

А.М.Бабашкина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Допущено
Учебно-методическим объединением
по университетскому классическому образованию РФ
в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим специальностям
и направлениям



МОСКВА
«ФИНАНСЫ И СТАТИСТИКА»
2014

УДК 338.2(075.8)

ББК 65.050.2я73

Б12

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

кафедра национальной экономики

Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова;
доктор экономических наук, профессор Института экономики РАН

Бабашкина А.М.

Б12 Государственное регулирование национальной экономики:
Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2014. – 480 с.:
ил.

ISBN 5-279-02583-6

Раскрыты процессы регулирования основных сфер экономики, показано становление и развитие системы государственного регулирования за годы рыночных преобразований, ее недостатки, функции государства в смешанной экономике. Рассмотрены методы регулирования в конкретных областях, а также изменения роли балансового, программно-целевого, нормативного методов при переходе от плановой системы к рыночной экономике.

Для студентов экономических вузов, научных работников и практиков, лиц, интересующихся вопросами регулирования национальной экономики.

УДК 338.2(075.8)

ББК 65.050.2я73

ISBN 5-279-02583-6

© Бабашкина А.М., 2007

© Издательство «Финансы и статистика», 2014

ПРЕДИСЛОВИЕ

В теории и практике необходимость государственного регулирования экономики сейчас мало кем оспаривается. Мировой опыт свидетельствует о том, что государство и бизнес сосуществуют, дополняя друг друга. Постоянно идет поиск оптимального соотношения сил государства и бизнеса.

Современное управление экономикой основано на концепции активного участия в нем государства не только как государства-регулятора, устанавливающего «правила игры» на рынке и реализующего механизм регулирования, но и как государства-собственника в рыночной экономике, его субъекта.

В экономике разных стран вмешательство государства в управление ею подвижно, процессы усиления государственного регулирования сменяются дерегулированием в зависимости от степени вмешательства государства.

Формы и методы государственного регулирования различаются в разных странах и в пределах одной страны в зависимости от состояния экономики: стабильно развивающаяся рыночная; переходная от одной системы хозяйствования к другой, развивающаяся в чрезвычайных ситуациях и др.

В переходные периоды, как показывает практика, государственное регулирование усиливается, для этого есть объективные причины. Однако к настоящему времени государственное регулирование в России в полной мере еще не сложилось. Есть отдельные законы и постановления Правительства РФ по регулированию некоторых сфер экономики, но утвержденная научно обоснованная стратегическая программа государственного регулирования отсутствует. Нет кодекса по государственному регулированию.

Цель данного учебного пособия – раскрыть процессы регулирования, методы и инструментарий, применяемые в конкретных областях и сферах экономической деятельности, определить направления дальнейшего развития государственного регулирования и его роль в реформировании как экономики в целом, так и ее отдельных сфер.

В качестве объектов регулирования в книге, кроме экономики в целом и региональной экономики, рассматриваются важнейшие межотраслевые комплексы: оборонно-промышленный, топливно-энергетический, аграрно-промышленный. Эти комплексы обеспечивают жизненно важные потребности, вносят существенный вклад в налоговую базу и способствуют повышению темпов экономического роста.

Автор не мог не отразить в книге роль государственного регулирования в региональном развитии (хотя по региональной экономике имеется самостоятельный учебный курс в вузах) в условиях федеративного государства. В данном учебном пособии круг региональных проблем ограничивается определением целей, стратегии региональной политики и основными механизмами регулирования регионального развития – финансовыми и программно-целевыми методами.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности и внешнеэкономическая политика России излагаются с учетом глобализации мирового хозяйства и экономической безопасности России.

Раздел 1

ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

В экономической теории государственное регулирование экономики имеет большое значение, особенно при переходе к рыночным отношениям. Мировой опыт показывает, что государство играет важнейшую роль в социально-экономическом развитии.

Реальная рыночная экономика никогда, даже при ее становлении не обходилась без вмешательства государства. Менялись лишь задачи, формы, инструментарий такого вмешательства и его масштабы. По мере развития рыночной экономики требовалась все более разнообразная корректировка результатов работы рыночного механизма.

Глава 1 ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Основные функции государства определяются целями социально-экономической политики. России предстоит найти эффективный путь социальных преобразований, сформировать новые функции для выполнения социальной политики, поскольку в процессе перехода к рынку масштабы снижения государственных социальных расходов были самыми ощутимыми, а социальные издержки рыночных преобразований – чрезмерными.

В широком смысле при проведении социально-экономической политики государство должно обеспечить: условия самосохранения нации, сохранения ее численности и здоровья; достиже-

ние и поддержание стабильно высокого уровня жизни населения; защиту от внешней экспансии; рациональное использование природных ресурсов, сохранение окружающей среды и др.

1.1. Немного истории

Существуют различные теории о роли государства в экономике: теория меркантилизма, классическая теория, кейнсианская, неоклассическая, монетаристская и др. В учебном пособии кратко рассматриваются некоторые из них. Во-первых, потому что эти теории подробно изложены в научной и учебной литературе. Во-вторых, каждая из них имеет свои заданные предпосылки, как правило, не отвечающие условиям конкретной страны. Необходимо учитывать многообразие теорий, но важно более глубокое понимание факторов и причин, обуславливающих в разных странах на различных этапах смену научных положений, принимаемых за основу при проведении экономической политики и определении роли государства.

Каждая из известных теоретических школ отражала и инструментарию регулирования экономики. Однако до сих пор не сформировался универсальный критерий оптимальности государственного участия в рыночной экономике.

Охарактеризуем кратко основные теории о роли государства в экономике.

Классическая теория. Она возникла в XVII в. и объединяет многих представителей экономической науки, наиболее яркими из них явились шотландский экономист и философ А. Смит и английский экономист Д. Рикардо. Большое значение в развитии представлений о роли государства имела работа А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.), в которой он утверждал, что свободная игра рыночных сил создает гармоничное устройство.

А. Смит называл такое естественное функционирование экономики принципом «невидимой руки рынка». Идея «невидимой руки рынка» стала обобщенным выражением той мысли, что вмешательство в экономику со стороны государства, как правило, излишне и должно быть ограничено (обеспечение безопасности жизни человека, сохранение его собственности и др.).

Классики полагали, что присущая рыночной системе способность к автоматическому саморегулированию, свободная конку-

ренция и невмешательство государства в хозяйственную жизнь восстанавливают в экономике уровень производства при полной занятости автоматически. В качестве основы цены и конечного источника доходов ими принимались затраты труда в процессе производства.

Кейнсианская теория. Она сформировалась в 30-е гг. XX в. в условиях обострения мирового экономического кризиса 1929 – 1933 гг. и Великой депрессии, когда безработица в США достигла 25%. Основатель теории – английский экономист Дж. Кейнс создал принципиально новую теорию, опровергающую взгляды классиков на роль государства. Основной вывод теории Дж. Кейнса состоит в том, что капитализм не является саморегулирующей системой, у него отсутствуют внутренние механизмы равновесия. Дж. Кейнс считается основателем теории государственно-регулируемого капиталистического регулирования экономики. Его теория и программа государственно-монополистического регулирования экономики изложены в главном произведении «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.).

Дж. Кейнс использует агрегированные показатели: совокупный спрос, совокупное предложение, совокупные инвестиции и т.п. Отправной точкой в его рассуждениях является совокупный спрос. Дж. Кейнс считал, что государство должно воздействовать на рынок в целях увеличения спроса, широко используя бюджетно-финансовые, кредитно-денежные регуляторы для стабилизации экономической конъюнктуры, сглаживания циклических колебаний, поддержания высоких темпов роста экономики и уровня занятости.

Для характеристики потребительского поведения Дж. Кейнс ввел понятие «предельная склонность к потреблению». Для объяснения зависимости между приростом инвестиций и выпуском (доходом) он использовал понятие «мультипликатор» (соотношение между приростом дохода и инвестиционного спроса, вызвавшего этот прирост). Использование инструментов кейнсианской теории помогло развитым странам в послевоенный период обеспечить устойчивый экономический рост.

Однако в 70-е гг. условия воспроизводства резко ухудшились. В условиях стагфляции¹ выявленная английским экономистом

¹ Стагфляция (лат. stagnum – стоячая вода, делаю неподвижным, останавливают + лат. inflatio – вздутие) – состояние экономики, когда депрессия (застой) имеет место при одновременном росте и безработицы, и инфляции.

А. Филлипсом зависимость, согласно которой безработица и инфляция не могут расти одновременно (кривая Филлипса), оказалась несостоятельной. Кейнсианские пути выхода из кризиса только «раскручивали инфляционную спираль». Под воздействием этого кризиса произошла кардинальная перестройка государственного регулирования и сложилась новая модель регулирования. Современное кейнсианство – это не одна, а несколько макроэкономических теорий, отличающихся выбором целей и средств макроэкономической политики.

Неоклассическая теория. В отличие от классической теории она не представляет собой единой концепции, хотя и опирается на некоторые общие принципы. Она объединяет представителей нескольких школ. Неоклассическое направление получило отражение в работах английских, австрийских, американских экономистов. Наиболее полное отражение оно получило в работах английского экономиста А. Маршалла (Кембриджская школа).

Неоклассики сформулировали закономерности хозяйствования в условиях свободной конкуренции и рыночного механизма, определили принципы экономического равновесия этой системы.

Ключевая идея – взаимодействие спроса и предложения, определяющих процессы, протекающие на рынке. В частности А. Маршалл разработал концепцию равновесной цены, основанной как на теории производственных издержек, так и на положениях австрийской школы предельной полезности. Из неоклассической теории следовало, что в условиях свободной конкуренции автоматическое движение цен обеспечивает равновесие между предложением и спросом, между производством и потреблением. Поэтому всякое регулирование цен государством вызывает нарушение равновесия. Таким образом, неоклассическая теория провозглашает принцип невмешательства государства в экономическую жизнь.

Монетаристская теория. Эта теория макрорегулирования – разновидность неоклассической теории, в известной степени альтернативная кейнсианству. Лидер монетаристского направления – американский экономист чикагской школы М. Фридмен. Монетаристы ставят во главу угла денежно-кредитные методы обеспечения занятости и стабилизации экономики. Они считают, что деньги являются главным инструментом, определяющим развитие экономики, что основное внимание должно уделяться борьбе

с инфляцией. Государственное регулирование должно ограничиваться контролем над денежной массой, что достигается кредитными инструментами национального банка. Изменение денежного предложения призвано прямо соответствовать динамике цен и национального дохода.

Кроме рассмотренных, есть много разновидностей данных и других теорий о роли государства в современной экономике и методах ее регулирования.

1.2. Понятия «смешанная экономика», «государственное регулирование», «дерегулирование»

В современных условиях ни в одной развитой стране не существуют чисто рыночные отношения. Фактически как в национальном, так и в мировом масштабах сложилась смешанная экономика. Поэтому сегодня, когда речь идет о рыночной системе, то на самом деле следует иметь в виду смешанную экономику. Это означает, что чисто рыночные критерии и механизмы не действуют и не могут действовать, ибо любое национальное хозяйство опирается на многообразие форм собственности и видов предпринимательства, на сочетание различных видов экономического регулирования: рыночного, корпоративного, государственного, международного, когда государство выступает одновременно как органичный элемент данной системы, так и гарант существования и функционирования всей системы.

Смешанная экономика – такая экономическая система, основу которой составляют рыночные отношения и частное предпринимательство при одновременном наличии многих других институтов (финансово-промышленных групп, транснациональных компаний и др.) и при регулировании государством важнейших процессов и сфер хозяйственной жизни (космонавтики, оборонной промышленности и др.).

Регулирование – направление развития, движения чего-либо с целью приведения в порядок, в систему¹.

В теории и на практике *государственное регулирование* трактуется как степень вмешательства государства в экономическую

¹ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1987. – С. 585.

жизнь. Такое ограничение понятия «государственное регулирование» встречает критику сторонников либеральных позиций как содержащее потенциальную угрозу свободе рынка (корневая основа слова «вмешательство» – мешать). Наиболее полно, на наш взгляд, государственное регулирование раскрывает профессор В.Н. Кириченко¹.

Государственное регулирование, по его мнению, включает:

- регламентацию хозяйственной жизни, образующую свод законов (кодекс) для хозяйствующих субъектов, определяющий их права и обязанности, меру взаимной ответственности, в том числе и введение определенных запретов, нацеленных на недопущение ущерба субъектам рынка;
- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих строгий контроль за соблюдением норм регламентации хозяйственного поведения субъектов рынка и обслуживающих хозяйственные отношения;
- выработку социально-экономической политики, определение и результативное применение механизмов ее реализации – собственно регулирование социально-экономических процессов.

Идея сильного государства и государственное регулирование экономики находятся сейчас в центре внимания властных структур России. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. выделен раздел «О сути государственного регулирования», где подчеркивается, что ключевая роль государства в экономике – защита экономической свободы, при этом стратегическая линия такова: меньше администрирования, больше предпринимательской свободы – свободы производить, торговать, инвестировать².

Суть государственного регулирования экономики – защита частных инициатив и всех форм собственности, а не увлечение административными рычагами и не поддержка избранных предприятий и участников на рынке.

Задача власти – отладить работу государственных институтов, обеспечивающих деятельность субъектов рынка.

¹ См.: Кириченко В. Уточнение ориентиров экономических реформ // Экономист. – 2000. – № 7.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 года. – М.: УИС «Россия», 2000.

Хозяйственная деятельность в стране ограничивается сегодня и федеральными, и региональными, и местными властями. Поэтому не будет успеха ни у одной национальной программы, если не обеспечено единое экономическое и правовое пространство.

Усиление регулирующей роли властных структур – это естественная реакция на утрату управляемости социально-экономическими процессами, на отсутствие понятных концепций и программ действия по важнейшим стратегическим, экономическим и другим вопросам жизни российского государства.

Разработанные «Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» определяют стратегию развития до 2010 г. В них выделяются два раздела: I – Социальная политика; II – Модернизация экономики, но механизма их реализации нет. Раздел II содержит пути инновационного развития экономики, ее структурную перестройку.

В «Основных направлениях» отмечается, что уровень инфляции, начиная с 2004 г., должен составлять не более 10% в год. Сегодня доходы 10% самых богатых более доходов 10% самых бедных граждан России почти в 14 раз. К 2005 г. этот разрыв должен снизиться до 10 раз. Подобные важные социальные процессы во всем мире регулируются государством. Внутренние инвестиции в 2010 г. увеличатся на $\frac{1}{3}$ по сравнению с инвестициями в 1999 г.

Решение широкомасштабных задач в экономической сфере оставляет за государством его важнейшие функции по обеспечению и стимулированию научно-технического прогресса. Государство переориентируется с оказания поддержки неэффективных предприятий на поддержку высокотехнологичных и наукоемких производств, развитие инфраструктуры и т.п.

В Послании Президента Федеральному Собранию в 2000 г. подчеркивается, что стратегически важные отрасли будут находиться под постоянным вниманием государства. В ближайшее время государству не удастся уйти и не нужно уходить из таких отраслей, например, как оборонно-промышленный комплекс. Имеется в виду прямое участие государства.

Вместе с тем в долгосрочной стратегии развития (раздел II «Модернизация экономики») выделено такое направление – «Дерегулирование хозяйственной деятельности». Возникают вопро-

сы: Нет ли здесь противоречий? Своевременна ли такая постановка? Что понимать под дерегулированием хозяйственной деятельности? И как пройти по тонкой грани между дерегулированием экономики и необходимым усилением роли государства в модернизации и экономическом росте?

Если суть государственного регулирования понимать не просто как вмешательство государства в экономическую жизнь, тогда и термин «дерегулирование» хозяйственной жизни также неправомерно понимать только как отстранение государства от определенных сфер экономической деятельности.

Дерегулирование хозяйственной деятельности – это ослабление бюрократического контроля над предприятиями, снятие излишков административных барьеров, мешающих развитию малого и среднего бизнеса. Предпринимателям не под силу порой справиться с забюрократизированной системой выхода на рынок.

Известно, что до последнего времени инвестор, собравшийся вложить деньги в дело в России, должен был потратить от 4 до 12 мес. на согласование всего запланированного примерно в двух десятках различных инстанций и получение разрешений. Если ему удалось построить завод, около тридцати контор имеют полное право в любой момент прийти к нему с проверкой. Проверки же эти осуществляются по инструкциям, написанным самими проверяющими, а санкции, заложенные в них, способны в любой момент остановить завод.

Возможности чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать нормы законодательства в центре и на местах угнетают предпринимателей, создают питательную среду для коррупции. С принятием пакета законов о дерегулировании в 2002 г. административные барьеры не стали меньше.

Государство должно постепенно отойти от практики избыточного вмешательства в бизнес, что позволит дебюрократизировать процесс создания новых фирм, будет способствовать ликвидации коррупции, повысит эффективность производства.

Задача государства – формирование предпосылок для повышения эффективности частного сектора.

Как государственный, так и рыночный механизмы хозяйствования направлены на достижение наибольшей экономической и социальной эффективности национальной экономики. Есть универсальные принципы рыночного развития, но нет универсальной модели – каждая страна имеет свою рыночную модель.

В странах с либеральной экономикой, которые в разные периоды и в различной степени дерегулируют отдельные отрасли экономики, государство оказывает сильное влияние на экономическую жизнь страны. Типичный пример либеральной экономики – США. Чтобы понять и проанализировать роль государства в либеральной экономике США, важно знать, что общественные приоритеты в высокоразвитой американской рыночной экономике формируются государством. Основным разработчиком целей развития и одновременно выразителем главных социально-экономических интересов большинства населения страны выступает государство. В рыночный процесс включается деятельность многих общественных институтов, частного бизнеса, политических партий и профсоюзов и т.п. Тем не менее роль государства в выработке приоритетов развития – решающая.

К современным приоритетам государственного регулирования в США, помимо стратегических, относится и ряд тактических приоритетов.

В настоящее время повышается степень приоритетности в бюджете государства инвестиций в человеческий потенциал, т. е. увеличение ассигнований на образование, профессиональную подготовку и переподготовку, а также на здравоохранение. Так, государственное финансирование из фондов федерального правительства, штатов и местных властей системы образования всех уровней (начального, среднего и высшего) в США составляло в 1990 г. свыше 98 млрд долл., что достигало около 80% общих расходов на эти цели. Свыше 45% расходов на здравоохранение в конце 90-х гг. также приходилось на долю американского государства. Федеральные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) равнялись в 2000 г. 75,1 млрд долл.

Один из главных социально-экономических приоритетов американского государства сегодня – это развитие высшего образования. Ежегодные государственные ассигнования на эти цели составили к концу 90-х гг. почти 150 млрд долл., а с учетом частных расходов – более 246 млрд долл. Средний уровень образования в стране планируется поднять до 14 лет по сравнению с 13 годами в 2000 г.

Мощное влияние государства на экономическую жизнь происходит в США и на региональном уровне. Это: масштабная поддержка предпринимательства, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в тот или иной штат.

Каждая страна ведет поиск решения проблемы оптимальности участия государства в рыночной системе по-своему. Для России этот вопрос особенно важен, ибо до перехода к рыночным принципам хозяйствования государство несло всю полноту ответственности за экономические и социальные аспекты жизни общества.

Становление национальной рыночной экономики в начале XIX и в конце XX вв. – качественно разные процессы. Ориентиром для России сейчас не может быть чисто рыночная модель, ибо современным мировым процессам соответствует смешанная экономика.

Поскольку в России возникли проблемы, связанные с переходом к смешанной экономике, то необходимо, синтезируя имеющиеся концепции социально-экономического развития и его регулирования, выбрать те концепцию и соответствующую модель развития, которые отражали бы российские реалии.

Современная стратегия управления, как отмечалось ранее, основана на концепции активного в нем участия не только государства-регулятора, но и государства-собственника в рыночной экономике.

1.3. Основные функции государства в смешанной экономике

Степень вмешательства государства в экономику, его формы и методы в плановой, смешанной, переходной экономиках существенно различаются. Директивные планы, индикативное (рекомендательное) планирование, прогнозирование, программирование должны отвечать объективным потребностям сложившейся экономической системы.

Усиление роли государственного регулирования экономики, особенно в переходные периоды, вызывается рядом объективных причин. Мировой опыт свидетельствует о необходимости активной организованной деятельности государства в сложные периоды развития, особенно в период социально-экономических, технологических преобразований общества и экономики.

Роль государства в переходный период велика. Государство способно значительно сократить издержки переходного периода, если выступит инициатором и опорой новых жизнеспособных форм.

Резкое сокращение функций государства в России при переходе экономики к рыночным отношениям не было компенсировано формированием самоорганизующейся рыночной среды. Масштабы сужения функций государства в экономическом развитии России противоречат практике развитых стран с рыночной экономикой.

В условиях переходного периода в России формировавшийся свободный рынок не мог обеспечить без государственного регулирования перераспределения ресурсов в тех масштабах, которые необходимы для превращения высокомонополизированной экономики страны в социально ориентированную рыночную экономику. С одной стороны, ломался старый и формировался новый «каркас» экономики. Создавалась многоукладность экономики, т.е. создавались условия для конкуренции, спрос стал ключевым фактором хозяйствования. С другой стороны, государство устранилось в переходный период от решения тех базовых проблем, которые никто, кроме него, решить не мог.

Можно отметить следующие не менее серьезные негативные последствия проведенных преобразований:

- приватизация собственности не привела к образованию в большинстве случаев собственников, эффективно осуществляющих свой бизнес;
- расслоение населения с учетом полученной незначительным количеством людей собственности и значительным повышением уровня их доходов стало чрезмерным и социально опасным;
- произошли большие социальные «издержки» рыночных преобразований;
- чрезмерно большое влияние на характер предпринимательства оказал спекулятивный и криминальный капитал;
- удельный вес теневого сектора достиг больших размеров и т.п.

Не были созданы единые правила конкурентной борьбы, за соблюдением которых предусматривался строгий контроль со стороны государства. Не было даже предпринято попыток вложения инвестиций или осуществления других способов поддержки ключевых отраслей экономики и зарождающегося среднего класса. Управление оставшейся у государства собственностью было и продолжает оставаться неэффективным. Такие жизненно важные преобразования, как структурная перестройка, адресные социальные изменения не были проведены. В результате – небывалые размеры коррупции на всех уровнях государственного

аппарата, которая стала одной из самых серьезных экономических проблем и причин сегодняшних экономических трудностей.

По данным Всемирного банка, аналитики которого по 50 странам мира рассчитали индекс коррумпированности, Россия находится на 46-м месте, США занимали 16-е место, наименее коррумпированные страны – Дания, Финляндия, Швеция.

В развитых странах государство, как правило, корректирует те «несовершенства», которые присущи рыночному механизму и с которыми либо он сам справиться не в состоянии, либо принятые им решения неэффективны. Государство берет на себя ответственность за создание равных условий для соперничества предпринимателей, для эффективной конкуренции, за ограничение власти монополий. Оно также заботится о производстве достаточного количества общественных товаров и услуг, так как рыночный механизм не в состоянии должным образом удовлетворить потребности людей. Участие государства в экономике диктуется еще и тем, что рынок не обеспечивает социально справедливого распределения доходов. Государству надлежит заботиться об инвалидах, малоимущих, стариках. Оно должно уделять внимание сфере фундаментальных научных разработок. Это необходимо, потому что для предпринимателей это очень рискованно, чрезвычайно дорого и, как правило, не приносит быстрых доходов. Поскольку рынок не гарантирует право на труд, государству приходится регулировать рынок труда, принимать меры по сокращению и предупреждению безработицы.

В целом государство претворяет в жизнь политические и социально-экономические принципы сообщества граждан. Оно активно участвует в формировании макроэкономических рыночных процессов.

Исходя из этого, к основным функциям государства в смешанной экономике относятся:

- *создание правовой основы для принятия экономических решений*; государство разрабатывает и принимает законы, регулирующие деятельность государственных и частных предприятий и организаций, предпринимательскую деятельность, определяет права и обязанности граждан;

- *стабилизация экономики*; Правительство использует бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику для преодоления спада производства, для сглаживания инфляции, снижения безработицы, поддержания стабильного уровня цен и национальной валюты;

• *поддержание макроэкономического и структурного равновесия* в тех случаях, когда рыночный механизм оказывается не в состоянии это сделать;

• *выработка стратегии развития, формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата*, а также благоприятных социальных условий функционирования экономики, включая обеспечение социальной поддержки целей и средств реализации национальной стратегии;

• *ориентированное распределение ресурсов*; государство организует производство товаров и услуг, которым не занимается частный сектор; оно создает условия для развития сельского хозяйства, связи, транспорта, определяет расходы на оборону, на науку, формирует и реализует программы развития образования, здравоохранения и т.д.;

• *обеспечение социальной защиты и социальных гарантий*; государство гарантирует минимум заработной платы, пенсии по старости, инвалидности, пособия по безработице, различные виды помощи малоимущим и т.д.;

• *поддержка национального бизнеса во внешнем мире*, координация деятельности национального бизнеса с целью повышения конкурентоспособности отечественной экономики в условиях мирового хозяйства;

• *обеспечение экономической безопасности*, противодействие угрозам и факторам нестабильности;

• *поддержание на должном уровне обороноспособности страны*.

У государства, кроме основных функций, есть еще и функции регулирования в конкретных сферах, отраслях и регионах страны.

Функции государственного регулирования, как отмечалось ранее, определяются целями социально-экономической политики государства. Исходя из особенностей каждого периода развития – краткосрочного, среднесрочного, долгосрочного, определяются конкретные цели.

Целью долгосрочной социально-экономической политики Правительства РФ является последовательное повышение уровня жизни населения на основе самореализации каждого гражданина, снижения социального неравенства, сохранения независимости и культурных ценностей России, восстановления экономической и политической роли страны в мировом сообществе.

Цели политики должны соответствовать системе ценностей, лежащих в основе деятельности государства, экономических

субъектов и общественных организаций, повседневной жизни каждого человека.

Нашему обществу необходима обновленная система ценностей, отвечающая традициям России и требованиям современности: свобода, ответственность, доверие, высокая ценность человеческой личности.

В стране должно восстановиться практически полностью утраченное доверие между гражданами и государством, между гражданами и бизнесом, между бизнесом и властью.

В соответствии с этими целями должны определяться приоритетные функции государства для обеспечения регулирования социально-экономического развития.

1.4. Становление системы государственного регулирования в России

С ликвидацией Госплана СССР и общенационального планирования в начале рыночных преобразований государственная политика основывалась на принципах монетаристской теории – исключить влияние государства на экономику, целиком подчинив ее рынку. Сейчас очевидно, что это не удалось. Государство оказалось столь слабым, что не только «сдало» экономику криминалу, но и фактически перестало выполнять свои функции по обеспечению экономической и социальной безопасности. Более того, в период преобразований оно постепенно превращалось из фактора порядка в фактор дезорганизации общества, так как у большинства негативных явлений первых лет – роста цен, уровня безработицы, задержки зарплат и пенсий, уровня преступности и т.п. – одна и та же основа: невыполнение государством своих функций.

Однако нельзя согласиться с тем, что в период перехода к смешанной экономике государство «ушло» из экономики и не выступало как регулятор рыночного процесса. В России государство стало творцом рыночной экономики. При этом были использованы не рекомендательные (индикативные), а в большинстве случаев директивные методы ее реформирования, составляющие суть «шоковой терапии». Государство в короткий срок сформировало рыночную инфраструктуру, создало правовой механизм новых имущественных отношений (рынка ценных бумаг, бирж и т.п.). В директивном порядке задавался процент приватизации

собственности, осуществляемой к определенному сроку, и т.п. Другими словами, происходило форсированное, фактически директивное формирование рыночной экономики сверху, без учета возможностей адаптации к рынку ее субъектов и населения.

По определенным направлениям давление государства на экономику возрастало. Государство могло нарушать либеральный принцип равенства возможностей для конкурирующих структур, создавать усилиями бюрократии в индивидуальном порядке для некоторых субъектов рынка или особо благоприятные условия, или неблагоприятные. В России отношения центра и регионов, содержание известных «договоров о разграничении полномочий» определяются не только объективными экономическими связями, но и факторами политическими, необходимостью подтвердить дружеские связи между субъектами РФ и федеральными властями и другими обстоятельствами.

Уйдя от распределения дефицитных средств производства и инвестиционных ресурсов, государство по бюрократическому усмотрению выделяло уполномоченные банки для выгодной работы с немалыми бюджетными средствами, всякого рода квоты, лицензии, льготы. Неплатежи, образование задолженности предприятий приводило их к зависимости от государства, от бюрократических решений.

Включение государства в экономический процесс на микроуровне и усиление позиций государства в этих случаях обесценивают меры по рыночной либерализации, противореча задачам эффективности хозяйствования.

Усиление государственного регулирования смешанной экономики не означает возвращения к ситуации, когда государство было главным предпринимателем, а позволяет обеспечить ориентацию усилий субъектов рынка на достижение не только локальных, но и национальных целей.

К настоящему времени в России система государственного регулирования все еще не сложилась. Есть некоторые законы по регулированию отдельных сфер экономической деятельности, но научно обоснованной, ориентированной на длительную перспективу концепции или стратегической программы государственного регулирования нет.

Государственному регулированию присущ некомплексный характер, оно было ориентировано до последнего времени на решение текущих задач.

В 1995 г. был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля № 115-ФЗ, в котором за Федеральным Собранием и Президентом РФ закреплены функции обоснования и согласования с представителями различных слоев общества общенациональных целей и направлений развития России.

На исполнительную власть – Правительство РФ – Федеральный закон возлагает обязанности по обеспечению разработки долгосрочного прогноза, организации подготовки концепции социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Правительство РФ обязано разрабатывать программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную (пять лет) и краткосрочную перспективы, ориентированные на претворение в жизнь основных положений концепции, в том числе положений, содержащихся в специальном разделе Послания Президента РФ.

Согласно Федеральному закону программы должны охватывать в комплексе целевые ориентиры социально-экономического развития РФ и планируемые государством эффективные пути и средства достижения этих ориентиров. Программы разрабатываются для того чтобы направлять и координировать экономическую, социальную, научно-техническую, инвестиционную, аграрную, экологическую, внешнеэкономическую и финансовую политику в целях решения общенациональных задач развития России.

Разработанные Правительством программы не соответствовали требованиям этого закона.

С начала рыночных преобразований и до 1995 г. Правительство не формировало целей и задач изменения российской экономики и не разрабатывало программ развития, предпочтение отдавалось решению текущих задач в ущерб стратегическим. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 1999 г. отмечалось: «К сожалению, мы часто путали цель с различными средствами ее достижения. На первоначальном этапе были либерализация цен и приватизация, на следующем – стабилизация курса рубля и подавление инфляции, затем битва с нерадивыми налогоплательщиками. Однако все это не может быть целью. Это средства ее достижения. А цель у любого государства может быть

одна: реальный и устойчивый рост уровня жизни своих сограждан»¹.

Только в 1995 г. Правительство разработало и утвердило краткосрочную Программу «Реформа и развитие экономики в 1995–1997 годах». В Программе были сформулированы главные цели социально-экономической политики на ближайшие годы:

- обеспечить в основном макроэкономическую стабилизацию к концу 1995 г.;

- добиться устойчивой стабилизации объемов производства и возобновления экономического роста, укрепления финансово-го положения предприятий;

- укрепить институты государственной власти, законность и правопорядок, достичь перелома в борьбе с преступностью, усилить платежную и финансовую дисциплину;

- улучшить условия для развития предпринимательства и деловой активности, продолжить приватизацию для повышения инвестиционной активности и эффективности производства, увеличения доходов бюджета;

- активизировать структурную перестройку экономики путем стимулирования инвестиций в высокоэффективные и конкурентоспособные производства, обеспечить сохранение наиболее ценных элементов накопленного научно-технического потенциала;

- на основе стабилизации производства и борьбы с инфляцией повысить уровень жизни народа, проводя активную социальную политику с учетом интересов различных групп населения.

Правительством РФ была также разработана среднесрочная Программа «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах». В этой Программе ставились по тем временам новые цели: структурная перестройка экономики и экономический рост. Программа по основным параметрам не была выполнена, а вскоре про нее забыли из-за кризиса 1998 г. Обе эти программы были направлены на решение проблем выхода из кризиса, на выживание, а не на развитие.

В июне 2000 г. Правительство одобрило «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.).

В ней сформулированы стратегия развития РФ, главные цели социально-экономической политики Правительства РФ на дол-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 1999. – С. 24.

госрочную перспективу – последовательное повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства, сохранение и приумножение культурных ценностей, восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе. Достоинством Программы Правительства на долгосрочную перспективу является то, что ее ключевой момент и исходный пункт – социальная сфера.

В Программе, кроме Концепции развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 г.), были определены Приоритетные задачи Правительства РФ на 2000–2001 годы и План первоочередных мер на 2000–2001 годы.

Разработка трех (на краткосрочный – 1995–1997 гг., среднесрочный – 1997–2000 гг. и долгосрочный – до 2010 г. периоды) правительственных программ социально-экономического развития, принятие Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995 г.) – это позитивные процессы в становлении и развитии государственного регулирования при переходе к рынку. Однако после разработки отдельных законов по государственному регулированию необходима разработка свода законов (кодекса) о государственном регулировании и реальных механизмах по их реализации. Ни краткосрочная, ни среднесрочная разработанные программы не были выполнены и упомянутый Федеральный закон в значительной мере не исполняется.

Кодекс о государственном регулировании экономики РФ должен:

- определить новое место и роль государства в управлении национальной экономикой;
- определить цели и формы вмешательства государства в те или иные сферы;
- закрепить полномочия государства в определении экономической политики;
- предусмотреть порядок взаимодействия государства с участниками экономического процесса.

В Программе развития на краткосрочный период основным механизмом государственного регулирования является бюджетное, налоговое, денежно-кредитное регулирование.

В долгосрочный период механизм регулирования другой, так как здесь должны решаться **стратегические проблемы социально-экономического развития страны.**

В советский период проводились исследования по методологии долгосрочного планирования и делались попытки разработки долгосрочных планов, накоплен инструментарий разработки долгосрочных программ и планов.

Переход к рыночной экономике выдвигает новые теоретико-методологические и организационные вопросы государственного регулирования в долгосрочной перспективе.

Методологическую основу государственного регулирования в долгосрочный период составляют долгосрочные прогнозы и программы социально-экономического развития. Выделим из них приоритетные стратегические проблемы, решение которых должно стать объектом государственного регулирования.

1. Новая концепция развития экономики строится на решающей роли человеческого фактора. **Формирование человеческого потенциала** – долгосрочная стратегия. Вложения в «человека» становятся самыми эффективными в долгосрочном плане инвестициями. Осуществление этой стратегии связано с демографическим развитием России. С 1992 г. Россия переживает демографический кризис с резким ухудшением всех основных демографических показателей и значительным абсолютным сокращением численности населения. По прогнозам за 15 лет нового столетия Россия потеряет еще 12 млн человек, произойдет старение генофонда, что уменьшит долю детей и молодежи, а затем и трудоспособных групп.

С таким демографическим «раскладом», который имеется сегодня, Россия не будет иметь тот трудовой потенциал, который необходим для решения стратегических задач социально-экономического развития в XXI в. Это подчеркивает не только первоочередность решения демографических проблем, но и необходимость выработки действенной государственной политики, исходя из национальной безопасности России и ее стратегических интересов.

2. **Экономический рост сегодня отождествляется с инновациями, научно-техническим прогрессом, интеллектуализацией основных факторов производства.** На долю новых знаний, воплощенных в современных технологиях в развитых странах, приходится от 70 до 85% прироста валового внутреннего продукта (ВВП). XXI в. – это век науки и высоких технологий, жесткой международной технологической конкуренции. На мировом рынке нау-

коемкой продукции доля России в настоящее время составляет 0,3%, в то время как на долю семи высокоразвитых стран приходится около 80–90% наукоемкой продукции и весь ее экспорт¹.

С учетом научно-технических прогнозов и программ научно-технического развития, а также наличия производственной, сырьевой базы, высококвалифицированных кадров, можно ставить и решать задачу приоритетного развития по тем макротехнологиям, по которым наш уровень знаний близок к мировому или превосходит его.

Исходя из этого, можно прогнозировать технологический «облик» России на предстоящие 25 лет. Такую стратегическую проблему можно решить с помощью государственного регулирования (прогнозирования, программирования). В нашей стране использовались методологические подходы к разработке комплексной программы научно-технического прогресса. С начала 70-х гг. Программа разрабатывалась на 15 лет, на основе ее формировались приоритеты отдельных направлений НИОКР.

3. *Размещение производительных сил* – одна из важных стратегических проблем государственного регулирования на долгосрочный период. В советское время регулирование размещения производительных сил было сферой активного государственного воздействия.

Сейчас комплексные схемы развития и размещения производительных сил не разрабатываются. Действует Градостроительный кодекс РФ, в котором регламентируется решение задач территориальной организации хозяйства на уровне городов, районов и частично субъектов Федерации, разрабатываются схемы расселения.

Государственное регулирование не распространяется на экономические районы, отсутствует макроэкономическое регулирование, касающееся глобальных территориальных пропорций и межрегиональных связей, не разрабатываются схемы нормальных грузопотоков.

С начала преобразований в России как следствие неупорядоченных межрайонных связей значительно возросла средняя дальность перевозок грузов на железных дорогах.

¹ См.: *Добровский В.* О научно-промышленной политике России на рубеже веков // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 1.

Важным регулятором территориально-хозяйственных процессов являются целевые программы социально-экономического развития регионов. Региональное целевое программирование позволяет федеральному центру проводить дифференцированный подход к проблемным регионам, решать, кроме текущих, стратегические задачи, прежде всего выравнивания региональных уровней социально-экономического развития.

4. *Экологический фактор* становится одним из основных при принятии экономических решений как на региональном и страновом уровнях, так и в масштабах всей планеты. В большинстве стран экологическая безопасность приравнена к стратегическим проблемам и стоит в ряду с национальной безопасностью. В России из 130 млн га пахотной земли 54 млн подвержены эрозии, 4 млн засолены, 1 млн га заражен радионуклеидами.

Экологические проблемы современного ресурсоиспользования, экологические ограничения все более лимитируют экстенсивный экономический рост. Они носят глобальный характер.

Для эффективного использования ресурсного потенциала необходим переход к ресурсосберегающему типу экономического развития.

Российская экономика продолжает оставаться ресурсоемкой, затраты различных видов ресурсов на единицу ВВП значительно выше, чем в западных странах.

Мощный ресурсный потенциал России и слабая экономика – это противоречие разрешимо лишь путем изменения стратегии экономического развития. Новая стратегия экономического развития, переход из разряда развивающихся стран в развитые могут быть реализованы на основе государственного стратегического регулирования на долгосрочный период.

Перечисленные проблемы не исчерпывают всех стратегических проблем социально-экономического развития, но даже такой ограниченный перечень свидетельствует о том, что невозможно решить их с помощью инструментов государственного текущего регулирования на краткосрочный период.

Долгосрочные прогнозы, долгосрочные программы социально-экономического развития страны, индикативные планы необходимы для решения важнейших стратегических проблем.

1.5. Объекты и субъекты государственного регулирования

Объекты государственного регулирования экономики – сферы, отрасли, регионы, социально-экономические процессы, т.е. то, на что направлена регулирующая деятельность государства для обеспечения условий эффективного функционирования национальной экономики.

К основным объектам, на которые направлено воздействие государства, относятся:

- секторальная, отраслевая, региональная, воспроизводственная и социальная структуры хозяйства;
- экономический цикл;
- занятость;
- уровень жизни;
- образование и подготовка кадров;
- денежное обращение;
- НИОКР и инвестиции;
- платежный баланс;
- социальная сфера, трудовые отношения, механизм защиты населения;
- окружающая среда;
- цены, антиинфляционные процессы;
- государственный сектор экономики;
- финансовые ресурсы и межбюджетные отношения;
- процессы разгосударствления, приватизация, демонополизация;
- формы собственности в разных отраслях экономики;
- внешнеэкономическая деятельность и др.

При переходе к рынку в России остро стояла и сейчас стоит задача создания эффективных собственников, поэтому такие объекты государственного регулирования как структура собственности, разгосударствления, демонополизация должны быть под пристальным вниманием государства.

Субъектами государственного регулирования являются законодательные, исполнительные и судебные органы власти. В условиях РФ это: Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство, Президент РФ, Конституционный суд РФ, Государственный Совет при Президенте (совещательный орган). К субъектам относятся также региональные органы власти.

Изменение функций и объектов государственного регулирования в смешанной экономике сопровождалось возникновением новых субъектов. Главными субъектами регулирования в смешанной экономике до 60-х гг. XX в. выступали национальные государства.

В современном мире, когда произошел переход передовых стран к информационному укладу, выделился самостоятельный и не зависящий от национальных государств транснациональный капитал, он стал играть не менее важную роль в государственном регулировании. Транснациональные корпорации (ТНК) контролируют до половины мирового промышленного производства, 63% внешней торговли, примерно $\frac{4}{5}$ патентов и лицензий на новые технику, технологии и «ноу-хау». Под контролем ТНК находится 90% мирового рынка пшеницы, кофе, кукурузы, лесоматериалов, табака и др., 85 – меди и бокситов, 80 – чая и олова, 75% – бананов, натурального каучука и сырой нефти¹.

Ядро мировой хозяйственной системы составляет около 500 ТНК, сосредоточивших большую власть. Экономическая мощь крупных ТНК, выраженная в показателе ВВП, сравнима с уровнем средних государств, и они диктуют свою волю другим странам. Так, объемы продаж американской корпорации «General Motors» превышают ВВП таких стран, как Швеция, Австрия, Швейцария вместе взятых. С позиций регулирования важно отметить, что законы свободного рынка не полностью работают внутри ТНК, где устанавливаются внутренние цены, определяемые не рынком, а стратегией корпорации.

Если учитывать размеры ТНК, то оказывается, что только половина мировой экономики функционирует в условиях свободного рынка, другая же половина – в своеобразной плановой системе. На таком пути наметился переход к конвергентной² экономической системе, сочетающей плановые и рыночные начала. Транснациональный капитал своей мощью может свести на нет попытку государства регулировать внутренние финансовые рынки и может при желании «обрушить» финансовые рынки практически любого государства. Государства уже не обладают достаточной мощью для крупномасштабных интервенций, противодей-

¹ См.: Мовсесян А., Огнивцев С. Некоторые тенденции мировой экономики // Экономист. – 2000. – № 7.

² Конвергенция (лат. *convergere* – приближаться, сходиться) – схождение, сближение.

ствующим движениям транснационального капитала. Субъектами регулирования являются также надгосударственные политические и международные организации, такие, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирная торговая организация и т.д.

Эти организации ставят определенные условия, выдавая займы и кредиты, и государствам все больше приходится считаться с надгосударственными институтами как в экономической, так и в политической сферах.

Важным наднациональным субъектом государственного регулирования выступают сейчас группы стран, объединенные не только общими целями регулирования национальных экономик, но и применяющих общие механизмы регулирования. Например, в рамках такой мощной интеграционной системы, как Европейский Союз (ЕС), применяется единая валюта.

Экономическая мощь некоторых развитых стран с рыночной экономикой определяется многими факторами.

Так, в 90-е гг. цена на нефть доходила до 8–9 долл. за баррель. В этот период одновременно резко снизились все цены на сырьевые товары развивающихся стран и примерно в 1,5 раза возросли цены на наукоемкие товары развитых стран. Поэтому безинфляционный рост экономики США на протяжении восьми лет (1992–2000 гг.), так же как и экономический рост других развитых стран, основывался на широком использовании почти бесплатных ресурсов остальных стран мира.

Установление столь выгодного для развитых стран мирового порядка не было бы возможно без почти полного контроля над финансовой системой. Признание доллара всеобщим платежным средством, безусловное доверие к доллару во всем мире дает колоссальные преимущества США. Возможность контролировать долларовую эмиссию – одна из основ экономического могущества США. При этом США считаются страной с высоким «индексом экономической свободы» и минимальным вмешательством государства в рыночные процессы.

В России с начала рыночных преобразований к национальным и региональным субъектам государственного регулирования присоединились международные организации, часто определяя условия предоставления и использования кредитов. Это прежде всего Международный валютный фонд (МВФ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и др.

1.6. Оценка эффективности государственного регулирования

Эффективность государственного регулирования необходимо оценивать с двух сторон. С одной стороны оценивается эффективность деятельности государства как выразителя национальных интересов, регулятора социально-экономических процессов и органа, воздействующего своими обязательными предписаниями на условия функционирования рыночных субъектов; с другой – как крупного собственника и субъекта рынка. В обоих случаях критерии оценки государственного регулирования различны.

Критерии эффективности государственного сектора рассматриваются в главе 3. Что касается эффективности регулирования государства как выразителя общенациональных интересов, то здесь отсутствуют какие-либо явные критерии, позволяющие вычлнить его вклад в экономику. Универсального критерия оптимальности государственного участия в рыночной системе нет. Каждая страна ведет поиск решения этой проблемы по-своему. Вопрос об эффективности государственного регулирования остро стоит и в России. Необходимо установить хотя бы качественные критерии, по которым определяется успех или неуспех экономической политики государства.

Главная цель государства в экономике – обеспечение высокого уровня жизни граждан. Пути достижения цели и его результаты отражаются в показателях государственного регулирования.

К критериям эффективности можно отнести выбранные непротиворечивые средства осуществления рыночных преобразований и соотнести поставленные цели с выбранными средствами. За определенный достигнутый результат в процессе рыночных преобразований можно заплатить бóльшую или меньшую цену.

В качестве критерия эффективности государственного регулирования экономики применительно к России может быть избрано развитие производительных сил, оцениваемое в конечном счете через рост благосостояния. Если конкретизировать этот обобщенный критерий, то к критериям можно отнести: спад производства (отсутствие экономического роста), потерю управляемости экономикой и социальными процессами. Необходимо также включить в критерии эффективности повышение эффективности производства (рост производительности труда, ресурсо-

сбережение и т.п.). В последнее время часто подчеркиваются возрастание угрозы для экономической безопасности государства, особая важность выполнения государством своих функций по обеспечению экономической безопасности.

Учитывая изложенное, эффективность государственного регулирования можно оценить по следующим основным критериям:

- сравнение прогнозируемых показателей с фактически достигнутыми;
- международные сопоставления, позволяющие определить, оказало ли регулирование влияние на достижение более высоких темпов экономического развития, роста благосостояния народа, на более рациональное использование ресурсов, в которых за базу сравнения следует избирать во многом схожие национальные экономики, где уровень регулирования больше или меньше;
- соотношение фактических и пороговых показателей экономической безопасности страны; в частности, в число показателей экономической безопасности входит возможность страны осуществлять расширенное воспроизводство и др.

С позиций экономической безопасности состояние российской экономики по многим показателям неудовлетворительное, в ряде случаев – критическое (табл. 1.1).

Таблица 1.1

**Соотношение фактических и пороговых показателей
экономической безопасности страны**

Показатель	1998 г.	1999 г.	Пороговое значение
Объем ВВП на душу населения в сопоставимых ценах 1990 г., руб.	2340	2345	3320
Доля топливно-сырьевых отраслей в общем объеме производства в промышленности, %	48,5	47,8	30
Доля обрабатывающих отраслей промышленности в ее общем объеме, %	51,5	52,2	70
Доля продукции сельского хозяйства в ВВП, %	11,3	14,1	15
Доля инвестиций в основной капитал в объеме ВВП, %	15	12,8	25
Уровень безработицы по отношению к экономически активному населению, %	11,9	13,8	7
Доля товарных ресурсов, поступивших по импорту, в общем объеме товарных ресурсов, %	42	39	30
В том числе продовольствие, %	36	30	25
Источник: Селезнев А. К оценке управления экономикой в сфере результатов реформ 90-х годов // Экономист. – 2000. – № 9.			

Рассмотренные предложения не исчерпывают и не решают проблемы измерения эффективности государственного регулирования, поиск в данном направлении необходимо продолжать.

Роль государства в процессе преобразований в России должна оставаться значительной, как отмечалось ранее, во многих сферах экономики (сельское хозяйство требует особого внимания), так как неразвитый еще рынок показал свою неспособность справиться самостоятельно с проблемами производства, тем более с проблемами социальной сферы. Государственная политика при этом должна осуществляться новыми методами, отвечающими современной ситуации. Только после завершения периода трансформации, после того как Россия вступит в фазу устойчивого роста, государство сможет несколько «устраниться» от вмешательства в экономические процессы и сосредоточиться на функциях и задачах, свойственных любой развитой капиталистической экономике, в том числе на индикативном планировании, сглаживании циклических колебаний и др. Можно констатировать тот факт, что в современной, многоукладной, смешанной, рыночной экономике государство активно участвует в формировании важнейших социально-экономических процессов.

В период обострения негативной ситуации влияние государства возрастает (при согласии основных партнеров рыночной экономики) как на достижение стабилизации экономики, так и на решение других вопросов (военно-технических и т.д.). При плавном и спокойном развитии страны, отсутствии кризиса влияние государства сокращается, и государство, как и другие субъекты рынка, действует в рамках долгосрочных программ. Такое влияние оказалось достаточно эффективным в развитых странах – на протяжении всего периода после второй мировой войны, особенно в последнее десятилетие. Оно позволило избежать глубоких кризисов и обеспечило сравнительно устойчивые темпы развития.

Во всех развитых зарубежных странах:

- имеются специальные органы на уровне высшей государственной власти, обеспечивающие разработку программ социально-экономического и научно-технического развития, а также проведение мер по их выполнению. В США – специальные экономические службы и организации при Президенте и Конгрессе, во Франции – Комиссариат по планированию, в Японии – Управление по экономическому планированию;

- разрабатывается правовая (законодательная) база, обеспечивающая деятельность государственных органов по регулированию экономики. Так, в США имеется регламентация деятельности экономических комитетов Конгресса;

- создана и действует система подготовки кадров высшей квалификации для таких государственных органов (Гарвардский университет в США, высшая Административная школа в Англии и т.д.);

- налажена система информационного обеспечения деятельности соответствующих государственных ведомств, обеспечивающая всеобъемлющей достоверной и полноценной информацией о реальном положении экономики. Уклонение от предоставления информации наказывается в законодательном порядке и имеет для фирм и организаций масштабные финансовые санкции. Последнее свидетельствует о возможности оперативного контроля за осуществлением ориентированной государственной экономической политики и проведения в необходимых случаях мер по корректировке политики, а также уточнения и изменения целей и этапов реализации программ.

Ключевые слова

Государственное регулирование экономики (ГРЭ)

Дерегулирование хозяйственной деятельности

Объекты государственного регулирования

Субъекты государственного регулирования в смешанной экономике

Функции государства в смешанной экономике

Вопросы для самопроверки

Что такое смешанная экономика?

Каково определение государственного регулирования экономики?

В чем заключается объективная необходимость и каковы возможности государственного регулирования?

В чем вы видите различия в регулирующих функциях государства как собственника государственного имущества и как властной структуры, устанавливающей «правила игры» на рынке?

Почему степень и направления государственного регулирования в разных странах и на разных исторических этапах различны?

Каковы основные элементы государственного регулирования?

Что означает дерегулирование?

Каковы основные функции государства в смешанной экономике?

Каковы основные цели долгосрочной социально-экономической политики российского государства?

Что относится к основным объектам государственного регулирования?

Кто является субъектами государственного регулирования?

Можно ли оценить эффективность государственного регулирования и по каким критериям?

Глава 2

ФОРМЫ И МЕТОДЫ

ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Разные модели рыночной экономики и соответствующие им различные концепции государственного регулирования отличаются не только по сути, но и по формам и методам регулирования. В учебной и научной литературе достаточно подробно описаны методы регулирования. В их перечне есть некоторая общность, однако четкая классификация их отсутствует. Что же касается форм государственного регулирования, то нет ясности ни в общем содержании этого понятия, ни в конкретных формах. Часто конкретные формы государственного регулирования отождествляются с его методами. На наш взгляд, форма регулирования, содержание и структура правительственных документов, определяющих воздействие государственных органов на функционирование и развитие экономики, зависят как от особенностей развития страны, так и от особенностей социально-экономической системы.

2.1. Формы государственного регулирования

В России в процессе трансформации экономической системы можно выделить несколько форм государственного регулирования. В плановой экономике осуществлялось директивное планирование, при переходе к рыночной экономике использовались

следующие формы регулирования: государственные заказы; индикативное планирование; стратегическое планирование; программирование; прогнозирование и др.

Рассмотрим основные формы государственного регулирования.

Директивное планирование – одна из форм государственного регулирования, длительное время существовавшая в СССР и других социалистических странах.

При директивном планировании план экономического и социального развития страны имеет силу закона и становится обязательным для всех звеньев народного хозяйства – предприятий, отраслей, регионов. В СССР при директивном планировании был достигнут максимальный уровень вмешательства государства в экономику.

Директивное планирование существенно ограничивало свободу экономической деятельности и инициативу в процессе выбора решений.

Функции государства в это время сводились, главным образом, к планированию материальных пропорций и потоков, распределению материальных ресурсов, административному управлению производством и потреблением.

В директивном плане определяющую роль играли взаимоувязанные централизованные директивные задания предприятиям на более или менее длительный срок (как правило, пятилетний), обеспечение централизованным снабжением материальными (частично трудовыми и финансовыми) ресурсами и сбытом (с помощью Госнаба СССР и его органов на местах).

План, подготавливаемый Госпланом СССР, был скорее планом производственно-техническим, нежели экономическим. Планировались объем производства и распределение натуральной продукции, речь преимущественно шла о метрах, тоннах и т.п. План строился, исходя из имевшихся производственных показателей, что также требовало хороших технических знаний, сопряженности мощностей, их загрузку. Общеэкономические же показатели как бы «обрамляли» этот план, придавая ему экономическую направленность, но сами по себе они, как правило, не были объектами планирования. Макроэкономические показатели складывались из натуральных показателей, из производственного, технологического планирования, выступали их следствием.

Соответственно плану производства разрабатывался план распределения продукции, служивший основой установления хозяйственных связей. Тогда каждый поставщик имел своего потребителя, хорошо его знал.

Поскольку планирование осуществлялось с помощью технических нормативов и материальных балансов, стоимостные, финансовые балансы были лишь дополнениями. Такое планирование не отвечало объективным требованиям усложнения экономики.

Развивавшаяся при такой форме регулирования экономика была экономикой дефицита.

Государственное планирование, сложившееся в СССР в 20-е гг., в период НЭПа, сначала развивалось, широко используя товарно-денежные отношения.

В ходе индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства – в начале 30-х гг. – государственное планирование стало адресным, всеобъемлющим, директивным.

Основной формой планирования явились пятилетние планы с распределением заданий по годам, но к формам планирования можно отнести и такие документы, как контрольные цифры, директивы к разработке пятилетних планов.

Контрольные цифры определяли цели и основные направления в развитии экономики.

На основе рассмотренных ЦК КПСС совместно с Советом Министров СССР контрольных цифр вырабатывался проект *директив к разработке пятилетнего плана* и вносился на рассмотрение съезда КПСС, затем опубликовывался в печати.

Закон о государственном плане развития народного хозяйства принимался Верховным Советом СССР.

Государственные заказы представляют собой результат перехода в начале рыночных преобразований от глобального директивного планирования к ограниченному планированию.

Государственные заказы широко применялись и ранее в 20-х гг. в зарубежных странах и в России (в советской промышленности). Вновь в отечественной практике понятие «государственный заказ» появилось в 1989 – 1990 гг. В Положении о порядке формирования государственного заказа определялось, что госзаказ необходимо включать в планы предприятий в целях удовлетворения первоочередных потребностей общества. Госзаказ имел существенные недостатки – его выполнение не всегда обеспечи-

валось сбытом, он не всегда обеспечивался финансовыми ресурсами и в силу этого был невыгоден для предприятия-изготовителя.

В западных странах фирмы конкурировали между собой за государственный заказ, советские же предприятия всеми силами старались от него «отбиться» как от своеобразной формы натурального налога.

Наиболее широкое применение госзаказы получили в США. С данной формой хозяйствования связано рождение новых отраслей промышленности (электронной, аэрокосмической, атомной и др.)

Анализ отечественного и зарубежного опыта хозяйствования в рыночных условиях позволяет сформулировать основные принципы формирования и реализации госзаказов:

- заказчиком продукции (работ, услуг) является государство, располагающее для этого финансовыми и иными необходимыми ресурсами и передающее определенные права своим исполнительным органам, утверждающим конкретные, детально разработанные сметы, программы мероприятий и соответствующие им бюджетные ассигнования;

- состав заказов связан со структурой общегосударственных потребностей, с функциями государства в различных областях общественно-политической, научной и экономической жизни страны, которые по объективным причинам не могут осуществляться с помощью механизма рыночного саморегулирования;

- объем заказов ограничивается величиной средств бюджетного фонда страны;

- заказы размещаются и выполняются на договорной основе.

Их приоритетность определяется, исходя из бóльшей выгоды для предприятий-исполнителей, сочетающейся с элементами административно-правовой защиты заказчика для некоторых особо важных заказов (программ), имеющих стратегическое значение.

Государственный заказ можно определить как одну из форм исполнения расходной части государственного бюджета и, следовательно, как форму регулирования рыночной экономики.

До размещения заказов необходимо проведение конкурсного отбора предприятий-подрядчиков. Это способствует повышению эффективности использования бюджетных ресурсов, о чем свидетельствует зарубежный опыт применения государственных заказов. На основе результатов торгов ведомства-заказчики выби-

рают предприятия-подрядчики, исходя из наиболее выгодных для государства условий.

По окончании отбора соответствующее ведомство-заказчик подписывает с предприятием-подрядчиком контракт – основной документ, определяющий права и обязанности сторон по поставке необходимой продукции, проведению работ и оказанию услуг. Контрактом регламентируются экономические, правовые, организационно-технические, административно-управленческие и социальные взаимоотношения соответствующего ведомства-заказчика и его подрядчиков-предприятий, организаций и т. д.

Контракт должен содержать определенные показатели. Число и состав показателей зависят от специфики заказа, его стоимости, длительности изготовления, назначения (гражданская или оборонная техника, НИОКР, строительство и др.), характера используемой конкурсной системы, формы финансирования.

Индикативное (рекомендательное) планирование является формой государственного регулирования рынка преимущественно при рыночных отношениях. В отличие от директивного планирования, при котором утвержденный план экономического развития страны приобретает силу закона и становится обязательным для всех звеньев экономики, общегосударственному планированию в ряде западных стран (Франция, Япония и др.) присущ индикативный характер. Такие планы ориентируют и мобилизуют отдельных хозяйствующих субъектов на выполнение их в общенациональных интересах.

Индикативное планирование – механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, сочетающий ее государственное регулирование с рыночным и нерыночным саморегулированием, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов. В России индикативное планирование в масштабе национальной экономики не применяется.

Определенные в плане макропараметры призваны способствовать формированию экономической среды, влияющей на действия частных предпринимателей. Поэтому особенностью индикативного планирования является то, что оно воздействует на частный сектор главным образом через стимулирующий или ограничивающий спрос.

В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели динамики, структуры и эффективности экономики, состояния финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движения цен, занятости, уровня жизни населения и др.

В послевоенные годы в Японии были разработаны 12 пятилетних планов и один семилетний план, названия планов отражают их целевые установки. Некоторые из них приведены в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Некоторые планы развития экономики Японии

План и срок действия	Цель
Пятилетний план экономического самообеспечения (1956–1960 гг.)	Достижение экономической независимости, обеспечение полной занятости
Новый долгосрочный экономический план (1958–1962 гг.)	Максимизация экономического роста, повышение уровня жизни, полная занятость
План удвоения национального дохода (1961–1970 гг.)	Максимизация экономического роста, повышение уровня жизни, полная занятость
Среднесрочный экономический план (1964–1968 гг.)	Ликвидация диспропорций развития
Пятилетний план создания державы благосостояния (1992–1996 гг.)	Значительное повышение жизненного уровня
Экономический и социальный план структурной реформы (1996–2000 гг.)	Осуществление кардинальной реформы экономической и социальной структур страны
Источник: Индикативное планирование: теория и пути совершенствования. – С-Пб., 2000. – С. 38–39.	

Стратегическое планирование как форма государственного регулирования используется во Франции и других странах.

Все большее сближение национальных рынков Франции и других стран, входящих в Европейский Союз, обусловили необходимость перехода от индикативного планирования к стратегическому. Впервые идея стратегического планирования получила свое воплощение в десятом плане развития экономики Франции, охватывающем 1989–1992 гг.

Суть стратегического планирования состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущую

роль в реализации которых должно взять на себя государство. Посредством стратегического планирования определяются пути, по которым предстоит идти обществу, решается, на каких рынках лучше действовать, какую технологию осваивать прежде всего, как обеспечить социальное единство страны, на какой сектор экономики и какие общественные структуры при этом следует опираться. Исходя из этого, устанавливаются главные направления развития страны: укрепление национальной валюты и обеспечение занятости, образование, научные исследования, социальная защита населения, обустройство территории, обновление государственных служб. Важно отметить, что каждое из перечисленных направлений приобретает статус целевой государственной программы, для большей привлекательности выполнения которой предусматриваются различные финансовые льготы.

Программирование представляет собой разработку программы социально-экономического развития – комплекса целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

В программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу в соответствии с Федеральным законом должны быть отражены:

- анализ итогов социально-экономического развития России за предыдущий период и характеристика состояния экономики РФ;
- концепция программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу;
 - макроэкономическая политика;
 - институциональные преобразования;
 - инвестиционная и структурная политика;
 - аграрная политика;
 - экологическая политика;
 - социальная политика;
 - региональная политика;
 - внешнеэкономическая политика;
 - перечень федеральных целевых программ на среднесрочный период, цели и задачи, основные этапы и сроки выполнения принятых к реализации федеральных целевых программ, даты их утверждения и государственные заказчики.

Особо выделяется программа развития государственного сектора экономики, включающая показатели его функционирования и развития, получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом и содержащая оценку эффективности использования федеральной собственности и пакетов акций, а также направления повышения эффективности использования федеральной собственности.

Программа социально-экономического развития официально представляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу для рассмотрения и утверждения. Правительство ежегодно представляет в Совет Федерации и Государственную Думу доклад о результатах выполнения указанной программы за предшествующий год, а также предложения о внесении изменений в программу социально-экономического развития на очередной год. Утвержденная программа социально-экономического развития подлежит опубликованию.

Особую актуальность приобретают разработка в российских условиях региональных программ развития и увязка их с общегосударственными целями, способы финансирования программ различного уровня.

Правительство РФ с участием ассоциаций межрегионального сотрудничества:

- выработывает рекомендации по преодолению региональных кризисных ситуаций и решению крупных межотраслевых проблем;
- намечает меры по преодолению территориальных диспропорций и улучшению положения депрессивных регионов;
- формирует территориальные разделы концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, а также разрабатывает межрегиональные целевые программы федерального значения.

В России и за рубежом накоплен обширный опыт разработки и реализации региональных программ. У нас бурный период разработки теоретических, методологических основ программно-целевого метода и внедрения их в практику приходится на 70-е – 80-е гг. В последние годы наблюдается как бы рецидив увлечения программами. Что характерно для использования этого метода в нынешних условиях?

Прежде всего изменилась мотивация – стремления региональных властей включиться в программы связаны в большинстве

своим с финансовыми интересами. Сейчас программы воспринимают как повод для чрезвычайного финансирования обычных работ, способ решения любой трудной проблемы. Используемый набор терминов обширен и в нем нет единообразия.

С началом рыночных преобразований Правительством РФ, как отмечалось ранее, были разработаны две программы: краткосрочная на 1995–1997 гг. и среднесрочная на 1997–2000 гг., однако их цели и приоритеты не были реализованы.

Российское Правительство разработало и одобрило «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.), в которых сформулированы прежде всего цели социальной политики, способом достижения которых является модернизация экономики.

Составные части модернизации экономики таковы: создание благоприятного инвестиционного климата, структурные преобразования. Новым приоритетом «Основных направлений», по сравнению с прошлыми правительственными программами, определены инвестиции в человеческий потенциал, в интеллектуальную собственность, что приведет в долгосрочной перспективе к улучшению структуры российской экономики за счет увеличения доли высоких технологий. В ожидаемых результатах реализации данной стратегии определены конкретные количественные параметры увеличения объема ВВП, роста инвестиций, уровня инфляции, роста реальных доходов и др.

Прогнозирование призвано выявить важнейшие проблемы и направления развития страны. Результаты прогнозных расчетов используются государственными органами для выработки и обоснования социально-экономической политики и приоритетов государства.

Прогнозирование как одна из форм государственного регулирования служит начальным этапом, предшествует разработке программ, планов, основных направлений, разработке стратегии социально-экономического развития и т.д. Во всех видах общественной деятельности необходимо предвидение перспектив развития, будущих последствий принятых в настоящее время решений, а также явлений, которые могут возникнуть независимо от предусмотренных мер.

Особенно важно предвидение в управлении социально-экономическими процессами. Это трудная по своей сути задача, осо-

бенно в современных условиях. Все формы общественной жизни и их взаимодействия усложнились. Усилились взаимосвязи и взаимозависимость науки, техники, социальных условий, мирового хозяйства.

Задача состоит в том, чтобы учесть взаимодействие множества объективных и субъективных факторов (внутренних и внешних), добиться, чтобы предвидение как элемент управления общественным развитием было по-настоящему научным и достоверным.

Прогноз рассматривается как аргументированные научные представления и высказывания о будущем состоянии изучаемого объекта, носящие вероятностный, но достаточно достоверный характер.

Главная функция прогнозирования – формирование научных предпосылок принятия управленческих решений в рыночных условиях. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995 г.) содержит следующее определение прогнозирования: государственное прогнозирование социально-экономического развития России – научные представления о направлениях социально-экономического развития РФ, основанные на законах рыночного хозяйствования.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития РФ используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти России конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Итак, цель прогнозирования состоит в создании научных предпосылок, включающих: научный анализ тенденций развития экономики; вариантное предвидение предстоящего развития общественного воспроизводства, учитывающее как сложившиеся тенденции, так и намеченные цели; оценку возможных последствий принимаемых решений; обоснование направлений социально-экономического и научно-технического развития для принятия управленческих решений.

Прогнозы периода 1992–1993 гг. не отличались точностью, что объективно определялось высокой интенсивностью переходных процессов, а субъективно – отсутствием опыта анализа и оценки рыночной экономики. Однако в это время приобретался опыт организации прогнозных работ в рыночных условиях, взаи-

модействия с ведомствами и регионами, а также решались многочисленные методические проблемы.

В период 1994–1996 гг. в России сложилась определенная система государственного прогнозирования. Структура разработки прогнозов по временным горизонтам определяется Федеральным законом о прогнозировании (1995 г.), в соответствии с которым Правительство организует разработку долгосрочных, среднесрочных и годовых прогнозов. Впервые это полностью начало осуществляться в 1996 г., когда разрабатывался долгосрочный прогноз до 2005 г., среднесрочный прогноз до 2000 г. и, как это было и в предшествующие годы, прогноз на следующий 1997 г. Согласно Закону Правительство обеспечивает разработку государственных прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу. Закон усиливает перспективность и целенаправленность прогнозных и программных работ, расширяет их временной горизонт, связывает воедино текущие и долгосрочные, прогнозные и целеполагающие документы, придает им государственный характер, определяет необходимость разработки ряда прогнозных материалов по отдельным аспектам социально-экономического и научно-технического развития.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации:

- по народнохозяйственным комплексам (в том числе в территориальном разрезе);
- по отраслям экономики;
- по регионам (по экономическим районам).

Отдельно выделяются прогнозы развития государственного сектора экономики. Они основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, инновационных, экономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов общественно значимых сфер деятельности, а также прогнозов интеграционных связей стран-членов Содружества независимых государств (СНГ) и развития мировой экономики.

Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических, природных и других факторов. Они включают количественные и качественные показатели развития макроэкономической ситуации, структуры экономики, научно-тех-

нического и инновационного развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Методологические и методические вопросы прогнозирования социально-экономического развития являются прерогативой тех организаций, которым Правительство поручает разработку прогнозов. В частности сводный экономический прогноз разрабатывается Министерством экономического развития и торговли РФ. Именно оно и отвечает за методологию и методику разработки прогноза. В системе Российской академии наук (РАН) прогнозы разрабатывает Институт народнохозяйственного прогнозирования.

На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство РФ организует разработку Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на десятилетний период. В Концепции конкретизируются варианты социально-экономического развития России, заложенные в прогнозе на долгосрочную перспективу, определяются возможные цели и стратегические приоритеты социально-экономического развития РФ, пути, средства и этапы достижения поставленных целей и реализации приоритетов. Концепция социально-экономического развития вместе с предложениями о системе долгосрочных федеральных целевых программ, обеспечивающих решение поставленных целей и приоритетов, направляется Правительством РФ в Совет Федерации и Государственную Думу.

Рассмотренные основные формы государственного регулирования не являются бесспорными и исчерпывающими. В каждой из них применяются как общие, так и специальные методы государственного регулирования.

2.2. Методы государственного регулирования

Применительно к современным российским условиям разнообразие подходов к оценке роли государства и государственного регулирования в переходный период можно свести условно к двум направлениям, которые отличаются по методам регулирования.

Первое направление – государственное вмешательство ограничено в основном методами финансово-кредитного регулирования. Существует стандартный набор таких методов – использование учетной ставки процента; изменение обязательного минимального резерва, объема денежной массы в обращении; эмиссия денег; изменение валютного курса, применение налоговых ставок и т.д. Основным постулат этой концепции – меньше участия государства, больше «индекса экономической свободы».

Второе направление – активное государственное регулирование экономики, проведение целенаправленной структурной, инвестиционной, социальной политики, государственное регулирование цен на топливно-энергетические ресурсы, потребительские товары первой необходимости и т.д. Вторая концепция направлена на усиление регулирующих функций государства в переходной экономике. Методы финансово-кредитного регулирования в этой концепции лишь часть методов, в целом их набор шире.

Классификация методов сложный процесс. Условно различают две классификации методов. Согласно первой классификации целесообразно выделить общие методы, частные и специальные.

К общим методам (методологии) относятся совокупность методов познания, системный метод, теория общественного воспроизводства и др.

Макроэкономика исследует экономику в целом, во всех взаимосвязях и временных периодах. Методология исследования макроэкономических процессов, предвидение развития событий в тех или иных социально-экономических процессах основываются на методах количественного и качественного анализа, системном комплексном подходе.

Необходимой предпосылкой научной обоснованности выводов, вытекающих из применения методологии, является не только глубокое знание объективных экономических законов и механизма их действия, но и проверка истинности их практикой.

В госрегулировании процессов социально-экономического развития большое применение находят **частные методы**, включающие статистические методы, экономико-математические и др.

Существует многообразие статистических методов, однако применительно к регулированию особое значение имеют:

- метод экстраполяции;
- метод экономических группировок;
- индексный метод;

- бюджетный метод (метод выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) и др.

Метод экстраполяции применим главным образом при разработке первоначальных прогнозов, проектировок основных направлений, программ. Точность этого метода тем больше, чем меньше период, в отношении которого метод применяется.

Метод экономических группировок широко используется в государственном регулировании. Группировки позволяют сложные по своему составу совокупности распределить на группы, однородные по какому-либо существенному признаку. Анализ чаще всего осуществляется с помощью структурных, динамичных и структурно-динамических группировок, сформированных по одному признаку или сочетанию нескольких. Так, для характеристики уровня жизни населения берут группировки населения по денежным доходам на душу населения, прожиточному минимуму в среднем на душу населения, числу больничных коек на 10 000 населения и т.п.

Бюджетный метод (метод выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств) представляет собой метод государственного статистического наблюдения за уровнем жизни населения и проводится органами государственной статистики в соответствии с федеральной программой статистических работ, ежегодно утверждаемой Госкомстатом России по согласованию с Правительством РФ.

Выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств проводится с целью получения статистической информации о жизненном уровне различных групп населения. Обследование бюджетов домашних хозяйств проводится во всех субъектах РФ по выборочному методу и охватывает 49,2 тыс. домашних хозяйств.

Материалы обследования являются основой для получения данных о распределении и дифференциации населения по уровню материального благосостояния, потребления, денежных расходов, условий жизни населения. Они представляют важную информацию для характеристики структуры потребительских расходов в семьях различного состава, характеризуют дифференциацию населения по уровню располагаемых ресурсов, позволяют определить динамику изменения потребительского спроса в домашних хозяйствах, находящихся в городской и сельской местностях. С 1997 г. был осуществлен переход на новую программу

бюджетного обследования, главной особенностью которой послужил новый перечень учетных признаков¹.

В программу бюджетного обследования включен новый перечень учетных признаков, сориентированный на получение наиболее полных данных о составе расходов и объемах личного потребления домашних хозяйств.

Материалы обследования бюджетов домашних хозяйств широко используются статистикой в различных экономических расчетах: индексов потребительских цен, национального дохода, при исчислении реальных доходов населения и др.

К *специальным методам*, играющим особо важную роль во всех формах государственного регулирования, относятся: балансовый, программно-целевой, нормативный. В рыночной экономике необходимо обеспечение равновесия, следовательно проблемы сбалансированности ресурсов и потребностей (материальных, трудовых, финансовых) являются первоочередными. Поэтому *балансовый метод* будет рассмотрен далее более подробно.

Программно-целевой метод может использоваться при решении конкретной проблемы, которая характеризуется значимостью, невозможностью решения ее другими методами, образуется на стыке отраслей, что требует специального подхода. Для применения программно-целевого метода важно обоснование выбора проблем. В широком смысле программно-целевой метод представляет собой осуществление и углубление комплексного подхода к решению проблемы. Только федеральных целевых программ в 2003 г. насчитывалось 52, расходы бюджета на их реализацию составят 147 млрд руб.

Нормативный метод применяется как самостоятельно, так и в совокупности с другими методами, например, совместно с программно-целевым методом определяются количественные показатели целей и необходимые ресурсы для достижения этих целей. Нормативный метод используется для выявления потребностей и возможных ресурсов при разработке различных балансов, определения норматива оборотных средств, норм амортизационных отчислений и др. Метод предполагает нахождение соотношения между различными величинами (параметрами), при которых может быть обеспечен оптимальный масштаб прогнозируемых процессов.

¹ См.: Российский статистический ежегодник. Официальное издание. – М.: Госкомстат РФ, 2000. – С. 177.

Норма – научно обоснованная мера общественно-необходимых затрат ресурса на изготовление единицы продукции (выполнение работы) заданного качества.

В условиях рыночной экономики акцент смещается с системы технико-экономических норм и нормативов на обоснование экономических, социальных, экологических нормативов и др.

Технико-экономические нормативы позволяют хозяйствующим субъектам в рыночных условиях определить расход сырья, топлива, электроэнергии и т.д. Государство же вместо разработки и утверждения таких нормативов (как было ранее) занимается разработкой и реализацией программ с ресурсосберегающей направленностью экономического развития (экономией основных видов ресурсов). Это вызвано тем, например, что энергоёмкость отечественного производства в 1,8 раза выше, чем в США, и в 3 раза выше, чем в Западной Европе. Основными причинами этого являются: сложившаяся структура экономики; обширная северная часть страны и большие затраты на транспорт; отсталые технологии производства; энергозаточительные установки и приборы во всех секторах экономики. В соответствии с «Энергетической программой России» (1995 г.) и Федеральной целевой программой «Энергосбережение России», разработанной на срок с 1998 по 2005 г., намечено снижение энергоёмкости ВВП к 2005 г. на 13,4%. Оценка потенциала энергосбережения свидетельствует о возможностях российской экономики к 2010 г. за счет эффективности использования энергоресурсов сократить их потребности в размере 350–460 млн т условного топлива.

Экономические нормативы. Они являются важными регуляторами развития экономики в целом и отдельных социально-экономических процессов. К ним относятся:

- различного вида налоги на имущество, на доходы, на добычу полезных ископаемых, на товары и услуги, таможенные пошлины и т.д.;
- финансовые нормативы – трансферты, отчисления в бюджет, отчисления во внебюджетные фонды и т.д.;
- банковские нормативы – нормативы обязательных резервных отчислений, учетная ставка и др.

Важное место среди экономических нормативов занимают **финансовые нормы и нормативы.** В финансовом планировании это – показатели, отражающие минимальные, средние или максимально предельные величины, регулирующие образование, распре-

деление и перераспределение финансовых ресурсов. Финансовые нормативы предназначены для рационального регулирования и использования финансовых ресурсов, фондов денежных средств целевого назначения. Применение их способствует связи производства и финансовых показателей, обеспечению сбалансированности бюджета.

Финансовые нормы и нормативы делятся на утверждаемые и расчетные.

Утверждаемые нормативы устанавливаются действующим законодательством – ставки налогов, нормативы платежей в бюджет из прибыли, отчисления во внебюджетные фонды (единый социальный налог), ставки подоходного налога и др.

Среди финансовых нормативов большое значение имеют нормативы межбюджетных отношений – распределение трансфертов, дотации, субвенции, субсидии и т.п.

Важную роль играют финансовые нормативы в финансовой помощи субъектам РФ. Так, Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, цель которого – выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам – определяется на основе оценки налогового потенциала и нормативных ресурсов, а Фонд софинансирования социальных расходов – на основе нормативных расходов и их частичного возмещения. Фонд регионального развития, предназначенный для поддержки развития региональной инфраструктуры, образуется в виде субсидий (как правило, долевых) на финансирование инвестиционных проектов и программ.

К расчетным финансовым нормативам относятся нормативы оборотных средств.

В зависимости от назначения различают единые и дифференцированные финансовые нормы и нормативы. Так, нормы амортизации, дифференцированные по видам основных фондов, одновременно являются едиными для отраслей.

В условиях рыночной системы хозяйствования финансовые ресурсы регионов должны базироваться на стабильных долговременных нормативах.

Социальные нормативы. До сих пор многие социальные проблемы остаются нерешенными. Социальные издержки рыночных преобразований в России имели слишком высокую цену.

Социальные нормативы должны разрабатываться на основе прожиточного минимума и потребительских бюджетов, определенных нормативным методом: минимального потребительского бюджета и рационального потребительского бюджета. До на-

стоящего времени в официальной статистике используются, как правило, показатели прожиточного минимума, среднедушевых доходов и средней заработной платы, которые сравниваются друг с другом и иными социальными показателями. Однако этого недостаточно.

Прожиточный минимум сейчас в России не может рассматриваться в качестве экономически и социально обоснованной границы «нормативного» уровня жизни (таковым должен быть минимальный потребительский бюджет). При оценке реальной покупательной способности денежных доходов различных групп населения средняя заработная плата также не может выполнять роли индикатора уровня жизни. Она, в частности, не отражает действительный уровень полученных доходов, так как не включает нелегализованные доходы граждан и не позволяет учесть такую характерную ныне особенность российского рынка труда, как большую вторичную, в том числе и незарегистрированную, занятость населения.

Экологические нормативы. Это – величины предельно допустимых концентраций вредных выбросов в атмосферу, загрязнения воды; нормативы землепользования, водопользования и др.

Современные представления о взаимодействии человека и окружающей среды исходят из того, что интеллектуальные возможности человечества должны быть использованы для создания таких условий жизни и работы, которые позволили бы минимизировать негативное влияние на окружающую среду. Интенсивное использование природных ресурсов, их истощение сопровождается загрязнением окружающей среды. В России до сего времени нарушается баланс между экономическими и экологическими интересами общества.

Рост загрязнения окружающей среды под воздействием производственных факторов, истощения природно-ресурсного потенциала из-за его неэффективного использования, рост заболеваемости населения и снижение продолжительности жизни – некоторые примеры нарушения эколого-экономического равновесия.

На окружающую природу и жизнь людей все большее влияние оказывают испытания ядерного оружия, возможность захоронения ядерных отходов и др.

Наряду с твердыми отходами, стоками, газами в перечне загрязнений все большее место занимают шумы, искусственная радиация, избыточное тепло. Объектами отрицательного воздей-

ствия стали не только земля, водные ресурсы, атмосфера, но и космическое пространство, природные ландшафты и др. Охрана природы от загрязнения, разрушения, вымирания направлена не только на ее сохранение и восстановление, но и на предупреждение отрицательных наследственных изменений в организме человека, обеспечения благоприятных естественных условий жизнедеятельности общества.

Большую роль в этом играют экологические нормативы, использование которых гарантирует сохранность природных систем, более точный расчет эффективности природоохранных мероприятий и рационального природопользования в целом.

Под экологическими нормативами понимаются устанавливаемые компетентными органами предельно допустимые изменения в природе – в ее элементах, популяциях и др., вносимые людьми в процессе их жизнедеятельности.

Экологические нормативы многообразны. Это предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ по ингредиентам, предельно допустимые шумовые загрязнения, расчетная лесосека (в лесопользовании), нормы отлова рыбы в водоемах, нормы отстрела дичи, объемы выбросов загрязняющих веществ, содержание (концентрация) в них вредных веществ, предельно допустимые выбросы в стоки и др.

Система нормативов включает такие нормативы как: удельный расход ресурсов (сырья, топлива, электроэнергии); удельные капитальные вложения; амортизационные отчисления; плата за фонды и др. Например, при разработке материального баланса мяса, потребность в нем определяется, исходя из рациональных (либо минимальных, средних) норм потребления на одного человека в год, дифференцируемых в зависимости от демографического состава населения. В межотраслевом балансе производства и потребления нормативы (коэффициенты) прямых и полных материальных затрат наряду с вектором конечного спроса используются для определения валовых выпусков отраслей.

Экологические нормативы применяются при: расчетах эффективности природоохранных мероприятий; создании основных фондов природоохранного назначения и природоохранных объектов; разработке целевых природоохранных программ и территориальных комплексных схем охраны природы.

Экологический кризис проявляется в превышении допустимых норм загрязнения водных, воздушных пространств, почвы

и т.д. Он усугубляется при общей неблагоприятной экономической ситуации в стране, когда нехватка финансовых ресурсов для решения задач охраны природной среды и поддержания природно-ресурсного потенциала не позволяют обеспечивать эколого-экономическое равновесие и обеспечивать условия для устойчивого развития ресурсного потенциала.

Реализация государственной политики экономического роста неэффективна без учета влияния на экологию и ее изменения в результате осуществления различных преобразований.

Существующие в современном мире экологически вредные производства представляют собой в некотором роде источники валютных поступлений. Это вызывается тем, что развитые страны размещают вредное производство и хранят отходы ядерных технологий на территории развивающихся стран и платят за предоставление территории валюту. В результате у развивающихся стран смягчается проблема выплаты внешних долгов.

Товарообменные сделки «долги за природу» можно отнести к нетрадиционным методам решения проблемы внешней задолженности. Суть сделок состоит в том, что Всемирный банк или заинтересованная группа защитников природы выкупают у кредитора по существенно сниженной стоимости (либо получают безвозмездно) часть внешнего долга страны, которая сама выплатить его не в состоянии. Затем данная сумма передается в центральный банк заемщика и конвертируется в местную валюту или в ценные бумаги, выраженные в местных денежных знаках. Получаемые таким образом средства используются на проведение природоохранных мероприятий в стране-должнике, и соответственно списывается часть внешней задолженности.

Передача части национальной квоты по снижению выбросов в атмосферу парниковых газов также может быть использована в счет погашения части внешнего долга.

На третьей мировой конференции по глобальному потеплению, которая состоялась в декабре 1997 г. в Японии (Киото), было достигнуто международное соглашение по сокращению выбросов в атмосферу парниковых газов. В частности, в соответствии с соглашением к 2008–2012 гг. развитые страны обязаны сократить эти выбросы (особенно CO_2) до уровня 1990 г.: страны Европейского Союза – на 8%, США – на 7%, Япония – на 6%.

В России в связи со значительным спадом промышленного производства ситуация прямо противоположная. В 1998 г. выб-

рос парниковых газов составлял 70% уровня 1990 г. По подсчетам специалистов Всемирного банка, к 2010 г. они будут на 4% меньше, чем в 1990 г.

Россия имеет возможность продать часть неиспользованных квот на выброс парниковых газов, что составит около 250 млн т в год. Именно эта сумма может быть предметом переговоров о решении проблемы внешней задолженности России. Однако даже глубокая реструктуризация внешней задолженности, использование нетрадиционных методов погашения внешнего долга не меняют кардинальным образом ситуацию, а лишь откладывают решение серьезной проблемы на более длительный срок.

Воздействие экономики на окружающую среду рассматривается как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровнях.

Для макроэкономического уровня основополагающей является работа американских экономистов В. Леонтьева и Д. Форда «Межотраслевой анализ воздействия структуры экономики на окружающую среду»¹. Целью этой работы было включение нежелательных побочных эффектов (загрязнения) в систему межотраслевых связей и построение статической межотраслевой модели с учетом экологических связей. Материалы книги дали импульс к развитию нового научного направления в моделировании экономики с учетом экологического фактора.

Помимо рассмотренных нормативов, выделяют группы нормативов по другим признакам. Например, существуют ресурсные нормативы и нормативы эффективности общественного производства.

Ресурсные нормативы включают материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, например, материалоемкость, металлоемкость и др.

Нормативы эффективности общественного производства охватывают: производство ВВП на душу населения, на 1 руб. затрат; рентабельность; фондоотдачу; долю прироста ВВП за счет повышения производительности труда и др.

Вторая классификация методов государственного регулирования строится, исходя из различных мер воздействия на социально-экономические процессы.

¹ См.: Экономика и математические методы. – 1972. – № 8. – Вып. 3.

Государство использует методы (меры) прямого и косвенного воздействия на экономику.

Методы прямого воздействия, как правило, охватывают регулирование использования государственной собственности и государственных ресурсов. Объектами прямого воздействия являются прежде всего казенные предприятия, государственные учреждения, другие организации, финансируемые из государственного бюджета, ресурсы бюджета, а также ими могут быть научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в государственных научно-исследовательских центрах.

К методам прямого воздействия относятся: контроль за финансовыми операциями государственных предприятий, их структурой и их хозяйственной целесообразностью; установление цен и тарифов, производственных заданий для предприятий государственного сектора. Под прямым контролем находятся государственные инвестиции и расширение основного капитала государственных предприятий, инвестиции в жилищное и дорожное строительство, на развитие сферы образования и здравоохранение. Эти методы включают различные государственные закупки (военные и другие заказы), а также различные социальные выплаты. Методы прямого воздействия охватывают также определенные виды контроля: валютный контроль, ограничение экспорта капитала, эмиссии денежных знаков, лицензии на строительство и размещение предприятий, приобретение пакетов акций или целых предприятий.

Административные методы также относятся к методам прямого воздействия. Они основываются на силе и авторитете государственной власти, включают меры запрета, разрешения, принуждения. Например, принятие законодательных актов; государственный заказ; государственные инвестиции; кредиты; субсидии; лицензирование; квотирование; определение параметров экологической безопасности, охраны окружающей среды и др.

В юридическом аспекте государственное регулирование проявляется наиболее отчетливо в системе действующих законов. Правовое регулирование составляет основу управляющего воздействия государства на экономическую деятельность.

Так, в Японии правовое регулирование осуществляется прежде всего с помощью триады: «Антимонопольное законодательство», «Аграрное законодательство» и «Трудовое законодательство». Кроме триады, существует обширный набор законов и

правил, относящихся ко всем сферам воспроизводственного процесса и в первую очередь к финансовой и кредитной сферам. На этой базе в Японии осуществляется планирование. Последний тринадцатый пятилетний план (1996–2000 гг.) ставит главной целью проведение кардинальной реформы экономической и социальной структуры.

Методы косвенного воздействия влияют на интересы хозяйствующих субъектов через налоговую систему, кредит, таможенные сборы и т.д.

К объектам косвенного регулирования относятся физические и юридические лица и их ресурсы, не включенные в перечень объектов прямого воздействия: частные предприятия, предприятия со смешанной формой собственности, у которых контрольный пакет акций находится в руках негосударственных объектов.

Косвенные методы регулирования реализуются экономическими средствами (экономические методы).

Экономические методы включают регулирование: бюджетно-налоговое; денежно-кредитное и др.

В рыночной экономике основу составляют методы косвенного воздействия и экономические методы; в переходной и смешанной экономиках – сочетание методов прямого и косвенного воздействия. Применение административных и экономических методов в разных сферах и отраслях складывается по-разному, но приоритет отдается экономическим методам.

Использование методов прямого и косвенного воздействия «переплетается» и их разграничение условно. Методология, методы государственного регулирования и планирования обогащались и развивались под влиянием усложнения целей социально-экономического развития и их соотношения с ресурсами, достижениями научно-технического прогресса, интеграцией народного хозяйства, изменением роли внешнеэкономических связей и др. В экономике, управляемой посредством единого государственного плана, и в экономике переходной к смешанной меняется соотношение не только административных и экономических методов, но и назначение и содержание конкретных методов, обосновывающих перспективные и прогнозные разработки.

Критический подход к командно-административной системе и директивному планированию не тождествен огульному отрицанию всех его элементов, особенно методов планирования. В период планового управления, особенно в 80-е гг., происходили

существенные изменения в методах планирования – проводились расчеты вариантов плана на основе моделей межотраслевого баланса с применением ЭВМ, использовались оптимизационные модели, программно-целевой метод, широко развивалось прогнозирование как метод предплановых расчетов и др.

2.3. Балансовый метод. Его изменения в смешанной экономике

В 90-е гг. – в период преобразования централизованной плановой экономики – исчезли из научных публикаций исследования по проблемам воспроизводства и сбалансированности развития. Причин этому несколько. Главная, по нашему мнению, состоит в трудности осмысления и трактовки этих проблем в современных условиях, поскольку все еще преобладает критическое отношение к прошлому и стремление уйти от прежней методологии при анализе воспроизводственных процессов и балансовых проблем. В условиях перехода к рыночным отношениям сбалансированность продолжает оставаться необходимой качественной характеристикой развития экономики, достижение рыночного равновесия – краеугольное понятие как в теории, так и в практике функционирования рыночной экономики.

При сбалансированности достигается равновесие совокупного спроса и совокупного предложения, основных производственных фондов и рабочей силы, материально-вещественных и финансовых потоков и т.п. Задача состоит в поддержании равновесной экономики.

Однако несбалансированность также ей присуща. Несбалансированность спроса и предложения, трудовых ресурсов и спроса на рабочую силу (безработица), дефицит государственного бюджета, неравновесие на финансовых рынках наблюдаются во многих странах рыночной экономики.

В плановой экономике *балансовый метод был одним из важнейших для определения народнохозяйственных пропорций, увязки отдельных частей государственного плана в целое*. Централизованно распределительная система нуждалась в разработке сотен наименований материальных балансов. Усложнение структуры экономики отражалось в увеличении числа балансов. Ресурсное перенапряжение централизованной экономики также являлось причиной роста числа балансов.

В рыночной экономике ее субъектам никто не навязывает заданий по производству, поставкам, лимитам потребления и т.п. Однако ликвидирована ли за годы рыночных преобразований в России «экономика дефицита»?

Содержание балансовых проблем в современных условиях остается тем же, что и в доперестроечный период. Изменения касаются механизмов и способов решения их. Меняются функции материальных балансов, они трансформируются в инструмент анализа и прогнозирования равновесия на товарном рынке. Среди балансов усиливается роль финансово-стоимостных и трудовых балансов.

Баланс трудовых ресурсов становится инструментом прогнозирования безработицы и рынка труда – новым явлением в нашей экономике. Ситуация же с конструктивным решением большинства балансовых проблем воспроизводства стала хуже, чем до периода рыночных преобразований. При переходе от системы балансов народного хозяйства к системе национальных счетов (СНС) межотраслевой баланс стал одним из важных разделов современной СНС, и интеграция межотраслевого баланса в СНС означает, что правила его составления должны быть скоординированы с правилами составления ключевых счетов СНС, а содержание основных показателей в различных квадрантах межотраслевого баланса должно быть четко скоординировано с содержанием этих показателей в других частях СНС.

В современных условиях данные межотраслевых балансов могут быть использованы для разработки прогнозов отраслевой структуры экономики, выявления роли отдельных факторов, например, зависимости экономики от энергоснабжения или изменения цен на энергоносители, прогнозирования на основе региональных балансов объемов ввоза и вывоза продукции за пределы региона.

Столь же необходима в рыночных условиях разработка материальных балансов по ограниченной номенклатуре. В России материальные балансы разрабатываются прежде всего по экспортоориентированным отраслям. Например, Правительство дает балансовые задания нефтяным компаниям, определяющим, какую часть продукции поставить на экспорт и какую на внутренние нужды. По импортозамещающим отраслям также разрабатываются материальные балансы для обоснования необходимого объема импорта. Необходимость разработки стоимостных,

финансовых балансов очевидна (Госбюджет РФ, баланс денежных доходов и расходов населения и др.). Без баланса трудовых ресурсов нельзя сделать прогноз занятости и безработицы в рыночной экономике. Это одна из острейших социальных проблем.

Если содержание балансовых проблем в рыночных условиях существенно не меняется, то способы обеспечения сбалансированности различных видов ресурсов с потребностью в них принципиально иные.

Сбалансированность экономики охватывает все стадии процесса воспроизводства, его материально-вещественные и стоимостные пропорции.

Применительно к российским рыночным преобразованиям речь идет об обеспечении сбалансированности в условиях глубокого кризиса, породившего новые диспропорции.

Рыночные преобразования перенесли проблему несбалансированности из одной плоскости в другую, заменив товарный дефицит на денежный, но не сняли вопросов обеспечения согласованности потоков товаров и доходов, материально-вещественных и стоимостных пропорций. В российской экономике несбалансированность воспроизводства проявилась в: материально-вещественной несбалансированности; стоимостных диспропорциях; структурных диспропорциях; несбалансированности трудовых ресурсов и рабочих мест; региональных диспропорциях и др.

Материально-вещественная несбалансированность. В плановой экономике основное внимание уделялось взаимосвязи материально-вещественных пропорций. Стоимостные пропорции играли подчиненную роль, так как они определялись, исходя из принятого в плане распределения важнейших видов материальных ресурсов, приоритетов в развитии отдельных отраслей. В 80-е гг. центральным вопросом сбалансированности и пропорциональности стало обсуждение путей устранения дефицита товаров и услуг. При переходе к рыночному типу хозяйствования, демонтаже системы централизованного планирования и прямого государственного распределения ресурсов достижение сбалансированности стало связываться главным образом с использованием стоимостных регуляторов экономики – цен, налогов, денежного обращения и др. Либерализация ценообразования и условий хозяйственной деятельности предприятий сняли с повестки дня проблему общего товарного дефицита, остро стоявшую в плановой централизованной экономике. За короткий период был устранен

такой элемент макроэкономической несбалансированности воспроизводства, как товарный дефицит. Сделано же это было способом для плановой советской экономики принципиально неприемлемым – путем прямого снижения жизненного уровня большинства населения через повышение цен, ликвидацию сбережений, массовые невыплаты заработной платы и другие меры по ограничению платежеспособности и покупательного спроса населения. Переход к рынку ослабил по ряду направлений сбалансированность материально-вещественных пропорций.

Стоимостные диспропорции. За годы преобразований дефицит товаров сменился дефицитом денег. Смещение проблем несбалансированности из сферы материально-вещественных в область стоимостных диспропорций, устранив одни из них (разрыв между спросом и предложением), обострило другие.

Под влиянием инфляции произошла глубокая деформация всех стоимостных пропорций и соотношения цен на продукцию отдельных отраслей, изменившая стоимостные основания финансовой, бюджетной и кредитно-денежной систем. Индекс потребительских цен с 1992 г. по 1995 г. увеличился в 1187 раз, а номинальная средняя зарплата – в 616 раз. Однако динамика потребительских цен отражает темпы инфляции со стороны спроса. Индекс цен производителей на продукцию промышленности за тот же период повысился в 3005 раз, или в 2 раза больше, чем в потребительской сфере. Опережающий рост цен в производственном секторе экономики свидетельствует о намного более выраженной инфляции издержек производства. Тарифы на грузовые перевозки увеличились за те же годы в 9,3 тыс. раз, а индекс цен реализации продукции сельского хозяйства производителями продукции повысился всего в 780 раз, в 4,5 раз меньше, чем в промышленности.

Стоимостные диспропорции на макроуровне проявлялись в постоянной дефицитности госбюджета. Превышение расходов консолидированного бюджета над доходами по отношению к ВВП составляло 3,4% в 1992 г., 4,9 – в 1993 г., 6 – в 1995 г., 9 – в 1996 г., 12% – в 1997 г. вместо 3,5% по закону. На 1998 г. бюджет был утвержден с дефицитом в 5%. Дефицитный бюджет приводил к ускоренному росту внутреннего долга в течение 1996 г. в 2 раза (со 190 трлн руб. до 380 трлн руб.), в течение 1997 г. – в 1,8 раза (до 690 трлн руб)¹. В 2000 г. в бюджет был «заложен»

¹ По данным справочника Государственного комитета РФ по статистике за соответствующий год.

платеж государственного внешнего долга в размере 4 млрд. долл., в 2003 г. – 17 млрд долл США¹.

Кредиты, полученные Россией на проведение преобразований и стабилизацию экономики, являлись важным средством сбалансированности государственного бюджета. Вместе с тем принятые Правительством обязательства перед МВФ и другими международными экономическими организациями заметно влияли на содержание внутренней экономической политики. Система стоимостных пропорций оставалась неустойчивой и в результате массовых неплатежей и роста задолженности как в расчетах между предприятиями, так и при исполнении госбюджета. Неплатежи разрушают механизм поддержания ценностных соотношений, которые в условиях рынка выступают основными регуляторами производственной деятельности предприятий и формирования материально-вещественных пропорций. Продолжалась натурализация обмена, значительная его часть осуществлялась через бартерные операции – обмен товаров на встречную поставку необходимой продукции. Большая доля расчетов производилась при помощи заменителей денег – налоговых льгот, векселей, а также за наличные деньги, минуя банки, что расширяет возможности сокрытия доходов и уклонения от налогообложения.

В экономике образовалась искусственная нехватка денег. На нормальный денежный сектор, по оценке ученых РАН, в стране приходилось лишь 20% (с учетом доллара более 30%) экономического оборота. Остальное – натуральное хозяйство или хозяйство, обслуживаемое различными суррогатами денег: бартерный обмен (30–35% оборота), взаимная «амнистия» кредиторов и должников, просроченная задолженность, налоговые освобождения, необеспеченные векселя, разные талоны и натуральные выплаты зарплаты и т.п.

Неравновесие доходов и расходов достигло за годы преобразований такого уровня, что механизм неплатежей перестал справляться с его балансированием. Бартер возник в экономике дефицита. В 1990–1991 гг., когда он стал широкомасштабным экономическим явлением, его смысл состоял в том, что деньги мало стоили, и наличие денег еще не свидетельствовало о возможности приобретения нужных ресурсов.

¹ См.: Известия. – 2001. – 22 сент.

В 1992 г., когда цены были отпущены, деньги стали наиболее дефицитным ресурсом, бартер не исчез, но его роль изменилась на прямо противоположную. В 1992–1994 гг. были высоки ставки доходности, которые способствовали оттоку денежных средств из текущего оборота. Именно использование денежных средств не по назначению и послужило стимулом для осуществления натурального обмена, который в 1994–1995 гг. был в форме взаимозачетов, в 1995–1996 гг. – в форме денежных суррогатов. Поэтому неплатежи – не изолированное явление, а результат адаптации экономики к острой нехватке денег. В стране с рыночной экономикой нормальные деньги должны вытеснить суррогаты с помощью государственной политики регулирования цен.

Структурные диспропорции. Структура промышленного производства за годы преобразований еще более деформировалась. Произошло снижение наукоемких производств, происходит технологическая деградация экономики, т.е. свертывание современных технологий. Падение производства в России по своим масштабам и длительности значительно превысило все известные в истории кризисы мирного времени (включая Великую депрессию 1929–1933 гг.).

В машиностроении, промышленном строительстве, легкой, пищевой промышленности и во многих других важнейших отраслях производство сократилось в 4 – 5 раз, расходы на научные исследования и конструкторские разработки – в 10, а по отдельным направлениям – в 15 – 20 раз. Этому способствовал и внешнеторговый баланс. Главным источником экспортных доходов являлись сырьевые ресурсы. В 1996 г. на долю энергоносителей приходилось 45% экспорта. Значительно сократились инвестиции в производство.

Структура внешнеэкономических связей, которая и прежде была ближе к структуре в развивающихся странах, еще более приблизилась к ней. Об этом свидетельствует структура экспорта и импорта, уровень внешнего долга, характер платежного баланса. За годы преобразований экономика России из экономики развитой страны стала экономикой развивающейся страны. Экспорт сырья пока позволяет финансировать ее первоочередные нужды, но внешнеэкономические связи выступают скорее как текущий конъюнктурный стабилизатор экономики, а не механизм повышения ее конкурентоспособности. Благоприятной тенденцией можно было бы считать значительное повышение удельного веса

сектора услуг, но при этом доля личных услуг сократилась, а для услуг сферы обращения непомерно увеличилась. Последняя в значительной степени носит непроизводительный характер. Частичное улучшение структуры услуг связано также с уменьшением производства некачественных товаров, которые перестали пользоваться спросом на рынке.

Будущее страны зависит от прорыва в обрабатывающих отраслях, от ориентации на потребности людей. Создание развитого индустриального потребительского сектора экономики является одновременно и необходимым условием мобилизации социальных резервов экономики. Применение государственных заказов, государственных контрактов представляет собой управление материальными потоками, соответствующее рыночным отношениям.

Несбалансированность трудовых ресурсов и рабочих мест. При переходе к рыночной экономике появился рынок труда с такими его атрибутами, как безработица. Начиная с 30-х гг., экономика СССР функционировала в условиях дефицита рабочей силы, хотя высокий уровень занятости поддерживался искусственно: около 95% трудоспособного населения при большом количестве незаполненных рабочих мест. По методологии Международной организации труда, на начало 2003 г. безработными были 7,1% экономически активного населения (без учета скрытой безработицы). Разрыв между минимальными и максимальными уровнями безработицы по регионам составляет 36 раз. Баланс трудовых ресурсов характеризует наиболее общие соотношения трудовых ресурсов занятого и незанятого населения. С его помощью делается прогноз безработицы по стране и регионам.

Важным балансом, дополняющим сводный баланс трудовых ресурсов, но вместе с тем и позволяющим отразить другие аспекты сбалансированности, выступает баланс рабочих мест. Его назначение – согласовать на территориальном уровне хозяйствования инвестиционные программы предприятий всех форм собственности с наличием трудовых ресурсов региона. Он показывает степень сбалансированности количества рабочих мест с нормативными коэффициентами сменности, размер высвобождения рабочей силы. На его основе и используя показатель стоимости рабочего места, можно прогнозировать объем капитальных вложений и их структуру (на создание новых рабочих мест, реконструкцию и техническое совершенствование рабочих мест и т.п.).

Без капитальных вложений в развитие фондовооруженности нельзя обеспечить необходимые соотношения между производительностью труда и фондовооруженностью. Поэтому так важно проводить объективное соизмерение допустимого роста капитальных вложений для достижения прогнозируемых темпов роста производительности труда.

Региональные диспропорции. Они существовали и до преобразований в России. С выделением РФ в самостоятельное государство региональные проблемы воспроизводства изменились. Российские центры обрабатывающей промышленности оказались в ряде случаев отрезанными от минерально-сырьевой базы, созданной ранее с российской помощью в бывших союзных республиках. Хозяйственные связи предприятий, помимо причин, вызванных либерализацией экономики, были осложнены развалом общего экономического пространства, союзной инфраструктуры – транспорта и связи, энергосети, установлением новых границ.

Кризисная ситуация в экономике обусловила усиление дифференциации отдельных регионов по уровням развития, по реакции на рыночные преобразования. Если в 1990 г. среднедушевое производство промышленной и сельскохозяйственной продукции в десяти наименее развитых регионах отставало от соответствующего показателя десяти наиболее развитых регионов в 2,3 раза, то в 1995 г. – уже в 4,5 раза, т.е. разрыв увеличился почти в 2 раза.

В первые годы экономические преобразования зависели, главным образом, от разных стартовых условий, сложившихся в регионах, а начиная с 1994 г. динамика региональных процессов стала определяться прежде всего рыночными факторами – объемом платежеспособного спроса и связанной с ним ценовой конъюнктурой. В каждой стране с развитой рыночной экономикой есть относительно процветающие и отсталые регионы, но государство тревожат не сами территориальные различия, а динамика роста или отставания одних регионов от других.

В 1992–1995 гг. средние по России темпы спада производства были характерны для предприятий каждого второго субъекта Федерации, в 1996 – 1997 гг. – для 3/4 российских регионов. Особенно резко дифференцированы по отдельным регионам России показатели уровня и качества жизни населения. В последние годы продолжительность жизни в отдельных субъектах Федерации различалась на 17 лет у мужчин и на 12 лет – у женщин, доля пенсионеров по возрасту различалась в 2–5 раз, среднемесячные

доходы населения – в 14 раз, средняя оплата труда с учетом социальных выплат – в 11,5 раз, прожиточный уровень – в 6 раз, а отношение прожиточного минимума к зарплате – в 5 раз. Показатели официально зарегистрированной безработицы отличались более чем в 10 раз. В связи с этим депрессивность регионов должна оцениваться одновременно по двум шкалам ухудшений: по сравнению с другими территориями; по сравнению со своим прежним состоянием.

При значительном имущественном расслоении, больших региональных различиях в уровне жизни населения средние показатели уровня жизни вообще не могут выполнять роль социальных индикаторов экономической безопасности. Необходимо использовать систему относительных (не абсолютных) показателей, а именно – соотношение среднедушевых доходов с прожиточным минимумом, минимальным и рациональным потребительскими бюджетами. При этом чрезвычайно важными являются данные об изменении доли групп населения с доходами ниже прожиточного минимума, концентрации доходов в различных группах населения и соотношении доходов и численности самых бедных и самых богатых.

Систему потребительских бюджетов должны дополнять социальные нормативы, отражающие уровень обеспечения государственными социальными гарантиями в сферах: жилищной (нормативы площади на одного человека); занятости (условия предоставления и размер пособия по безработице); образования (продолжительность и качество бесплатного образования); здравоохранения (набор бесплатных медицинских услуг) и др.

2.4. Методы прогнозирования экономического развития

Прогнозирование – начальная, исходная стадия, определяющая возможные варианты и параметры экономического развития.

Наряду с методами, приведенными ранее, в прогнозировании используются и другие методы.

Методы прогнозирования различаются в зависимости от временного их периода (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные), уровня (макрэкономический прогноз, отраслевой, региональный и др.) и объекта прогнозирования. Методы демографического прогноза, научно-технического или прогноза природных ресурсов имеют свою специфику.

По оценкам ученых, насчитывается свыше 150 различных методов прогнозирования. В качестве основных на практике используются не более 15 методов. Рассмотрим методы прогнозирования в целом, не отмечая их специфики в каждой из областей прогнозирования.

Основой методики прогнозирования являются: проведение аналитического исследования; подготовка базы данных; качество базы данных; изучение и соединение информации в целое. Будущее во многом становится предсказуемым, если правильно и полно учитываются сложившаяся ситуация, факторы и тенденции, способствующие ее изменению в перспективе. Без этих предпосылок прогнозирование превращается в вероятностное гадание.

Совокупность методов прогнозирования можно сгруппировать по различным признакам: степени формализации; общему принципу действия; способу получения и обработки информации; направлениям и назначению прогнозирования; процедуре получения параметров прогнозной модели и др. Например, по принципу обработки информации об объекте можно выделить: статистические методы, методы аналогий.

Статистические методы объединяют методы обработки количественной информации по принципу выявления в ней математических взаимосвязей характеристик объекта с целью получения прогнозных моделей.

Наиболее распространена группировка методов прогнозирования по степени формализации, в соответствии с которой все методы можно разделить на интуитивные и формализованные. Рассмотрим эти методы более подробно.

Интуитивные (экспертные) методы прогнозирования

Интуитивные (экспертные) методы прогнозирования применяются в основном в следующих случаях:

- объект прогнозирования не поддается математическому описанию, формализации;
- отсутствует достаточно представительная статистическая выборка, которая позволяет сделать вывод;
- невозможно учесть влияние многих факторов из-за значительной сложности объекта прогнозирования;
- возникли экстремальные ситуации, когда требуется принятие быстрых решений.

Методы экспертных оценок

Сущность метода экспертных оценок в прогнозировании состоит в том, что в прогноз закладывается мнение специалиста или коллектива специалистов (рабочей группы), основанное на профессиональном, научном и практическом опыте. Применение этого метода называется «экспертиза». Как правило, такой метод используется в прогнозировании в достаточно узкой области. Обычно к нему прибегают в тех случаях, когда проблема не настолько детально изучена и невозможно применить более строгие формальные методы. Большой опыт экспертного прогнозирования накоплен в области науки и техники, в некоторых социальных процессах, проводимых путем опросов общественного мнения.

Методы экспертных оценок, в зависимости от организации экспертной оценки, делятся на индивидуальные и коллективные.

Методы индивидуальных экспертных оценок имеют несколько разновидностей: метод интервью, аналитический метод, метод выборочных обследований, метод анкетирования, метод написания сценария и др.

При *методе интервью* осуществляется непосредственный контакт эксперта со специалистом, при *аналитическом методе* проводится логический анализ какой-либо прогнозируемой ситуации, составляются докладные записки.

Метод выборочных обследований дает возможность получать обширную и оперативную информацию об уровне жизни различных групп населения. Результаты выборочных обследований служат основой для характеристики различных социально-экономических процессов, дифференциации населения по уровню доходов, выделения различных типов регионов. Методом выборочных обследований определяют повторную занятость населения, уровень фактической безработицы и т.п.

При экспертном прогнозировании широко используется *метод анкетирования*. Сложно формировать вопросы анкеты – они могут быть как закрытыми вариантами ответов, так и открытыми (с нерегламентированными ответами). Из анкет делается репрезентативная выборка, что позволяет после обработки их иметь выводы по исследуемой проблеме. Сложным также является формирование работоспособной группы экспертов.

При *методе написания сценария* определяется логика процесса или явления во времени при различных условиях. Под сцена-

рием понимают описание возможной последовательности событий, связывающих настоящее и будущее. Цель сценария – определить стратегическое направление развития событий. Как правило, сценарий разрабатывается для стратегического планирования. Для объективного прогноза необходимо иметь несколько сценариев развития событий (оптимистический, пессимистический и средний). Средний сценарий является наиболее вероятным или ожидаемым. Основным преимуществом методов являются возможность максимального использования индивидуальных способностей экспертов и незначительность психологического давления.

Методы коллективных экспертных оценок имеют следующие разновидности: метод комиссий, метод Дельфи, метод коллективной генерации идей «мозговая атака», метод дерева целей и др. Метод дерева целей позволяет разбивать основную задачу прогнозирования на подзадачи (подцели) и создавать систему «взвешенных» по экспертным оценкам связей.

Формализованные методы прогнозирования

К основным формализованным методам относятся методы экстраполяции и методы математического моделирования.

Экстраполяция заключается в изучении сложившихся в прошлом и настоящем устойчивых тенденций экономического развития и перенесении их на будущее. В прогнозировании экстраполяция применяется при изучении временных рядов и представляет собой нахождение значений функции за пределами области ее определения с использованием информации о «поведении» данной функции в некоторых точках, принадлежащих области ее определения.

Методы математического моделирования

Экономико-математическое моделирование состоит в построении модели, означающей меру, образец. Экономическая модель представляет собой условный образ объекта исследования социально-экономического процесса. Она является некоторым подобием (адекватностью) исследуемого объекта. Экономико-математическое моделирование позволяет имитировать реальные эко-

номические процессы. Моделирование позволяет количественно отразить взаимосвязь ряда факторов.

Строго классифицировать экономико-математические модели, применяемые в прогнозировании, трудно, можно лишь с известной условностью выделить несколько групп:

- модели эконометрического типа, связанные с обработкой статистической информации ретроспективного характера;
- факторные экономико-математические модели.

Они позволяют прогнозировать ту или иную экономическую величину (зависимую переменную) на основе предполагаемого изменения одного или нескольких факторов (независимых переменных).

Факторные модели могут описывать влияние на прогнозируемую величину одного или ряда факторов. В прогнозировании используются однофакторные и многофакторные модели.

Конкретным примером многофакторной модели может служить модель производственных функций, отражающих зависимость уровня производства (зависимые переменные) от затрат различных производственных ресурсов (независимые переменные). Зависимость между различными видами ресурсов и объемов выпуска продукции выражается уравнениями. Многофакторная модель (производственные функции) может быть построена для предприятия, отрасли, национальной экономики.

Развитой формой экономико-математического моделирования являются *структурные модели*, среди которых ведущее место занимает модель межотраслевого баланса. Другим примером может служить модель структуры потребления.

Оптимизационные (оптимальные) модели представляют собой систему уравнений, равенств и неравенств, которые, кроме ограничений (условий), включают также особого рода уравнение, называемое функционалом или критерием оптимальности. С помощью такого критерия находят решение, наилучшее по какому-либо показателю.

Критерий оптимальности количественно выражает предельную меру экономического эффекта принимаемого решения. Это может быть, например, максимум прибыли, минимум трудовых затрат, время достижения цели и т.д.

Методы логического моделирования используются преимущественно для качественного описания развития прогнозируемого объекта. Они исходят из общих закономерностей экономическо-

го развития и имеют цель – выделить наиболее важные долгосрочные проблемы развития и главные пути и последовательность их достижения.

Рассмотренные методы составляют лишь небольшую их часть. Как правило, в прогнозировании применяется комбинация методов, например, экспертные методы могут опираться на экстраполяцию.

Из приведенной классификации видно, что значительная часть методов неформализована и носит эвристический характер.

В прогнозировании возможны два методических подхода к экономическим объектам: генетический и телеологический.

Генетический подход основан на анализе предшествующего развития прогнозируемого объекта, отражает устойчивые тенденции роста, и на этой базе делаются выводы относительно состояния прогнозируемого объекта в будущем.

Генетический подход реализуется через систему экономико-математических моделей эконометрического типа. Модели строятся на результатах обработки статистической информации, относящейся к прошлому, а также на оценках отдельных переменных и их параметров, которые могут быть получены экспертным путем и включены в эконометрические модели.

Телеологический¹ подход, его называют еще *нормативным (целевым) подходом*, отражает другой аспект прогнозируемых процессов, их управляемый характер, зависимость от поставленных целей развития. Цель может быть зафиксирована через какое-либо нормативное состояние (например, уровень достижения цели) и в виде желательной траектории перехода от сложившегося состояния к нормативному. Например, переход в потреблении от прожиточного минимума к рациональному потребительскому бюджету, бюджету достатка и т.п.

Генетический и нормативный подходы дополняют друг друга. Если выдвигается цель, никак не связанная с действующими закономерностями, то не могут быть обозначены пути ее достижения в будущем, а значит, прогноз теряет всякое научное обоснование. Если же предвидение отражает лишь сложившиеся тен-

¹ Телеология [телео (гр. telos (teleos) – цель) + ...логия (гр. logos – слово, понятие, учение)] – учение, по которому все в природе устроено целесообразно и всякое развитие является осуществлением заранее predeterminedных целей.

денции, то исчезает возможность оценки и управляемости социально-экономических процессов для достижения заданных целей.

Ключевые слова

Административные методы ГРЭ
Балансовый метод
Индикативное планирование
Меры прямого и косвенного воздействия на экономическое развитие
Методы ГРЭ
Нормативный метод
Прогнозирование социально-экономического развития
Программа
Программно-целевой метод
Формы государственного регулирования
Экономические методы ГРЭ

Вопросы для самопроверки

Каковы основные формы государственного регулирования?
Нужны ли административные методы ГРЭ в рыночной экономике и в чем их суть?

В чем вы видите изменение функций балансового метода в смешанной экономике?

В чем заключается несбалансированность отдельных аспектов воспроизводства в условиях рыночного хозяйствования? Приведите примеры.

Что такое социальные нормативы и какую роль они играют в ГРЭ?

Какова классификация целевых программ?

Чем отличается директивное планирование от индикативного?

Какие страны наиболее активно применяют опыт индикативного планирования в масштабах национальной экономики?

Какие подходы существуют в определении критериев эффективности ГРЭ?

Какова суть генетического и телеологического подходов в прогнозировании?

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ

Под государственным сектором экономики чаще всего понимают комплекс хозяйственных объектов, находящихся полностью или частично в собственности федеральных органов власти и субъектов Федерации. В других определениях включаются еще и хозяйственные объекты, принадлежащие местным государственным органам власти.

Такое определение государственного сектора сужает его понимание и сводит по существу к государственной собственности. Действительно, государственная собственность – ключевое звено государственного сектора, но его понятие значительно шире.

Государственный сектор и государственная собственность – разные понятия и различна их роль в системе регулирования.

Важнейшая роль государственного сектора – аккумуляция и перераспределение значительных денежных средств на социальные и экономические цели согласно концепции определенной модели экономики.

Государство владеет большим объемом собственности: унитарными предприятиями и учреждениями, акциями различных компаний (в том числе с контрольным пакетом акций), недвижимостью в России и за рубежом. Собственность должна эффективно использоваться, служить источником поступления средств в бюджет для решения социальных и экономических задач.

Так, по размеру государственного сектора Швеция занимает среди развитых капиталистических стран первое место, напротив, размер государственной собственности в Швеции относительно не высок. Шведская модель развития экономики строилась на том, что децентрализованное рыночное производство эффективно, и государство не вмешивается в производственную деятельность фирм, но играет большую роль в распределении и перераспределении государством части прибылей через налоговую систему и государственные расходы.

Швеция, избравшая принцип всеобщего благосостояния, расширила государственный сектор до такого размера, что суммарные государственные расходы, включавшие, как издержки на государственный сектор, так и трансфертные платежи, превышали

60% ВВП Швеции¹. Треть самодеятельного населения была занята в государственном секторе, что отражалось в высоких ставках налогообложения.

Занимая первое место в мире по государственным расходам, следуя целям равенства, социал-демократы построили систему всеобщего благосостояния, общество отвечало за предоставление государственных услуг хорошего качества всем гражданам в важнейших областях: образовании, здравоохранении, заботе о детях, о пожилых, социальных услугах.

В США государственные расходы составляют 30% ВВП, в развивающихся странах в целом государственные расходы в ВВП равны примерно 20%, в России – 26,5% ВВП.

3.1. Масштабы и структура государственной собственности в России

Под государственной собственностью обычно понимают комплекс хозяйственных объектов, целиком или частично принадлежащих центральным и местным государственным органам власти.

Масштабы государственной собственности оцениваются рядом показателей:

- долей производства государственного сектора экономики в общем объеме производства;
- удельным весом продукции, производимой государственным сектором по отраслям;
- долей в объеме основных фондов;
- долей от общего объема инвестиций в основной капитал, приходящейся на государственный сектор;
- численностью работников на государственных предприятиях.

Наиболее полно масштабы государственной собственности можно определить по показателям (долям) государственных расходов по отношению к ВВП и по доле ВВП, перераспределяемому через государственный бюджет.

По количественным показателям итоги разгосударствления экономики России впечатляющи. Темпы приватизации в России достигли несравнимых с мировыми темпами результатов. К 2000 г. 75% предприятий стали частными. Доля производства предприя-

¹ См.: Северная Европа. Проблемы истории. Вып. 3. – М.: Наука, 1999. – С. 254.

тий государственного сектора экономики в общем объеме производства составила около 9%. Доля государства в основных фондах – 57%, в инвестициях – 20%. На долю государственного сектора приходится 36,4% занятого населения.

Несмотря на то, что в результате быстрой и массовой приватизации около 75% предприятий стали частными, государственный сектор продолжает играть ведущую роль в базовых отраслях национальной экономики: на транспорте и связи, в отраслях топливно-энергетического комплекса, добыче драгоценных металлов и камней, военной и космической технике и других отраслях, обеспечивающих государственные нужды и национальную безопасность. Государство владеет высоколиквидными материальными активами и является одним из самых крупных собственников. Государству в России принадлежит $\frac{1}{3}$ всей собственности.

Структура государственной собственности включает: федеральные государственные предприятия и учреждения; акционерные общества и другие предприятия, имеющие государственную долю в уставном капитале; недвижимое имущество. С 2003 г. долю государственного сектора будут оценивать по новой методике с учетом предприятий, контролируемых государством не напрямую.

Федеральные государственные унитарные предприятия и учреждения. Федеральная собственность передается предприятиям на праве хозяйственного ведения, учреждениям – на праве оперативного управления. Контроль государства за использованием этой собственности преследует разные цели: по отношению к предприятиям – эффективно или неэффективно она используется, по отношению к учреждениям – по назначению или нет.

В форме федеральных государственных унитарных предприятий, по данным на 1 сентября 2001 г., существовали 9855 предприятий, в форме учреждений – 34864 (по данным Министерства имущественных отношений РФ – Минимущество России). Количество унитарных предприятий значительно, основная их деятельность не всегда отвечает интересам государства, к тому же функции по управлению унитарными предприятиями четко не разделены между федеральными органами исполнительной власти.

Руководители унитарных предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли.

Акционерные общества и другие предприятия, имеющие государственную долю в уставном капитале. В зависимости от степе-

ни участия государства в уставных капиталах акционерные общества распределяются следующим образом.

Государство является акционером в 2500 акционерных обществах (АО), где его доля превышает 25% уставного капитала. Всего же государство участвует в 3900 товариществах и обществах. В отношении 580 АО используется специальное право на участие Российской Федерации в их управлении – «золотая акция». В 84 акционерных обществах государство владеет 100% акционерных капиталов; в 615 акционерных обществах – более 50% акций; в 1601 акционерном обществе – 25–50% акций; в 1713 акционерных обществах – менее чем 25%.

Дивиденды по федеральному пакету акций составили: в 1995 г. – 115 млн руб.; в 1996 г. – 118; в 1997 г. – 270,7; в 1998 г. – 574,6 млн руб.; в 1999 г. – 6,15 млрд руб. (в ценах 1998 г.). Данные свидетельствуют о том, что государство по своим акциям получает крайне низкие дивиденды, однако наблюдается тенденция роста эффективности использования федеральной собственности.

От приватизации государственной собственности федеральный бюджет в 2001 г. получил более 10 млрд руб. Из 2287 приватизированных предприятий основную долю составили предприятия торговли (15,7%) и жилищно-коммунального хозяйства (9,3%).

В программе приватизации 2002 г. предусматривалось продать пакеты акций 363 предприятий, главным образом тех предприятий, где государству принадлежит менее 25% акций (по данным Минимущества России). Такой размер пакета не позволяет проводить собственную политику и ничего не дает государству.

Недвижимое имущество. Государство является собственником недвижимости. Продажа недвижимости и сдача в аренду могут быть существенными источниками пополнения государственной казны и приносить государству ощутимую прибыль.

В Федеральной собственности находятся объекты нежилого фонда общей площадью 337 млн м²: из них 123 млн м² – некоммерческого использования и 214 млн м² – коммерческого использования.

Доходы от аренды составили: в 1995 г. – 95,5 млн руб., в 1996 г. – 223 млн руб., в 1997 г. – 305 млн руб., в 1998 г. – 466,6 млн руб. (в ценах 1998 г.)

Приведенные данные показывают устойчивую тенденцию повышения доходности недвижимости. Однако эти доходы зна-

чительно отстают от сложившихся рыночных показателей, что служит основанием для изменения подходов к управлению недвижимым имуществом.

Зарубежная собственность оценивается в 2,7 млрд долл. США. Главная проблема управления зарубежными объектами федеральной недвижимости – перераспределение полномочий между их ведущими балансодержателями: Управлением делами Президента РФ и МИД РФ.

Таким образом, несмотря на масштабность владений государства, ему не удается до настоящего времени сделать их бюджетными донорами.

У государства есть огромный сектор федеральной собственности – земля. Государству необходимо исполнять свои функции в области земельных отношений.

В настоящее время ситуация в этой области улучшилась. Принят Земельный кодекс РФ. Функционирование приватизированных предприятий, которым не принадлежали земельные участки, где они располагались, приводило к снижению возможностей привлечения инвестиций. Отсутствие механизма разграничения прав собственности на землю между уровнями власти (федеральный, субъектов Федерации, местного самоуправления) порождает произвол.

Несмотря на то, что в целом доля продукции государственного сектора в общем объеме продукции резко снизилась в отдельных отраслях и сферах, он сохраняет ведущие позиции.

Доля продукции государственного сектора по отраслям национальной экономики отличается.

Удельный объем продукции, производимой государственным сектором экономики в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК), достиг половины общего объема производства. Наименьшие объемы продукции госсектора в общем объеме составляли: в машиностроении – 1%, в черной металлургии – 1,5%, в цветной – 2,4%.

В гражданском машиностроении в 1998 г. в состав государственного сектора экономики входили 168 предприятий.

В составе химического комплекса находились 154 предприятия государственного сектора, из них 8 акционерных обществ – с преобладающей долей государства (более 50%). В химической и нефтехимической промышленности удельный вес продукции государственного сектора в общем объеме продукции составил 10%,

микробиологической – 19, медицинской – 21%. В оборонном комплексе – почти половину.

Таблица 3.1

Отраслевая структура государственного сектора

Отрасль	Удельный объем продукции, произведенный государственным сектором, к общему объему (%)
Топливо-энергетический комплекс	46
Черная металлургия	1,5
Цветная металлургия	2,4
Гражданское машиностроение	1
Химическая и нефтехимическая промышленность	10
Микробиология	19
Медицина	21
Оборонный комплекс	49
Лесопромышленный комплекс	5
Предприятия связи	88
Транспортные перевозки	58,4
Сельскохозяйственное производство	17,4
Общий объем производства	8,9

Источник: *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ, 1998. Глава 1, п. 1.3.

Из табл. 3.1 видно, что удельный вес перевозок государственного сектора в общем объеме перевозок составил в 1998 г. 58,4%. Предприятия железнодорожного транспорта сохраняются в государственной собственности полностью. Самая высокая доля услуг государственного сектора – в связи. Здесь удельный вес платных услуг населению, предоставляемых государственным сектором, составляет 42% общего объема предоставляемых услуг.

По жилищно-коммунальным услугам доля государственных предприятий – 70,9%, по услугам учреждений культуры – 58,9, услугам пассажирского транспорта – 56,9, санитарно-оздоровительным услугам – 25,8%. В общем количестве научных организаций удельный вес организаций государственной формы собственности составляет 73%.

Объем и состав государственной собственности на федеральном уровне должен позволять государству успешно выполнять

возложенные на него функции. Вместе с тем в любом случае приложение государственного капитала осуществляется в сферах, где действие рыночных механизмов оказывается недостаточно эффективным или они вступают в противоречие с общенациональными интересами.

В российской экономике не разработана официальная стратегия по отношению к государственному сектору, его границам и сферам приложения. Стремительно шел процесс разгосударствления собственности. Однако даже там, где она сохраняется, государство фактически самоустранилось от выполнения функций собственника, держателя контрольного пакета акций, включая отрасли, составляющие естественную монополию государства, контроль над которыми российское государство утратило. Такая крайность столь же несостоятельна (теоретически) и пагубна (практически), как и другая – всеобщее огосударствление экономики.

В российской экономике с ее федеративным устройством положение с государственной собственностью осложняется тем, что последняя формируется на различных уровнях: федеральном, региональном и муниципальном, а следовательно, необходимо обоснование объема, состава и перспектив развития федеральной, региональной и муниципальной собственности и соответствующее юридическое закрепление.

Широкое разнообразие объектов управления и многочисленность субъектов предъявляют высокие требования к эффективности управления государственной собственностью.

При этом как Федерация в целом, так и входящие в ее состав республики, национально-государственные (автономные) и административно-территориальные (края и области) образования независимы как собственники принадлежащего им имущества и не отвечают по обязательствам друг друга. Наиболее широкими полномочиями по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности располагает Правительство РФ.

Специальным государственным органом, осуществляющим управление федеральной собственностью является Министерство имущественных отношений РФ.

В его обязанности входят:

- проведение государственной политики в области приватизации государственных и муниципальных предприятий;

- управление и распоряжение объектами федеральной собственности;
- межотраслевая координация процесса приватизации и управления федеральной собственностью.

Минимущество России может принимать решения о приватизации объектов, находящихся в федеральной собственности, передавать объекты этой собственности Российскому фонду федерального имущества (РФФИ) для продажи. РФФИ аккумулирует и перечисляет денежные средства, полученные от продажи федерального имущества, выполняет ряд других функций. Минимущество выступает держателем принадлежащих РФ акций (вкладов и долей), закрепленных в федеральной собственности. Функции контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества относятся также к его компетенции. Ему предоставлено право утверждать уставы федеральных унитарных предприятий, заключать, изменять и расторгать контракты с руководителями таких предприятий в пределах полномочий, делегированных Правительством РФ.

Минимущество России имеет право издавать нормативные акты по вопросам приватизации, управления и распоряжения, а также давать разъяснения этих актов.

При Министерстве действует Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, которая представляет от имени государства интересы собственника при решении вопросов о несостоятельности по отношению федеральных государственных предприятий, а также предприятий и организаций, в капитале которых имеется доля РФ. Государственное управление федеральной собственностью осуществляют также отраслевые министерства и ведомства. Основными органами управления и распоряжения объектами госсобственности субъектов РФ являются органы исполнительной власти и специальные комитеты и фонды.

3.2. Регулирующее воздействие государственного сектора

Государственный сектор в рыночной экономике активно используется как средство регулирования для достижения многих государственных социально-экономических целей. Так, в условиях ухудшения конъюнктуры, депрессии или кризиса, когда частные

капиталовложения сокращаются, инвестиции в государственный сектор, как правило, не сокращаются. Правительственные органы стремятся противодействовать спаду производства и росту безработицы.

Регулирующее воздействие государственного сектора на экономику многообразно. К *регулирующим функциям* можно отнести:

- совершенствование структурной политики;
- создание новых объектов или расширение и реконструирование старых в тех сферах деятельности, отраслях или регионах, куда частный капитал поступает недостаточно. Например, государственный сектор играет огромную роль в НИОКР, подготовке и переподготовке кадров;
- увеличение инвестиций в государственный сектор.

Регулирующее воздействие на экономику государственный сектор оказывает через воздействие на политику смешанных компаний, в которых государству принадлежит контрольный или значительный пакет акций. Управляя пакетами акций компаний, государственные органы имеют возможность регулировать инвестиции, а за счет управления пакетами акций банков можно направлять определенные ресурсы коммерческих банков с государственным участием на кредитование инвестиционных проектов в соответствии с государственными программами.

Государственный сектор через Центральный банк РФ выполняет регулирующие функции на финансовом рынке: определяет процентные ставки; осуществляет операции на рынке ценных бумаг; оказывает воздействие на валютный курс и т.п. Тем самым государственный сектор активно влияет через кредитно-денежную политику на экономический рост.

Аккумулируя значительные средства в бюджете, государство выступает в роли кредитора коммерческих банков, частных фирм и компаний, а нередко оно само становится заемщиком.

Финансовыми регулирующими функциями государственного сектора являются: извлечение предпринимательской прибыли с последующим перечислением ее части в бюджет; наполнение доходной части бюджета за счет налоговых и иных обязательных платежей предприятий с участием государственного капитала. Эти функции очевидны. Сложнее обстоит дело с определением роли и места приватизации объектов государственной собственности как финансового инструмента. Приватизация должна решать не отдельные задачи, связанные с единовременным попол-

нением бюджета, а осуществляться в соответствии с единой государственной политикой по управлению государственным имуществом.

Государственный сектор представляет собой важный инструмент реализации социальной политики.

Активно участвуя в рыночных отношениях путем свободного заключения договоров купли-продажи, контрактов, заказов и т.п., государство как собственник тем самым воздействует на рынок, на его цены, соотношение спроса и предложения, использование ресурсов.

Государство на предприятия государственного сектора влияет в направлении развития импортозамещения, выравнивания территориальных условий для развития бизнеса.

Из многообразия регулирующих функций государственного сектора следует выделить деятельность, направленную на организацию и проведение закупочных и товарных интервенций с целью обеспечения продовольственной безопасности государства.

Регулирующие функции государственного сектора необходимо дополнить *системообразующими функциями*.

Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов РФ. Это ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих – производственно-технологических и транспортных связей, финансовой, банковской, кредитной и налоговой систем. Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу РФ. Поэтому первая системообразующая функция госсектора может быть определена как участие в преодолении тенденции по обособлению промышленных комплексов регионов, несущему угрозу развития экономического сепаратизма и, в конечном счете, – целостности государства. Речь идет о создании на базе государственных предприятий и акционерных обществ с государственным капиталом межрегиональных корпораций как фактора укрепления экономических связей между субъектами Федерации.

Вторая системообразующая функция государственного сектора связана с его участием в процессе интеграции российской

промышленности и может быть определена как создание на базе имущества, находящегося в собственности России, крупных промышленных корпораций. При этом следует отметить, что речь идет не только о создании государственных корпораций путем объединения предприятий, признанных необходимыми для выполнения возлагаемых на госсектор задач и официально включенных в соответствующие перечни, но и о том, чтобы на основе объектов государственной собственности и частных предприятий корпораций осуществлять последующую продажу государственного пакета акций, приватизировать объекты государственной собственности по пакетному принципу и др.

В конце 2002 г. государство продало 74,95% акций нефтяной компании «Славнефть», ранее – блокпакет «Связьинвест». Успешная реструктуризация монополии в области телекоммуникаций позволила объединить ряд мелких региональных отделений в крупные и создать предпосылки для их прибыльной работы.

Как показывает опыт по регулированию деятельности ТЭК, вышестоящему отраслевому органу проще принудить частные предприятия подписать картельное соглашение о фиксации цен или выдавать им задания по целевым поставкам нефти и нефтепродуктов, чем решать проблемы отрасли используя государственные предприятия. Действительно, в этом случае нужно наладить эффективное управление государственными предприятиями, а в случае не прибыльности нужно покрывать их убытки.

3.3. Критерии эффективности государственной собственности

Проблема экономической эффективности использования государственной собственности существует во всех государствах, независимо от типа экономики.

Более низкая рентабельность государственной собственности представляет собой обычное явление в странах с рыночной экономикой. Причины низкой рентабельности государственной собственности общеизвестны. Среди основных причин отметим одну – специфическую отраслевую структуру предприятий государственной собственности.

Значительная часть государственной собственности – это объекты инфраструктуры, в большинстве своем нерентабельные; другая часть – государственные предприятия в сырьевых и энер-

гетических отраслях, где требуются большие инвестиции, а оборачиваемость капитала медленная, и т.д. Рентабельность государственных предприятий, как правило, здесь ниже, чем частных.

Существование в условиях рыночного хозяйства секторов, которые в своей деятельности руководствуются принципами, несколько отличающимися от принципов частных фирм, позволяет использовать государственный сектор для решения общегосударственных экономических задач, а также повышения прибыльности частного хозяйства.

Монопольная прибыль, а зачастую и прибыль вообще, не являются первостепенной целью деятельности государственного сектора в инфраструктуре, энергетике, сырьевых отраслях, НИ-ОКР, в подготовке и переподготовке кадров, в области охраны окружающей среды. Поэтому государственный сектор стал поставщиком дешевых услуг (в частности, транспортных, почтово-телеграфных), электроэнергии и сырья, снижая издержки в частном секторе.

В России в процессе рыночных преобразований вновь формируется управление государственной собственностью. Поэтому очень важно разработать новую стратегию и программы приватизации, предполагающие повышение эффективности управления государственной собственностью. До настоящего времени такое управление остается неэффективным.

Сейчас РФ находится на начальном этапе решения этой задачи. Ранее не было представления о том, что находится в собственности государства. Реестр государственной собственности появился недавно.

В 2000 г. Правительством РФ принято Постановление «О реестре показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности» от 11 января № 23. Есть разные варианты определения показателей эффективности государственных предприятий. Наиболее вероятный перечень не должен превышать десяти показателей: сумма прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет; сумма дивидендов, подлежащих перечислению в бюджет для акционерного общества с государственным участием; рентабельность собственного капитала; рентабельность активов; коэффициент текущей ликвидности; соотношения заемных и собственных средств; период оборота; коэффициент износа основных средств; задолженность по зарплате и др.

В стране со столь значительной государственной собственностью практически отсутствует законодательство, регламентирующее деятельность государственных предприятий.

Следует учитывать, что при оценке затрат госсектора на общественные блага зачастую нужно учитывать не только прямые, но и побочные выгоды – положительные внешние эффекты, достающиеся частному сектору и населению как потребителям. К тому же, если бы предприятия госсектора стали бы высокорентабельными, это привело бы к перекладыванию бремени непродуктивных (но необходимых) расходов на плечи частного сектора.

Эффективность управления собственностью заключается в достижении цели управления (определенного качественного результата деятельности или состояния объекта управления) ценой максимальной экономии ресурсов. Этот критерий является обязательным при оценке деятельности государственных органов.

Среди факторов, влияющих на эффективность функционирования государственных собственности, нужно особо выделить региональный фактор. Например, количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью. Центр готов отдать регионам большую часть государственных унитарных предприятий и тем самым увеличить роль субъектов Федерации и отраслевых министерств в управлении госсобственностью.

Правительство РФ приняло Постановление «О передаче государственных унитарных предприятий в собственность субъектов Российской Федерации» от 9 декабря 1999 г. № 1366. Документ устанавливает порядок передачи государственных унитарных предприятий в собственность регионов по зачету – с уменьшением размера средств, перечисляемых из федерального бюджета региону, на сумму, соответствующую рыночной стоимости предприятия.

Согласно Постановлению для предприятий, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом, государственными внебюджетными фондами, а также по заработной плате, дополнительным условием передачи будет наличие бизнес-плана, направленного на ликвидацию задолженности предприятия, с указанием источников финансирования. Рыночная стоимость активов передаваемого предприятия будет исчисляться по результатам оценки, проведенной независимым оценщиком не ранее чем за 3 мес. до представления предложений.

Все передачи предприятий будут осуществляться на основе предложений субъектов Федерации. Предложения о передаче государственных унитарных предприятий регионам должны включать: условия передачи; документ, подтверждающий согласие отраслевого министерства; отчет об оценке предприятия; заверенные в налоговой инспекции годовой и балансовый отчеты; проект договора о передаче предприятия в собственность субъекта Федерации.

Это касается благополучных предприятий. Если же предприятие имеет просроченную задолженность в бюджеты федеральных внебюджетных фондов по зарплате более чем за 3 мес., то надо иметь дополнительные документы: перечень мероприятий по оздоровлению предприятия; указание сроков ликвидации задолженности и источников финансирования; заключение отраслевого министерства.

После представления предложений субъектами Федерации Минимущество России проводит анализ и в течение 1 мес. формирует свои предложения по передаче предприятий. Министерство прорабатывает также вариант практически безвозмездной передачи объекта собственности (например, как это делают в Германии, где многие госпредприятия передавались в собственность за 1 марку). Расчеты будет проводить Министерство финансов РФ. Государство рассчитывает, что регионы смогут «поднять» те предприятия, которые федеральные власти не смогли заставить работать с прибылью.

Количество государственных унитарных предприятий (ГУП) резко сократится. Аналогично должны быть разработаны предложения о передаче пакетов акций в собственность субъектов Федерации. ГУП, соответствующие задачам национальной безопасности, обороноспособности и др., превратятся в казенные предприятия без права самостоятельной хозяйственной деятельности. Ненужные предприятия подлежат продаже.

Итак, в оценке эффективности государственной собственности существуют два подхода: с учетом критерия рентабельности (как для любого предприятия) и с учетом полезности для всего народного хозяйства.

В первом случае предприятие руководствуется рыночными критериями прибыли, рентабельности, срока окупаемости капитальных затрат и т.д.

Во втором случае критерием является удовлетворение ряда общественных потребностей, создание и использование необходимых общественных благ. Такую эффективность принято называть социальной, она не зависит непосредственно от окупаемости затрат и в большей степени связана с возможностями государства удовлетворять общественные потребности (вклад государственного сектора в обеспечение национальной безопасности, в развитие инфраструктуры, НИОКР, в экологию и т.п.). Критерием эффективности деятельности государственного сектора служит также его вклад в снижение издержек частного предпринимательства и повышение его конкурентоспособности.

3.4. Концепция управления государственной собственностью в России

С целью повышения эффективности управления собственностью Правительством РФ была утверждена «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» от 9 сентября 1999 г. № 1024). В ней определяются основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере управления государственной собственностью на современном этапе.

В сложившейся социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в управлении и распоряжении государственным имуществом, усилении государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики. Повышение роли государства в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственной собственности в экономическом пространстве страны. Сегодня как никогда ощущается объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за государственной собственностью.

Управление государственной собственностью преследует следующие цели:

- упорядочение осуществления государством полномочий собственника государственного имущества;
- увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью и оптимизация расходов государства в государственном секторе экономики;
- оптимизация структуры собственности в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Концепция служит предпосылкой качественного улучшения инвестиционного климата в стране.

Полная инвентаризация государственного имущества в стране и за рубежом позволяет сформировать баланс имущества РФ. Это даст возможность привлекать инвестиции путем предоставления гарантий инвесторам не за счет доходов бюджета, а за счет реальных активов, стоимость и ликвидность которых позволит эффективно использовать государственное имущество при привлечении инвестиционных ресурсов.

Увеличение доходов от использования государственного имущества и оптимизация расходов на управление им создают предпосылки для снижения налогов на деятельность предприятий и должны быть увязаны с расходами бюджета так, чтобы значительная часть полученных доходов от использованного имущества реинвестировалась вновь в национальную экономику, прежде всего в ее реальный сектор, а оставшаяся часть направлялась на поддержание и развитие государственного сектора. Инструмент реинвестирования – использование в рамках бюджетного процесса Бюджета развития Российской Федерации.

Создавая детальные правовые и организационные механизмы реализации Концепции, необходимо ориентироваться на перспективные стратегические экономические интересы России, которым должны служить результаты процесса преобразования государства в эффективного собственника.

В Концепции, кроме новых задач и принципов государственной политики в сфере управления государственной собственностью (государственными унитарными предприятиями), определены принципы и новые подходы к проведению приватизации,

усилению роли государства в регулировании процесса банкротства. Важным условием повышения эффективности управления госсектором является проведение административной реформы, предстоит модернизировать систему исполнительной власти. Главная идея реформы – деньги должны тратиться не на содержание государственных органов, а на выполнение государственных функций.

Приватизация. На функционирование государственной собственности большое влияние оказала приватизация. Бессистемная распродажа государственной собственности привела во многих случаях к снижению эффективности ее использования. Это обуславливает необходимость упорядочения отношений собственности.

В устойчивой рыночной экономике приватизация и выкуп отдельных объектов и отраслей являются средствами государственного регулирования экономики, служащего генеральной цели – укреплению и приспособлению жизни и деятельности существующего государства к изменяющимся условиям.

Как показывает опыт мирового экономического развития, приватизационные процессы периодически сменяются процессами национализации – обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

Во Франции за последние 60 лет были проведены три широкомасштабные национализации. Неоднократно проводилась национализация в Великобритании: Английского банка, угледобычи, электроэнергетики, газовой промышленности и др.

В России, несмотря на массовую приватизацию, не сформирован широкий слой эффективных частных собственников. К 2001 г. в России приватизированы 130 тыс. предприятий, что составляет около 60% общего количества государственных предприятий. Они обеспечивают производство более 70% ВВП. Однако с 1996 г. темпы приватизации постоянно снижаются. В 2001 г. приватизированы 2287 государственных и муниципальных унитарных предприятий и получены 16 758 млн руб. от приватизации.

Программа приватизации после завершения «массовой приватизации» будет осуществляться на следующих основных принципах:

- отказ от рассмотрения приватизации преимущественно как средства пополнения текущих доходов бюджета;

- дифференцированный подход к приватизации предприятий в зависимости от ликвидности;
- переход к приватизации, при котором будут использованы как стандартные, так и индивидуальные способы продаж;
- развитие приватизации недвижимости, в том числе земельных участков под приватизированными предприятиями, что открывает широкие возможности для эффективного хозяйствования;
- расширение инструментария приватизации.

Приватизация должна рассматриваться как структурный элемент единой государственной политики по управлению государственным имуществом, направленный на получение отдачи от приватизации, а именно: расширения налогооблагаемой базы; создания дополнительных рабочих мест; наполнения отечественного рынка товарами и услугами российских товаропроизводителей; повышения эффективности функционирования народно-хозяйственного комплекса. Новая концепция приватизации предполагает учет социальных последствий приватизации, включая социальное развитие приватизируемых предприятий и территорий, охраны окружающей среды и здоровья граждан.

Роль государства в регулировании банкротства. В управлении государственным имуществом необходимо отдельно рассмотреть вопрос о банкротстве предприятий, хотя это касается предприятий всех форм собственности.

Эффективное развитие рыночных отношений невозможно без банкротства, поскольку его существование для предпринимателя такой же стимул к действию, как и возможность получения прибыли. В странах с развитой экономикой несостоятельность уже давно принято рассматривать как положительное явление, способствующее очищению рынка от неконкурентоспособных предприятий.

Банкротство – это прежде всего экономическая проблема, но решается она в строго очерченных, юридических рамках. Поэтому задачи, возникающие при рассмотрении дел о несостоятельности (банкротстве), всегда решаются, исходя из особенностей национального законодательства.

Признание предприятий несостоятельными рассматривается как крайняя мера, когда использованы без успеха все другие правовые средства, поэтому Законом предусмотрены различные способы восстановления платежеспособности должника, устанавливается срок, в течение которого он получает возможность достичь финансового оздоровления.

Решение о банкротстве принимается только Арбитражным судом, хотя инициировать дело о несостоятельности вправе должник, прокурор, налоговый орган и т.п.

Правовая база несостоятельности (банкротства) – комплекс документов, включающий нормы гражданского права, гражданского и арбитражного процессов, трудового, административного, уголовного права. Специфика этого комплекса определяется тем, что его существование возможно только в рамках рыночной экономики, причем достигшей определенного уровня развития.

Введение в России банкротства представляет собой необходимую предпосылку для цивилизованного оформления перехода прав собственности от неэффективного к эффективному собственнику, который обязан максимально соблюдать баланс защиты интересов государства, работников, кредиторов и должника, что может способствовать ликвидации либо реорганизации нерентабельных предприятий, тем самым влияя на оздоровление экономики страны и так необходимый экономический рост.

В процедуре банкротства ориентация на фискальную составляющую – на скорейшее взыскание задолженности – не дает реальных результатов.

Банкротство – это в большей степени вопрос инвестиционно-имущественный, чем фискальный.

Грамотное использование процедур банкротства позволяет осуществлять структурные изменения обанкротившегося предприятия, что приводит в будущем к стабильному поступлению налогов, увеличению числа рабочих мест и привлечению инвестиций. Банкротство прежде всего осуществляется в целях санации производства. Кроме того, банкротство – один из способов перераспределения собственности от неэффективных собственников к эффективным.

Правовую основу банкротства в России создают:

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ в редакции Федерального закона от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ.

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ (с последующими изменениями).

Гражданский кодекс РФ.

Есть Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству, которая призвана соблюдать защиту государствен-

ных интересов при банкротстве предприятий. Ей поручено представлять от имени страны интересы собственника при решении вопроса о банкротстве предприятий, в капитале которых имеется доля государства.

Уровень разработки Закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)» соответствует уровню разработки мировых аналогов таких законов. Проблема заключается в том, что в России наблюдается пренебрежение к Закону, отсутствие отлаженной системы исполнения судебных решений, давление многочисленных «групп влияния». Важнейшим игроком, устанавливающим свои собственные правила игры, является бюрократия, чьи «порядки» действуют параллельно с официальным законодательством.

Среди российских предприятий распространено представление, что после объявления предприятия банкротом (несостоятельным должником) производство останавливается, материальные ценности распродаются, люди увольняются.

На самом деле Закон вводит для банкрота несколько процедур, т.е. предлагает варианты «излечения» от банкротства. К ним относятся процедуры: наблюдение, внешнее управление, конкурсное производство, мировое соглашение, финансовое оздоровление.

Наблюдение – «терапевтическая процедура», призванная приостановить ход «болезни» и дать возможность выбрать способ интенсивного лечения. Она применяется согласно Закону «до момента утверждения Арбитражным судом иных процедур» – внешнего управления или конкурсного производства.

Для российского законодательства введение наблюдения в процесс банкротства является новой процедурой, представляющей собой разумный компромисс между соблюдением интересов организации-должника и кредиторов. Наблюдение осуществляется временным управляющим, назначаемым арбитражным судом. Руководство должника продолжает осуществлять свои полномочия, однако с определенными ограничениями.

С момента признания должника банкротом и открытия конкурсного производства, или введения внешнего управления, или утверждения мирового соглашения процедура наблюдения прекращается.

Основная цель наблюдения направлена на то, чтобы риск кредиторов несостоятельного юридического лица или гражданина оказался наименьшим. Прежде всего здесь важно понять, что

объявление предприятия несостоятельным – мера исключительная, возможная лишь в случаях, когда использованы без успеха все иные имеющиеся правовые средства.

При *внешнем управлении* происходит следующее. Государство не в силах разрабатывать и осуществлять программы санации «больных» предприятий, но оно должно сформулировать свою позицию как кредитора, выявив вместе с другими кредиторами критерии отбора группы, претендующей на управление предприятием-должником, и точно определив требования к планам реструктуризации задолженности.

Для выработки своей позиции по этим двум главным вопросам – реструктуризации задолженности и критерию отбора – государство должно пользоваться услугами независимых экспертов и консультантов. Важно исключить элементы взаимозависимости между арбитражными управляющими и конкретными кредиторами. Нужно чтобы деятельность арбитражных управляющих эффективно контролировалась кредиторами.

Внешнее управление вводится арбитражным судом на основании решения собрания кредиторов на срок не более 12 мес., который может быть продлен не более чем на 6 мес. Внешнее управление осуществляется внешним управляющим, кандидатура которого утверждается судом.

С момента введения внешнего управления:

- руководитель должника отстраняется от должности, управленческие дела должника переходят к назначенному управляющему;
- все полномочия органов управления должника переходят к управляющему; органы управления должника передают внешнему управляющему все балансы, другую бухгалтерскую и финансовую отчетность и документацию, печати и штампы, материальные ценности, оборудование;
- снимаются все ранее принятые меры по обеспечению требований кредиторов;
- вводится мораторий на удовлетворение требований кредиторов.

Все активы и имущество должника находятся в распоряжении внешнего управляющего. Сделки, размер которых превышает 20% балансовой стоимости активов, должны утверждаться собранием кредиторов. Внешний управляющий имеет право отказаться от исполнения договоров должника. Он отчитывается перед собранием кредиторов. Суд на основании решения собра-

ния кредиторов и отчета внешнего управляющего может принять решение:

- прекратить процедуры банкротства и начать расчеты с кредиторами в соответствии с реестром кредиторов;
- отказать в утверждении отчета управляющего, объявить должника банкротом и открыть конкурсное производство (это может быть сделано по просьбе собрания кредиторов);
- утвердить мировое соглашение.

В отношении отдельных категорий должников Закон не предусматривает введение внешнего управления.

Конкурсное производство открывается с момента судебного признания должника банкротом судом и начинается с назначения судом конкурсного управляющего. В ходе конкурсного производства все функции по управлению переходят к конкурсному управляющему, на которого возлагается ответственность по оценке имущества и активов должника. Все имущество должника, за исключением некоторых видов активов, реализуется на открытых торгах. Конкурсный управляющий использует средства, полученные на аукционах, для удовлетворения требования кредиторов.

Конкурсное производство относится к ликвидационным процедурам, влекущим прекращение деятельности юридического лица – банкрота.

Вне очереди покрываются судебные расходы, связанные с выплатой вознаграждения арбитражным управляющим, текущие коммунальные и эксплуатационные платежи должника, а также удовлетворяются требования кредиторов по обязательствам должника, возникшим в ходе наблюдения, внешнего управления и конкурсного производства.

В Законе предусмотрено пять очередей удовлетворения кредиторов:

- в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни и здоровью;
- во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору, в том числе по контракту, и по выплате вознаграждений по авторским договорам;
- в третью очередь удовлетворяются требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника;

- в четвертую очередь удовлетворяются требования кредиторов по обязательным платежам в бюджет и во внебюджетные фонды.

- в пятую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

Требования каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований предыдущей очереди. При недостаточности денежных средств должника они распределяются между кредиторами соответствующей очереди пропорционально сумме требований, подлежащих удовлетворению. После утверждения отчета конкурсного управляющего арбитражный суд выносит определение, которое конкурсный управляющий впоследствии представляет в орган, где был зарегистрирован должник. Решение суда является основанием для внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации должника. С момента внесения в реестр записи о ликвидации должника последний считается ликвидированным.

Традиционной мерой предотвращения ликвидации является *мировое соглашение* должника с конкурсными кредиторами о прекращении судебного спора на основе взаимных уступок. Его суть состоит в мирном урегулировании спора, т.е. достижении определенности в отношениях между сторонами путем свободного волеизъявления самих сторон.

Мировое соглашение может быть заключено на любой стадии рассмотрения дела о банкротстве. Решение о заключении мирового соглашения принимается общим собранием кредиторов (простым большинством голосов) и считается принятым, если за него проголосовали все кредиторы по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника. Соглашение означает, что между должником и кредитором достигнута договоренность относительно условий об отсрочке и рассрочке причитающихся кредитору платежей, скидки с долгов, сложении недоимок по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды, о возврате излишне полученных сумм. Однако Закон «О несостоятельности (банкротстве)» требует, чтобы при заключении мирового соглашения были надежно ограждены интересы других кредиторов, не участвующих в соглашении.

Закон допускает участие в мировом соглашении третьих лиц. К ним Закон относит лиц, которые принимают на себя обязательства должника либо обеспечивают их исполнение (например,

поручитель). Права и обязанности этих лиц предусматриваются мировым соглашением.

Как и другие процедуры, мировое соглашение происходит под контролем арбитражного управляющего. После его заключения стороны передают его на утверждение арбитражного суда, и лишь затем оно вступает в силу.

Банкротство наступает в случаях невозможности полного удовлетворения юридическим лицом всех денежных требований своих кредиторов. В такой ситуации речь должна идти о равномерном и справедливом распределении имеющегося имущества должника между кредиторами, которые при этом как бы «конкурируют» друг с другом, в том числе в рамках определенных групп (очередей).

Закон «О несостоятельности (банкротстве)» учитывает специфику отдельных категорий должников и предусматривает связанные с этим особенности применения к ним процедур банкротства. Речь идет о таких категориях должников, как градообразующие, сельскохозяйственные, страховые организации, банки и иные кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также должники – индивидуальные предприниматели и крестьянские (фермерские) хозяйства. Существуют особенности банкротства некоторых категорий должников, в банкротстве которых государство принимает самое большое участие.

Под градообразующими предприятиями в Законе понимаются такие юридические лица, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее половины численности населения соответствующего населенного пункта.

При определении особенностей банкротства градообразующих предприятий согласно Закону учитываются возможные социальные последствия их ликвидации. Этим, в частности, продиктовано включение в число лиц, участвующих в деле о банкротстве градообразующих предприятий, соответствующего органа местного самоуправления. В таком же качестве арбитражным судом могут быть привлечены к участию в деле и федеральные органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

Участие государства как кредитора в процедурах банкротства должно быть направлено на реструктуризацию предприятий, привлечение эффективных собственников, достижение долгосрочных целей повышения эффективности предприятий осуществляется назначенным судом конкурсным управляющим в срок, как правило, не более года.

В то же время государство – единственный безусловный субъект с долгосрочными интересами. Есть, конечно, еще и другие крупные структуры, которые реализуют капиталоемкие программы, используют долгосрочные схемы привлечения инвестиций.

Государство в итоге, используя банкротство, имеет следующие цели: сохранить стратегические производства, прежде всего связанные с обороноспособностью страны и фундаментальными научно-техническими разработками; обеспечить устойчивый рост налоговых поступлений в бюджет; сделать экономику и бизнес предприятий прозрачными; не допустить серьезных социальных конфликтов на предприятиях, подпадающих под банкротство.

Банкротство граждан регулируется таким же образом, как и банкротство юридических лиц (коммерческих организаций).

В России проблема преднамеренного и фиктивного банкротства занимает значительное место, наряду с другими проблемами, касающимися банкротства.

Умышленное банкротство характеризует преднамеренное создание (увеличение) руководителем или собственником предприятия его неплатежеспособности; нанесение ими экономического ущерба предприятию в личных интересах или в интересах иных лиц; заведомо некомпетентное финансовое управление. Выявленные факты умышленного банкротства преследуются в уголовном порядке.

Фиктивное банкротство представляет собой заведомо ложное объявление предприятием о своей несостоятельности с целью введения в заблуждение кредиторов для получения от них отсрочки (рассрочки) выполнения своих кредитных обязательств или скидки с суммы кредитной задолженности. Такие действия также преследуются в уголовном порядке.

Финансовое оздоровление предприятия – главная процедура и конечная цель регулирования банкротства. Оно включает грамотное управление активами предприятия, повышение производительности труда, поддержание занятости и др.

Ключевые слова

Акционерные общества, имеющие государственную долю в уставном капитале

Банкротство предприятий государственного сектора

Государственная собственность
Государственный сектор
Министерство имущественных отношений Российской Федерации
Национализация и приватизация государственной собственности
Недвижимое имущество
Отраслевая структура госсектора РФ
Структура госсобственности в РФ
Унитарные предприятия
Экономическая эффективность государственного сектора

Вопросы для самопроверки

Есть ли отличия в понятиях «государственный сектор» и «государственная собственность»?

Какими показателями оцениваются масштабы государственной собственности?

Как определить унитарное предприятие (с правом хозяйственного ведения и оперативного управления)?

Каковы функции Министерства имущественных отношений РФ по управлению государственной собственностью?

В каких отраслях народного хозяйства наибольшая и наименьшая доли государственной собственности?

В чем заключаются регулирующие функции госсектора в рыночной экономике?

Каковы критерии эффективности функционирования государственного сектора для экономики в целом?

Каковы цели и задачи современной концепции управления государственной собственностью в России?

На каких принципах основана программа приватизации в современных условиях?

Раздел 2

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА - ИСХОДНЫЙ ПУНКТ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Экономическое и социальное развитие общества взаимосвязано и взаимообусловлено. С одной стороны, в экономике закладываются фундамент решения социальных задач. С другой стороны, социальные факторы играют значительную роль в экономическом развитии и научно-техническом прогрессе. Активная социальная политика – важнейшая предпосылка повышения эффективности производства.

При всей очевидной взаимосвязи экономических и социальных процессов, конечной и основной целью общественного развития является повышение уровня жизни населения, его благосостояния. Исходная составляющая в государственной политике – это социальная политика.

История свидетельствует о том, что прогресс в обществе достигался только тогда, когда эффективная экономическая политика сочеталась с действенной социальной политикой и социальной защитой населения. Это было воспринято капитализмом, который опытом десятилетий был подведен к тому, что выжить он сможет лишь, позаимствовав идеи и принципы социальной защищенности у стран социализма, особенно у СССР.

Независимо от общественного строя, любое государство определяет социальную стратегию, социальные приоритеты в тот или иной период развития страны. Поэтому сейчас в мире широко распространены понятия «социальная рыночная экономика», «социально-ориентированная рыночная экономика», «социальное государство», «социальная безопасность» и др.

Глава 4

СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Сильная социальная политика – активная политика, при которой государство в полном объеме выполняет свои конституционные функции по обеспечению прав, свобод и обязанностей граждан в социальной сфере. При сильной социальной политике государство совместно с другими субъектами гражданского общества вырабатывает стратегию и приоритеты социальной политики.

Социальная политика включает показатели: демографические; уровня жизни; занятости населения; рынка труда; здравоохранения; образования; культуры и др. К социальным показателям относят также: обеспечение общественной безопасности; искоренение преступности и борьба с криминальными элементами; улучшение экологии; обеспечение прав человека и т.д. Большое значение имеют и жизнедеятельность человека как улучшение образа жизни, повышение качества жизни и др.

4.1. Модели социального рыночного хозяйства в западной экономике

Существует несколько моделей социального рыночного хозяйства, которые различаются в зависимости от достигнутого уровня экономического развития, экономической конъюнктуры, национальных традиций и менталитета населения, политической ориентации общества и др.

Не рассматривая разнообразия моделей и концепций социальной рыночной экономики (есть специальные курсы, где подробно анализируются данные проблемы), коротко отметим некоторые особенности двух из них, поскольку экономическая роль государства, масштабы государственного регулирования существенны в этих моделях, хотя и различаются в зависимости от особенностей модели рыночного хозяйства.

Первая модель социального рыночного хозяйства получила широкое распространение после второй мировой войны (1939–1945 гг.). В классическом виде она была воплощена в жизнь в Германии в ходе послевоенных экономических реформ немецкого финансиста и политического деятеля Л. Эрхарда. В 50-е–60-е гг. она использовалась в других европейских странах, в частности в Австрии, Бельгии.

Функционирование данной модели создает правовые и социальные рыночные условия для экономической инициативы. Они воплощаются в социальном равенстве граждан – равенстве прав, стартовых условий и правовой защиты. Важнейшая задача государства при этом – обеспечивать баланс между рыночной эффективностью и социальным равенством.

Для германской модели социально-ориентированной рыночной экономики характерны следующие основные черты:

- смешанная экономика характеризуется более или менее значительным государственным сектором;
- осуществляется государственное регулирование не только макроэкономических процессов, но и отдельных сфер деятельности хозяйствующих субъектов;
- социальная ориентация экономики, существенный патернализм (отеческое отношение) государства реализуется по отношению ко всем членам общества, обеспечивая таким путем гарантии определенного уровня удовлетворения потребностей населения в услугах здравоохранения, образования, культуры, в жилье;
- направленность регулирования на поддержание свободной конкуренции, уменьшение концентрации капиталов в немногих руках, создание новых хозяйственных единиц;
- регулирование занятости населения с ориентацией на минимизацию безработицы;
- большой удельный вес госбюджета в ВВП (хотя ФРГ находится в середине развитых капиталистических стран по этому показателю);
- регулирование экономики в основном через кредитно-денежную политику, а не бюджетно-финансовую.

Вторая модель, которую называют «социал-демократическая модель» и ее применение связывают главным образом со Швецией («шведская модель»), имеет сходные черты с первой моделью, но и характеризуется существенными особенностями.

Рассмотрим ее несколько подробнее, поскольку в российских дискуссиях на тему «Какое общество мы строим?» часто берут пример Швеции. Выводы применительно к шведской модели основывали на работах российского скандинависта А.М. Волкова¹.

¹ См.: *Волков А. М.* Особенности шведской модели. В кн. «Северная Европа. Проблемы истории». – М.: Наука, 1999.

Термин «шведская модель» появился в конце 60-х гг., когда в Швеции стало реальностью успешное сочетание бурного экономического роста с обширной политикой реформ на фоне относительной социальной бесконфликтности в стране. Шведская модель отождествлялась с наиболее развитой формой «государства благосостояния».

Смешанный характер шведской экономики, сочетание рыночных отношений и государственного регулирования, дополнялся преобладанием частной собственности в сфере производства и обобществлением потребления.

Послевоенная Швеция отличалась спецификой отношений между трудом и капиталом на рынке труда. В течение многих десятилетий в Швеции существовала система переговоров о заключении коллективных договоров в области заработной платы с участием мощных организаций профсоюзов и предпринимателей, причем политика профсоюзов основывалась на принципах солидарности между различными группами трудящихся.

Шведская модель была ориентирована на то, что в шведской экономической политике выделялись *две доминирующие цели: полная занятость и выравнивание доходов*. Результатами такой политики являлись активная политика на рынке труда, исключительно большой государственный сектор, при этом имеется в виду прежде всего сфера перераспределения, а не только государственная собственность, которая аккумулирует и перераспределяет значительные финансовые ресурсы на социальные и экономические цели.

В целом шведскую модель можно определить как модель, сочетающую полную занятость населения и стабильность цен путем проведения общей рестриктивной экономической политики, дополненной селективными мерами для поддержания высокого уровня занятости и капиталовложений¹.

Доминирование в целях модели полной занятости и выравнивания доходов объясняется уникальной силой шведского рабочего движения, в Швеции также сильно развито стремление к равенству.

Специфическим фактором, присущим Швеции, является ее внешнеполитический нейтралитет.

¹ См.: Волков А. М. Особенности шведской модели. – С. 250–251.

Методы шведской модели предусматривали активную роль государства, и это также способствовало его быстрому экономическому развитию. В 70-х гг. по стоимости промышленной продукции на душу населения Швеция находилась на первом месте в Европе. За длительный период ВВП Швеции имел относительно высокие средние ежегодные темпы прироста, уступая лишь Японии.

Швеция, избравшая принцип всеобщего благосостояния, расширила государственный сектор до такого размера, что сделало страну уникальной в этой области: 1/3 самостоятельного населения была занята в государственном секторе, что отражалось в высоких ставках налогообложения. Суммарные государственные расходы, включающие, как издержки на государственный сектор, так и трансфертные платежи, превышали 60% ВВП Швеции, что вывело ее на первое место в мире по расходам¹. Эта часть шведской модели характеризуется как социализация основных потребностей, таких как образование, здравоохранение.

Какие же выводы из опыта и достижений шведской модели можно сделать?

Неоспорим был успех Швеции на рынке труда. Швеция сохраняла низкую безработицу вплоть до 90-х гг., проводя активную политику на рынке труда, дополняя экономическую политику, сдерживающую общий спрос на рабочую силу.

Безусловны и достижения Швеции в борьбе за равенство. Основной лозунг проводимой политики – «равная оплата за равный труд» – означал, что нормой для установления зарплаты должны являться тип и природа труда, а не различная прибыльность фирм и отраслей. Разница в доходах между высоко- и низкооплачиваемыми рабочими снизилась с 30% в 60-е гг. до 15% – в конце 80-х гг.

За несколько десятилетий Швеция из отсталой, одной из беднейших в Европе стран превратилась в одно из наиболее развитых в экономическом отношении государств с высоким уровнем жизни и социальной защищенности.

Меньших успехов добилась Швеция в других областях, в частности, цены росли быстрее, чем в ряде западноевропейских государств. Почти не увеличивалась производительность труда. Наиболее слабым местом модели оказалась сложность сочетания пол-

¹ См.: Волков А. М. Особенности шведской модели. – С. 254.

ной занятости и стабильности цен. Инфляция и относительно скромный экономический рост стали своего рода оплатой полной занятости и политики равенства.

Угроза шведской модели была и со стороны интернационализации шведской экономики и участия Швеции в европейской интеграции. Когда стали меняться факторы развития экономики, то государство вынуждено было на это реагировать. Социал-демократы оказались в оппозиции в 1976–1982 гг., когда к власти пришли буржуазные партии. Однако шведская модель смогла в определенной степени приспособиться к изменившимся условиям и показала свою жизнеспособность – в 80-е гг. продолжался экономический подъем.

В 90-е гг. в стране вновь возникли острые социальные, экономические и политические проблемы. Государственный сектор, который был эффективным в 50–60-е гг., оказался в состоянии кризиса, безработица, составлявшая в 60-е гг. 2%, достигла в 90-е гг. 13%, размер национального долга приблизился к объему годового ВВП, а дефицит государственного бюджета достиг 11%.

Выделим специфические черты шведской модели:

- низкая безработица;
- профсоюзная политика солидарности в области зарплаты;
- централизованные переговоры по зарплате;
- значительный государственный сектор;
- тяжелое налоговое бремя.

Эти и многие другие черты модели в начале 90-х гг. исчезли.

Из двух рассмотренных моделей можно сделать следующие общие выводы. Обе модели характеризуются активной ролью государства и государственного регулирования в социально-экономическом развитии стран. Государство не вмешивается в производственную деятельность фирм, но осуществляет государственное регулирование не только на макроэкономическом, но и на микроэкономическом уровнях.

Рыночная экономика – не однообразная, а подвижная, динамическая система, где происходят процессы и усиления государственного регулирования, и дерегулирования в зависимости от их эффективности в конкретных условиях. Какими бы достоинствами модель рыночной экономики, применяемая в других странах, не обладала, она не может быть принята за основу для России, ибо любая модель должна соответствовать конкретно-экономическим условиям определенного периода с учетом исто-

рических традиций, прошлого опыта, менталитета российского населения. Изучение западного опыта функционирования рыночной экономики необходимо, но не для его копирования.

4.2. Социальные функции государства в переходной экономике России

В соответствии со ст. 7.1 Конституции РФ Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В п. 2 ст. 7 определены задачи государства в сфере обеспечения социально-экономических условий жизни граждан России. Согласно Конституции РФ государство несет ответственность перед гражданами страны и обязано гарантировать населению удовлетворение основных социальных стандартов.

Выполнить положения Конституции РФ о социальном государстве за годы функционирования экономики России в рыночных условиях не удалось.

Резкое сокращение функций государства в сфере экономики не было компенсировано формированием самоорганизующейся рыночной среды и положительными сдвигами в экономике.

Экономика должна служить людям, она существует для людей. Бедным богатую страну не построить. Эта очевидная истина понималась во все времена на государственном и других уровнях. В период существования СССР лозунг «Все во имя человека, для блага человека» эту идею отражал, но эта высшая цель носила чаще декларативный характер, хотя определенные успехи в разных областях социального развития – образовании, здравоохранении и т.п., безусловно, были. Это отразилось и в названии планов. Пятилетние планы развития народного хозяйства СССР с определенного периода стали называться государственными планами экономического и социального развития. Тем не менее вся социальная сфера финансировалась по остаточному принципу, а человек рассматривался как главная производительная сила. Таким образом, ни в советский период, тем более в период рыночных трансформаций в России, эти идеи на государственном уровне не были реализованы.

Из анализа реальных результатов деятельности по реализации государственных функций в социальной сфере можно сде-

лать следующие выводы применительно к социальной политике в целом, проводимой в период рыночных преобразований.

Комплексной, целостной программы социальных реформ в «социальном государстве» не было, хотя было изобилие других программ (программа приватизации, программа стабилизации и др.).

Основным приоритетом экономической и социальной политики государства в процессе преобразований являлась программа обуздания инфляции. Однако цели социальной политики вступали в противоречие с целями финансовой стабилизации.

Некоторые успехи в борьбе с инфляцией и дефицитом бюджета достигнуты в немалой степени за счет населения. Допустимая жесткость в отношении доходов населения и ряд направлений бюджетного финансирования были превышены. Такое сжатие реальных доходов населения отразилось и на производстве. Падение производства в потребительском секторе больше в 4 раза, чем в общепромышленном производстве – не только результат конкуренции импорта, но и следствие сжатия внутреннего рынка, падения покупательной способности населения.

Произошло это вследствие сокращения реальных доходов населения, резкого увеличения потребительских цен на товары массового потребления и на услуги, а также существенного роста безработицы. Разрыв между средними доходами верхних 10% населения и доходами нижних 10% возрос с 4 раз в 1992 г. до 13,8 раз в 2001 г.

Социальной политике в период коренной трансформации должен быть присущ упреждающий характер.

В государственном регулировании социальных процессов главное состоит во введении социальных показателей в рамки предельно допустимых (критических), в разработке системы минимальных государственных стандартов уровня и качества жизни населения. Для этого необходим социально ориентированный бюджет, чтобы весь блок затрат на социальные нужды был защищенным и его финансирование своевременным.

По существу все государственные мероприятия в социальной сфере имели вынужденный характер. На федеральном уровне они сводились в основном к индексации и компенсации отдельных видов денежных доходов.

Факторы, дестабилизирующие социальное развитие и уровень жизни, проявлялись во многих сферах жизнедеятельности:

- в социальной сфере – ухудшение воспроизводства человека и качества жизни;
- в сфере производства – подрыв материально-технической базы отечественного производства, особенно отраслей потребительского сектора;
- в сфере обращения и обмена – высокая инфляция, дестабилизирующие перекосы цен;
- в сфере государственного управления – потеря управляемости экономики, ослабление роли государства, криминализация экономики и т.п.

Результаты социальных изменений за годы преобразований резко контрастируют как с Конституционными положениями о социальном характере российского государства, так и с заявленными в программах Правительства РФ 1995–1997 гг. и 1997–2000 гг. целями и приоритетами социальной политики. Экономический кризис после 1990 г. отбросил Россию по уровню жизни населения на много лет назад.

Один из главных официальных лозунгов проводимых рыночных преобразований – приближение внутренних цен к мировым. Такое приближение по основной массе товаров произошло, а по некоторым товарам внутренние цены сравнялись с мировыми и даже превосшли их. В условиях рыночной экономики рабочая сила – тоже товар, а лозунг о сближении с мировыми ценами должен распространяться и на нее. В условиях же, когда рабочая сила является самым дешевым товаром, уровень жизни еще больше снижается.

Общеизвестны социальные издержки рыночных преобразований. Назовем некоторые обобщающие показатели: продолжительность жизни резко сократилась, у мужчин она не достигает конца трудоспособного возраста (58 лет); отрицательный естественный прирост прогнозируется Госкомстатом РФ за пределами третьего тысячелетия; производительность труда снизилась в 2 раза (в промышленности); у $\frac{1}{3}$ населения (44 – 45 млн человек) доходы ниже официального прожиточного минимума (табл. 4.1), около 20% живут в условиях нищеты; потенциал безработицы (а не официально регистрируемая Федеральной службой занятости) оценивается величинами порядка 25 – 30 млн человек; минимальные размеры оплаты труда и пенсии потеряли свое значение как важнейшие социальные нормативы. Так, в 1992 г. минимальная зарплата (в среднем за год) составляла 33% прожиточного

минимума трудоспособного населения, в 1993 г. – 26, в 1994 г. – 18, в 1995 г. – 16%.

Таблица 4.1

Динамика доходов населения (%)

Показатель	1990 г.	1992 г.	1995г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Доходы на душу населения	100	63	70	72	59	54
Заработная плата	100	65	45	48	41	35
Пенсия	100	50	52	54	51	51

Синтезирующий результат социальных преобразований в рамках монетаристской концепции – предельная поляризация общества, усиление процессов люмпенизации, интенсивное размывание среднего слоя. Наиболее многочисленный в прошлом средний класс в настоящее время составляет лишь 10 – 14%.

Если в 1990 г. по важнейшим социальным индикаторам Россия входила в группу развитых стран мира, то в настоящее время стала все больше приближаться к уровню развивающихся стран. В России сейчас самая низкая продолжительность жизни из всех развитых стран, прожиточный минимум скорее является уровнем выживания, чем минимальным уровнем жизни.

Интересно отметить, что в условиях административно-командной системы, десятилетиями ставилась задача обогнать главную страну капитализма по объему производства и производительности труда, а в процессе перехода к рыночным отношениям мы в течение трех лет догнали и почти обогнали по социальному неравенству. Догнать США российским «реформаторам» удалось в считанные годы. По данным официальной статистики, число бедных увеличилось в 1995 г. и составило 36,6 млн человек. На 10% самых бедных приходится лишь 2,4% общей массы денежных доходов.

Отличие России от других стран состоит в том, что «новые бедные» в России – это работающие, но не зарабатывающие люди. Рост бедности работающих становится разрушительным фактором экономики.

Отринутая вместе с теорией социализма идея классового расчленения общества бумерангом вернулась в нашу реальность противостоянием богатых и бедных, снабженных ярлыками «новых русских» и «новых бедных». Функции «человека-цели» и «чело-

века-средства» жестко закрепились за вполне определенными социальными группами.

Социальной политике в период широкомасштабной трансформации должен быть присущ упреждающий характер. Зачастую социальные решения принимаются вдогонку событиям, как реакция на открытое проявления социальной неудовлетворенности. В 1995 г. число участников забастовок выросло более чем в 3 раза. Реализуемый правительством подход к обеспечению макроэкономической стабилизации по своей сути предполагал только косвенное и ограниченное регулирование социальных процессов.

Только спустя десять лет после начала реформ, в 2000 г., российское Правительство представило свою стратегическую программу развития до 2010 г. и план первоочередных действий по преобразованию экономики. Положительным фактором в заявленной стратегии является то, что социальный блок стратегии «Социальная политика» предшествует блоку «Модернизация экономики». Конечно, есть вопросы о том, как реализовать все задуманное, но сама структура блоков стратегии правильно отражает ее целевую направленность на решение социальных задач.

Социальная политика этой программы включает несколько подразделов: «Реформирование образования», «Стратегия реформирования здравоохранения», «Политика в сфере культуры», «Стратегия реформирования физкультуры, спорта, туризма и санаторно-курортной сферы», «Трудовые отношения и занятость населения», «Социальные аспекты государственной Северной политики», «Политика в области миграции».

Ключевые слова

Германская модель социально-ориентированной рыночной экономики

Модели социального рыночного хозяйства в западной экономике

Социальная политика.

Социально-ориентированная рыночная экономика

Социальные издержки рыночных преобразований в РФ

Социальные функции государства в переходной экономике РФ

Шведская социально-демократическая модель

Вопросы для самопроверки

Почему исходной составляющей в государственной стратегии социально-экономического развития является социальная политика?

Каковы основные блоки социальной политики государства?

Чем отличаются модели социального рыночного хозяйства западной экономики (германская, шведская и др.)?

В чем заключаются основные недостатки реализации социальных функций государства в переходной экономике России?

Глава 5

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УРОВНЯ ЖИЗНИ

В общем комплексе социальных проблем ведущую роль играют показатели уровня жизни населения.

Под уровнем жизни принято понимать обеспеченность населения необходимыми для жизни материальными, духовными благами, достигнутый уровень их потребления и степень удовлетворения потребностей людей в этих благах. Из приведенного определения следует, что уровень жизни важен не только в абсолютном выражении, но и в соотношении с потребностями населения.

Компоненты уровня жизни – определенные потребности человека, удовлетворение которых является составной частью уровня жизни в целом. Они имеют количественное и качественное выражение. Для этого применяются индикаторы, представляющие собой статистические показатели, наиболее полно отражающие ситуацию в определенной сфере, характеризующей уровень жизни. Для сравнения отдельных индикаторов их выражают в форме индексов.

5.1. Система показателей комплексного прогноза уровня жизни

Индикаторы и индексы формируют систему показателей уровня жизни. По рекомендации ООН уровень жизни измеряется системой показателей. Условно можно выделить несколько групп показателей уровня жизни.

Первую группу составляют конкретные частные показатели, выраженные чаще всего в натуральных показателях.

Питание. В качестве обобщающей оценки уровня и качества питания используются показатели: среднесуточное количество на душу населения килокалорий и граммов белка, в том числе животного происхождения.

Здоровье и здравоохранение. Основные измерители здоровья – средняя ожидаемость продолжительности жизни при рождении и коэффициент смертности.

Жилище. Измеряется общей площадью на душу населения.

Домашнее имущество. Измеряется обеспеченностью населения холодильниками, телевизорами, мебелью, домашней техникой и т.д.

Уровень культуры. Обобщающим показателем уровня культуры является среднее число лет обучения населения в возрасте 25 лет и старше.

Платные услуги на душу населения и другие показатели.

Важность этих показателей для жизнедеятельности людей предопределяет необходимость фиксировать нормы, задавать ориентиры и наиболее важные направления управления ими с учетом требований экономической безопасности.

Поэтому изучением социальных показателей занимается с конца 60-х гг. ряд различных международных и региональных межправительственных организаций. Они разрабатывают и совершенствуют показатели в рамках своих интересов и компетенций. Так, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) определяет показатели состояния здоровья и доступа к услугам в области здравоохранения, а в сотрудничестве с Продовольственной сельскохозяйственной организацией Объединенных наций (ФАО)¹ – показатели питания и недоедания. ЮНЕСКО совершенствует показатели в области образования, Международная организация труда

¹ ФАО – специализированное учреждение системы ООН, содействующее развитию аграрного производства, лесоводства и рыболовства в целях ликвидации голода, улучшения питания и качества жизни. Помимо сбора и анализа информации, ФАО занимается вопросами координации оказания продовольственной помощи развивающимся странам, а также содействия развитию сельского хозяйства. Она разрабатывает и осуществляет разнообразные проекты технической помощи. В системе ФАО с 1967 г. действует программа промышленного сотрудничества, в осуществлении которой принимают участие более ста корпораций бизнеса.

(МОТ) – в сфере контроля за занятостью и безработицей. Научно-исследовательский институт социального развития при ООН разработал методику, называемую «профиль развития». Она основывается на определении связей между общими показателями развития и показателями социального развития.

Вторую группу показателей уровня жизни образуют стоимостные, обобщающие показатели. К ним относятся: ВВП на душу населения; доля товаров и услуг в структуре ВВП; денежные доходы на душу населения; начисленная среднемесячная зарплата одного работника (номинальная и реальная); средний размер назначенных месячных пенсий; реальные располагаемые денежные доходы; индекс потребительских цен; минимальная оплата труда; минимальный потребительский бюджет и др.

Третья группа показателей характеризуется интегральными показателями. Построение интегральных показателей сложно, поскольку для множества показателей, компонентов уровня жизни необходимо рассматривать взвешивающие коэффициенты. Существует ряд подходов к разработке интегрального показателя.

Наиболее распространенный интегральный показатель рассчитывается по методике ООН. Специалисты «Программы развития ООН» (ПРООН) разработали интегральный показатель – индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) и ввели его в практику с 1991 г. Сведения публикуются по 175 странам.

ИРЧП является интегральным показателем не только уровня жизни, но и экономики в целом, интегрируя три компонента: ожидаемую продолжительность жизни, уровень образования и уровень экономического развития (ВВП на душу населения). ИРЧП служит одним из возможных показателей для международных сопоставлений уровня жизни населения.

Он исчисляется как средний из трех величин: валового внутреннего продукта на душу населения, ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования населения (25 лет и старше), соотнесенных к уровням этих показателей, достигнутых как наивысшие в мире.

Причины отбора этих конкретных показателей обосновываются как теорией развития человеческого потенциала, так и содержанием самих показателей. Теория развития человеческого потенциала исходит из того, что богатство страны могут создавать здоровые, трудоспособные, образованные, активные граждане. Развитие человека становится для многих стран конечной

целью, а увеличение производства материальных благ – средство для достижения этой цели.

Уровень образования характеризует инновационные возможности экономического развития. Низкий уровень образования рабочей силы одно из препятствий для быстрого технологического развития. Образовательный, научный, интеллектуальный и творческий потенциалы составляют духовное богатство общества.

Продолжительность жизни, здоровье населения – важный фактор повышения физического развития человека, его работоспособности, сохранения трудовой активности пожилых людей. По прогнозу Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) самый большой шанс жить долго – в среднем 74,5 года у детей, родившихся в 2000 г. в Японии. Из средней продолжительности жизни по методике ВОЗ вычитаются годы возможных болезней и инвалидности. Следом за Японией верхние строчки прогноза занимают Австралия, Франция, Швеция, Испания, Италия, Куба. Наименьшая продолжительность здоровой жизни – менее 26 лет – прогнозируется в Сьерра-Леоне и некоторых других странах Тропической Африки. Почти каждый четвертый человек этого региона заражен ВИЧ-инфекцией.

Россия в этом списке из 191 страны занимает 91-е место между Тунисом и Гондурасом. Предполагаемая здоровая жизнь наших женщин составит 66,4 года, а мужчин – всего 56,1. Эксперты ВОЗ связывают это с высоким уровнем потребления алкоголя и табака, которые провоцируют рак и сердечно-сосудистые заболевания. В большинстве развитых стран женщины будут жить дольше мужчин.

Благополучие и доходы населения измеряются показателем ВВП на душу населения. Он отражает уровень эффективности, структуру экономики и ряд других факторов.

В 1994 г. индекс развития человеческого потенциала, рассчитанный по методике ПРООН, составил 0,764, в том числе по развитым странам – 0,911 и по развивающимся странам – 0,576.

Россия с индексом 0,792 возглавляла список стран со средним уровнем развития¹. Данные по ИРЧП России публикуются за период с 1995 г., что позволяет осуществлять сравнительный анализ тенденций его изменения.

¹ См.: *Теплухина Т.* Развитие человеческого потенциала российских регионов. // *Федерализм.* – 1999 – № 4.

Отдельные показатели Госкомстата РФ не пригодны для международных сопоставлений, а следовательно, и комплексной оценки уровня жизни. Показатели, используемые Госкомстатом РФ для оценки уровня жизни, имеют и другие недостатки. Один из них – совокупность показателей недостаточно характеризует динамику уровня жизни внутри социальных групп и в регионах России.

Ориентир на средние показатели при резкой дифференциации по уровню жизни не надежен.

Все это делает крайне необходимым для государственных органов России систематическое отслеживание уровня, структуры и динамики социально-экономических показателей в региональном аспекте, разрезе различных социальных групп населения.

Одним из способов улучшить количественные и качественные методы анализа социального развития является проведение постоянного мониторинга происходящих социальных перемен.

Начиная с 1995 г. по решению Правительства России проводится Всероссийский мониторинг социально-трудовой сферы. Он призван стать наиболее крупной государственной системой непрерывного наблюдения за фактическим положением дел в социально-трудовой сфере.

Мониторинг предназначен для своевременного выявления и системного анализа происходящих в социально-трудовой сфере изменений, предупреждения негативных тенденций, ведущих к формированию и развитию очагов социальной напряженности, а также для краткосрочного прогнозирования развития важнейших процессов.

К основным направлениям мониторинга социально-трудовой сферы относятся:

- доходы и уровень жизни населения;
- рынок рабочей силы, занятость и безработица;
- социально-трудовые процессы на предприятиях, в учреждениях и других организациях;
- условия и охрана труда;
- социально-демографические и миграционные процессы.

Система показателей мониторинга доходов и уровня жизни, который проводит Всесоюзный центр уровня жизни, состоит из следующих разделов:

Цены и доходы.

Расходы.

Потребительский рынок.

Критериальные показатели уровня жизни.

Интегральный показатель уровня жизни.

Общеэкономические показатели.

В каждом разделе определяются уровневые, структурные и динамические показатели.

Оценка уровня жизни населения должна проводиться в трех аспектах:

- по сравнению с предыдущим периодом;
- по сравнению с критериальными нормативами (прожиточный минимум и др.);
- по сравнению с другими странами.

Мониторинг доходов и уровня жизни населения – одна из обязательных функций российских государственных органов.

5.2. Уровень и структура денежных доходов населения

Доходы населения являются ключевым фактором, определяющим уровень жизни. Денежные доходы населения включают: зарплату наемных работников; доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью; пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты; доходы от собственности в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов; доходы от продажи иностранной валюты и др.

Другие доходы включают объем скрытой зарплаты, которая отражает, как правило, зарплату, укрываемую предприятиями и организациями от налогообложения и выплачиваемую в различных формах: из денежной выручки без оформления платежной ведомости; в виде покупки своим работникам недвижимости и предметов длительного пользования; денежной помощи; кредитов; выплат зарплаты через систему страхования и открытые депозитных счетов в банках и т.п.

Распределение населения по уровню среднедушевых денежных доходов характеризует дифференциацию населения по уровню материального достатка и представляет собой показатели численности (или долей) населения, сгруппированного в заданных интервалах по уровню среднедушевых денежных доходов.

Необходимо отметить, что существуют разные источники информации о благосостоянии населения и, в частности, о доходах и расходах населения. Основные из них: баланс денежных доходов и расходов населения; обследования бюджетов домашних хозяйств, проводимых Госкомстатом РФ; мониторинг Всероссийского центра уровня жизни и др. Данные различных источников информации противоречивы, показатели расходятся, поэтому прогноз показателей уровня жизни и, в частности, доходов должен проводиться с учетом недостатков каждой из методик, основанной на разных источниках информации.

Различают номинальные денежные доходы и реальные.

Денежные доходы за вычетом обязательных платежей и взносов представляют собой располагаемые денежные доходы населения. Реально располагаемые денежные доходы включают номинальные денежные доходы за вычетом налогов и различных обязательных платежей, скорректированных на индекс потребительских цен.

Индекс потребительских цен (ИПЦ) отражает изменения во времени общего уровня цен на товары и услуги, приобретаемые населением для непроизводственного потребления. Он измеряет отношение стоимости фактического фиксированного набора товаров и услуг в текущем периоде к его стоимости в базисном периоде. ИПЦ является одним из важнейших показателей, характеризующих уровень инфляции, и используется для целей государственной политики, анализа и прогноза ценовых процессов в экономике, пересмотре минимальных социальных гарантий.

Расчет ИПЦ производится путем объединения двух информационных потоков:

- данных об изменении цен, полученных путем регистрации цен и тарифов на потребительском рынке;
- данных о структуре фактических потребительских расходов населения за предыдущий год.

Наблюдения за уровнем цен производятся во всех регионах РФ, на предприятиях торговли всех форм собственности. Потребительский набор, на основании которого рассчитывается ИПЦ, представляет собой единую для всех регионов России выборку групп товаров и услуг, наиболее часто потребляемых населением.

В набор товаров и услуг, разработанный для наблюдения за ценами, включены товары и услуги массового потребительского спроса. Отбор позиций производится с учетом их относительной

важности для потребления, представительности, при этом имеются в виду отражение динамики цен на однородные товары, устойчивое наличие их в продаже.

Показатель реально располагаемые денежные доходы стал использоваться как обобщающий показатель уровня жизни с 1993 г. и заменил показатель реальные доходы населения. В нем учитывались, кроме денежных доходов, натуральные доходы в денежной оценке, доходы в виде материальных затрат учреждений социальной сферы. Доходы от личного подсобного хозяйства всегда играли существенную роль в реальных доходах и тем более совершенно необоснованно их исключать в современных условиях усилившейся натурализации хозяйства, когда большая часть населения из-за безработицы или низких доходов вынуждена переключатся на огороды и существовать за счет доходов от личных подсобных хозяйств.

Таблица 5.1

Структура денежных доходов населения РФ (%)

Доход	2001 г.
Оплата труда	64,6
Социальные трансферты	15,3
Доходы от собственности	5,8
Доходы от предпринимательской деятельности	12,4
Другие доходы	1,9
Всего	100

Оплата труда – основной источник денежных доходов для большинства населения (табл. 5.1). За счет средств, получаемых как вознаграждение за трудовую деятельность, удовлетворяют свои основные жизненные потребности более 65 млн занятых в экономике. С учетом уровня зарплаты определяются пенсии свыше 38 млн пенсионеров.

Сдерживание роста оплаты труда, экономия на издержках, связанных с зарплатой, привели к тому, что доля фонда оплаты труда в ВВП снизилась с 44,1% в 1990 г. до 24,2% в 1998 г.

Доля затрат на оплату труда в структуре затрат на производство товаров (работ, услуг) в 1999 г. составила в промышленности 12%, на транспорте – 19, в строительстве – 21,1%.

Заработная плата многофункциональна. Она выполняла и выполняет в рыночных условиях ряд основных функций. Наиболее существенные из них:

- воспроизводственная, служащая основным средством воспроизводства рабочей силы определенного профессионального состава и качества;
- стимулирующая, направленная на повышение заинтересованности в развитии производства и росте производительности труда;
- социальная, реализующая принцип социальной справедливости.

В настоящее время зарплата потеряла свою стимулирующую роль в повышении производительности труда и росте производства. Низкая цена труда не способствует экономическому росту и имеет ряд других негативных последствий для экономики и самих работающих. Это – снижение реальных доходов населения, снижение потребительского спроса населения, сдерживание структурной перестройки отраслей из-за использования ограниченного набора жизненных благ и услуг, снижение мотивационных и стимулирующих возможностей зарплаты и др.

В 2002 г. номинальная среднемесячная зарплата составляла 4426 руб. Ниже прожиточного минимума зарплату имеет около 40% россиян.

Снижение мотивационного потенциала зарплаты лишает экономику мощного рычага повышения эффективности производства, преодоления кризиса и полноправного выхода на мировой рынок. С 2001 г. введены в действие единая ставка подоходного налога с физических лиц в размере 13% и единый социальный налог с предприятий, призванные не только упростить систему налогообложения, но и стимулировать уплату налогов от укрываемых доходов.

Не реализуется в полной мере в современных условиях и социальная функция зарплаты из-за неоправданных разрывов в ее уровнях. Высока дифференциация в зарплате между отраслями, регионами, отдельными предприятиями и категориями работающих. Разрыв в уровнях оплаты труда работников между отраслями экономики увеличился с 3,2 раза в 1991 г. до 13 раз в 1999 г. Этот разрыв не связан с особенностями труда, трудовыми затратами. Наиболее высокий уровень зарплаты и газодобывающей промышленности, электроэнергетике, цветной металлургии, активно использующих монопольное положение на внутреннем рынке и благоприятные возможности сбыта продукции на мировом рынке; самая низкая зарплата – в сельском хозяйстве и социально-культурных отраслях.

Дифференциация зарплаты по регионам возросла с 3,4 раза в 1991 г. до 11,7 раза в 1999 г. Соотношение размеров зарплаты 10% наиболее и наименее оплачиваемых работников составило в 1999 г. в строительстве – 22,8 раза, сельском хозяйстве – 18,1, в промышленности – 18,2 раза. Такое положение дел снижает трудовую мотивацию, усиливает социальную апатию.

Никак не согласуется с рыночными принципами хозяйствования отсутствие гарантированности оплаты труда. Работник лишается главного своего права: возможности влиять на свой заработок.

Массовые нарушения трудовых прав работников выражаются в длительных задержках оплаты выполненной работы. Объем просроченной задолженности составлял в 2002 г. 30,5 млрд руб., в том числе 6,3 млрд руб. из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней.

Широкое распространение получили скрытые формы оплаты труда, выплата заработной платы, не отраженной в отчетности, уход от налогообложения зарплаты. Основной причиной скрытых форм оплаты труда является стремление работодателей, особенно малых предприятий, финансовых и коммерческих организаций не перечислять налоги в бюджеты и не производить отчисления в государственные внебюджетные формы в связи с высокими размерами ставок действующей системы налогообложения и взносов в фонды.

Доходы большинства работающих мало зависят от того, как они работают, важнее – где. Из анализа тенденций и проблем зарплаты следует вывод, что зарплата как экономическая категория перестала выполнять свои основные функции – воспроизводства рабочей силы и стимулирования труда. Она превратилась фактически в вариант социального пособия, не связанный с результатом трудовой деятельности. Удельный вес зарплаты в доходах населения резко сократился с 74% в 1990 г. до 37,8% в 2000 г., в большинстве развитых стран он не опускается ниже 60%.

Перекосы в оплате труда различных категорий и профессиональных групп работников нивелируют оценки качества и сложности труда. Водитель автобуса может получать зарплату больше, чем врач. Для создания профессиональной подготовки кадров, адекватной рыночным условиям, сложность и качество труда должны быть определяющими признаками.

Приведем пример дифференциации оплаты труда из американской практики (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Дифференциация заработной платы по профессиям в США
(уровень заработной платы в несельскохозяйственных отраслях
принят за 100%)

Профессия	Заработная плата, %
Врачи	227
Пилоты	221,6
Учителя старших классов	195–148
Бухгалтеры	166
Инженеры (электронщики)	134
Сталевары	109
Наборщики	93
Продавцы	78
Водители автобусов	76
Разнорабочие	61

Установленный минимум оплаты труда в час в США повышается, поэтому заработная плата растет ежегодно.

Негативные последствия сокращения оплаты труда явились результатом того, что при переходе к рынку в России практически перестали регулироваться меры труда и его оплаты.

Каждое предприятие само определяет свою меру оплаты, и не столько в зависимости от результатов работы, сколько представления о «справедливости», имеющегося у того или иного руководителя.

В начале 90-х гг. централизованное регулирование оплаты труда практически было упразднено; предприятия самостоятельно стали решать вопросы организации зарплаты, численности персонала, организации и нормирования труда. Прямое государственное регулирование ограничилось установлением минимального размера оплаты труда и определением ставок заработной платы работников бюджетной сферы. Действующие ставки и оклады Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы (ЕТС) в течение 1996–1999 гг. не повышались, за исключением частичной корректировки ставок и окладов первых пяти разрядов. В результате зарплата с 1-го по 15-й разряды не достигает величины прожиточного минимума, вследствие чего

80–90% работников бюджетных организаций находятся за чертой бедности. Предполагается замена ЕТС несколькими отраслевыми системами.

Итак, наиболее негативные социально-экономические последствия перехода к рыночной экономике в сфере заработной платы состоят в следующем:

- произошло обесценение рабочей силы;
- необоснованно возросла дифференциация заработной платы между отраслями промышленности и народного хозяйства, предприятиями и категориями работников;
- утратилась связь между результатами труда и его оплатой;
- неплатежи зарплаты превратились в острую общенациональную экономическую и политическую проблемы.

Все это обуславливает необходимость проведения реформы заработной платы и усиления государственного регулирования в этой сфере с учетом рыночных условий хозяйствования.

5.3. Использование денежных доходов и структура потребительских расходов населения

Денежные расходы и сбережения населения включают: расходы на покупку товаров и оплату услуг; обязательные платежи и разнообразные взносы (налоги и сборы, платежи по страхованию, взносы в общественные и кооперативные организации, возврат банковских ссуд, проценты за товарный кредит и др.); покупку иностранной валюты; прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах.

Материальное благосостояние определяется не только общей суммой расходов, но и их структурой (табл. 5.3). Подавляющая часть денежных расходов используется на покупку товаров и услуг. Удельный вес расходов на питание характеризует качественный индикатор уровня жизни. Чем ниже их доля, тем выше уровень благосостояния общества.

Для регулирования уровня жизни населения важна не только динамика изменения доходов и расходов населения в целом, но и их структура для различных групп и слоев населения. Статистическую информацию такого порядка получают по результатам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, проводимого Госкомстатом РФ. Методология построения выборочной сети домашних хозяйств меняется, расширяется сеть для повышения репрезентативности и достоверности данных. В настоящее время обследование проводится в 48,6 тыс. домохозяйств.

Таблица 5.3

Использование денежных доходов населения в 2001 г.

Показатель	Расход, %
Покупка товаров и оплата услуг	78,6
Оплата обязательных взносов	9,2
Накопление сбережений во вкладах и ценных бумагах	4,1
Покупка валюты	6,0
Прирост (+) денег на руках населения	2,1
Всего	100

Материалы обследования являются основой для характеристики изменения доходов и потребительских расходов населения, позволяют выявить различия в уровне материального благосостояния в зависимости от состава домашнего хозяйства, занятости его членов. Они показывают роль отдельных источников доходов в формировании доходов, зависимость потребления от уровня доходов, позволяют проследить за изменениями потребительского спроса, отражают дифференциацию населения по уровню доходов. Несколько иную структуру потребительских расходов населения, по данным выборочного обследования домашних хозяйств, показывает мониторинг Всесоюзного центра уровня жизни (ВЦУЖ) (в % к итогу):

Потребительские расходы	100
в том числе	
на покупку:	
продовольственных товаров	38,5
непродовольственных товаров	41,3
оплата услуг	20,2

Несмотря на высокую долю продуктов питания в потребительских расходах, потребление продуктов питания сократилось из-за низкого платежеспособного спроса населения и сокращения производства в агропромышленном комплексе (АПК) (табл. 5.4).

Если Россия по уровню потребления продовольствия на душу населения в 1990 г. входила в первую десятку стран мира, то в настоящее время она занимает 67-е место.

Таблица 5.4

Душевое потребление продовольствия в год

Продукты	Потребление, кг	
	1990 г.	2001 г.
Мясо и мясопродукты в перерасчете на мясо	75	43
Молоко и молокопродукты в перерасчете на молоко	386	221
Яйцо (штук в год)	297	236
Рыба и рыбопродукты	20,3	10,6
Масло растительное	10,2	10,5
Сахар	47,2	36,0

Удовлетворение потребности населения в тех или иных товарах важно не только по абсолютному объему, но и в сопоставлении фактического среднедушевого потребления с его рациональной или минимальной нормой (табл. 5.5). Это позволит оценить степень удовлетворения потребности населения в товарах.

Таблица 5.5

Потребление основных видов продуктов питания на душу населения

Продукты	Потребление в кг в 2001 г.	Рекомендуемая норма	2001 г. в % к рекомендуемой норме
Мясопродукты	43	81	50,6
Молокопродукты	221	392	50,8
Масло животное	3,5	6,1	34,4
Сахар	36	41	82,9
Масло растительное	10,5	13	71,5
Рыба и рыбопродукты	10,6	23,7	53,2

Источники: Экономист. – 2000. – № 4. – С. 87; Российский статистический ежегодник. Официальное издание. – М.: Госкомстат РФ, 2001.

Государственное регулирование, направленное на повышение среднедушевого потребления населением продовольствия, должно сопровождаться снижением продовольственной зависимости страны от импорта. В настоящее время импорт мясопродуктов составляет 30% к объему внутреннего рынка, масла животного – 19,5, сахара – 85%.

Кризис в августе 1998 г., когда произошла девальвация рубля, отбросил страну в социальной области на пять лет назад, по-

ставил большинство населения перед проблемой физического выживания. Девальвация способствовала сокращению импорта и росту отечественного производства.

Экономическое положение страны в 1999 г. и особенно в 2000 г. улучшилось. В 2000 г. валовой внутренний продукт вырос на 9%. Золотовалютные резервы выросли за год более чем в 2 раза, в 2003 г. достигли 55 млрд долл. Инфляция за год составила 20%, впервые за многие годы федеральный бюджет сведен без дефицита.

Подъем российской экономики в 2000 г. послужил основой роста реальных доходов населения, которые на 8,5% превысили уровень 1999 г. Вместе с тем уровень благосостояния населения все еще значительно отстает от предкризисных значений (1997 г.). Среднедушевой доход в реальном выражении составил в 2000 г. 87% уровня 1997 г., зарплата – 92%, средняя пенсия – 82%. Только создание предпосылок для продолжительного устойчивого роста позволит в комплексе решать задачи повышения благосостояния народа.

5.4. Баланс денежных доходов и расходов населения. Методика расчета

Методом установления соответствия доходов и расходов населения является разработка баланса денежных доходов и расходов населения.

Отчетный баланс составляется ежемесячно Госкомстатом РФ и Центральным банком РФ в части расходов на покупку и продажу валюты и изменения сбережений.

В разработке прогнозного баланса принимают участие Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство труда и социального развития РФ, Центральный банк РФ и др. Баланс имеет многоцелевое назначение и его показатели используются государственными органами для обоснования ряда решений.

Главная функция баланса – прогноз покупательного спроса населения на товары и услуги для обоснования розничного товарооборота (табл. 5.6).

Сокращенная схема баланса денежных доходов и расходов населения

Денежные доходы	Денежные расходы и сбережения
Оплата труда	Покупка товаров и оплата услуг
Социальные трансферты	Оплата обязательных платежей и разнообразных взносов
Доходы от собственности	Накопление сбережений во вкладах и ценных бумагах
Доходы от предпринимательской деятельности	Покупка валюты
Доходы от продажи иностранной валюты	
Прочие доходы	Прочие расходы
Всего денежных доходов	Всего денежных расходов и сбережений
Превышение расходов над доходами – уменьшение денег на руках у населения (+)	Превышение доходов над расходами – прирост денег на руках у населения (–)

Превышение суммы доходов населения над его расходами дает представление о приросте активов в форме денежной наличности.

Превышение расходов над доходами свидетельствует о том, что потребительские расходы населения финансировались за счет сокращения накопленных активов домашних хозяйств.

Баланс используется для прогнозирования реальных доходов, структуры спроса населения на товары. Изменения в политике заработной платы, налоговой системе с физических лиц, пенсионного обеспечения, ценовая политика в области платных услуг и другие вопросы увязываются с показателями баланса и отражаются в них.

Данные баланса необходимы для планирования денежного обращения. Изменения курса рубля по отношению к иностранной валюте, процентных ставок по вкладам также учитываются при разработке баланса.

Методика расчета баланса денежных доходов и расходов населения при переходе к рыночной экономике существенно изменилась.

В настоящее время оценка общего объема доходов строится не на основе прямого учета отдельных видов доходов (как это было до 1992 г.), а на основе суммирования расходов населения (платы за товары и услуги, обязательных платежей и взносов, сбережений во всех формах, приобретения валюты и т.п.). При этом показатели расходов населения на товары и услуги, получаемые на основе официальной торговой статистики, экспертно

досчитываются (приблизительно на 20%). При этом в расходах на товары и услуги учитывается оборот доходов внутри населения (продажа товаров физическими лицами друг другу, транспортные услуги и т.д.). Когда же после этого определяется доля отдельных видов доходов (оплаты труда, социальных трансфертов и т.п.) в их общем объеме, автоматически появляются прочие доходы, куда, в частности, относятся и все доходы от предпринимательской деятельности.

В связи с этим баланс денежных доходов и расходов населения, с одной стороны, многое недоучитывает (повторную занятость, например), что связано с нежеланием раскрывать информацию о своем благосостоянии; с другой стороны, содержит повторный счет. Повторный счет связан с перепродажей валюты, либо вывозом ее за границу (челноки, туристы и т.п.). Поэтому такая методика расчета баланса – вынужденная мера, так как по собранной информации доходы оказываются существенно ниже расходов. Официальные показатели уровня доходов одни специалисты считают завышенными, другие – заниженными.

Миграция денег оказывает влияние на емкость регионального рынка, основой которого является покупательный спрос населения.

Покупательный (платежеспособный) спрос населения на товары на основе баланса денежных доходов и расходов населения определяется по формуле:

$$P_c = D - H_p \pm N,$$

где D – денежные доходы;

H_p – нетоварные расходы (налоги и услуги);

N – накопление (прирост сбережений во вкладах и покупке валюты).

Платежеспособный спрос на товары необходимо отличать от уровня покупательной способности денежных доходов населения, под которой, по методике ВЦУЖ, понимается уровень покупательной способности среднестатистических денежных доходов (количество наборов – прожиточный минимум), в 1997 г. он составил 2,63, в 1998 г. – 1,73.

На основе покупательного спроса населения на товары, т.е. той части денежных доходов, которая будет направлена на покупку товаров, прогнозируется розничный товарооборот и структура товарных ресурсов для обеспечения розничного товарооборота.

Товарные ресурсы для обеспечения розничного товарооборота должны быть больше платежеспособного спроса на товары на величину товарных запасов, на уценку сезонных и устаревших товаров, естественную убыль товаров.

Превышение товарных ресурсов над спросом означает отсутствие дефицита товаров. Однако такое превышение должно быть в определенных рамках, ибо может, с одной стороны, привести к затовариванию, замедлению процесса обращения, с другой стороны, создавать условия для понижения цен на потребительском рынке.

Отчетность рыночных структур по получаемым доходам и оплате труда наемных работников недостоверна, самозанятость населения и доходы от нее практически не учитываются, балансы денежных доходов и расходов населения носят оценочный характер, резко снизилась репрезентативность выборочных обследований зарплат и доходов.

Наличие теневой экономики также усложняет прогноз баланса денежных доходов и расходов населения. Есть разные оценки теневой экономики. На долю теневой экономики, по расчетам Госкомстата РФ, приходится не менее 23% ВВП.

Доходы самых богатых беспрепятственно переправляются в иностранные банки, за границей приобретается собственность, приносящая немалый доход.

На отечественном потребительском рынке доходы самых богатых практически реализуются незначительно и определить их хотя бы косвенно через расходную часть баланса денежных доходов и расходов населения невозможно. Следовательно, денежные доходы и расходы населения при существующей методике расчета можно рассматривать в качестве минимального варианта, в котором «дооценка» отражает фонд оплаты труда, скрываемый от налогообложения коммерческими структурами, а предпринимательские доходы учитываются только в размерах, отражающихся в официальной отчетности.

5.5. Прогнозирование структуры потребления. Система потребительских бюджетов населения

Денежные доходы населения используются для приобретения и потребления материальных благ и услуг. Для прогноза структуры потребления используется нормативный метод. Суть его

состоит в том, что при определении потребления и потребности в тех или иных благах не просто воспроизводится структура фактического потребления, она определяется либо с учетом научных представлений о системе потребностей и рациональности тех или иных уровней потребления, либо с учетом потребления, наиболее распространенного в обществе, потребления в той или иной стране и т.п.

Инструментарием, с помощью которого может быть реализован нормативный метод, является разработка системы потребительских бюджетов. Первые опыты разработки и применения потребительских бюджетов в России были в конце 50-х – начале 60-х гг. Среди них центральное место занимала разработка рационального потребительского бюджета (РПБ). Его общая задача и назначение – быть эталоном потребления и мерой различных потребностей людей в материальных и духовных благах.

В состав РПБ входил набор продуктов питания, нормы потребления непродовольственных товаров, нормативы обеспеченности жилищем, платными и бесплатными услугами. При этом рациональные наборы продуктов питания были дифференцированы по группам населения разного возраста, пола и занятости¹.

Нормативы потребления, составляющие РПБ, использовались при разработке народно-хозяйственного плана для определения заданий по производству в ближайшей и отдаленной перспективе. При этом нормативы рационального потребления периодически уточнялись, так как потребности изменчивы и эластичны.

При переходе к рыночной экономике, в условиях резкой дифференциации уровня жизни не только по группам населения, но и по регионам, появилась необходимость использовать в социальной политике систему потребительских бюджетов (табл. 5.7):

- бюджет прожиточного минимума (ПМ);
- минимальный потребительский бюджет (МПБ);
- бюджет высокого достатка (БВД).

Прожиточный минимум – это сокращенный минимальный потребительский бюджет, рассчитываемый по ограниченному набору продуктов питания и услуг, обеспечивающий физическое выживание.

¹ Подробно разработка РПБ рассматривалась в книге *Майера В.Ф.* Планирование социального развития и уровня жизни. – М.: Издательство МГУ, 1988.

Потребительские бюджеты (руб.)

Бюджет	1997 г.	1998 г.
Прожиточный минимум	349,9	561,5
Минимальный потребительский бюджет	693,6	1275,9
Бюджет высокого достатка	1311,3	3273,3

Источник: Мониторинг. Доходы и уровень жизни. – М.: ВЦУЖ, 1988. – С. 73.

Минимальный потребительский бюджет (МПБ) позволяет на минимально необходимом уровне удовлетворять потребности человека в питании и потреблении более широкого набора непродовольственных товаров и платных услуг, чем в составе прожиточного минимума и обеспечивающий восстановительный уровень потребления.

Бюджет высокого достатка (БВД) обеспечивает расширенное воспроизводство рабочей силы и позволяет удовлетворить рациональные физические и духовные потребности.

В денежном выражении МПБ примерно в 2, БВД – в 6 раз выше прожиточного минимума¹.

В 1992–1999 гг. расчет величины прожиточного минимума производился по методике Минтруда России, принятой в соответствии с законодательством.

Начиная с I квартала 2000 г. расчет величины прожиточного минимума производится по новому порядку. Бюджеты разрабатываются для различных социально-демографических групп населения и типов семей в региональном разрезе.

Разработка потребительских бюджетов может быть использована для решения следующих задач социально-экономической политики:

- обосновывать показатели развития экономики (темпы экономического роста, отраслевую структуру экономики и др.) в целях повышения уровня жизни населения;
- регулировать распределительные отношения: оплату труда, социальные трансферты, налоги с населения;

¹ Система потребительских бюджетов, ее региональные аспекты излагаются на основе данных мониторинга Всесоюзного центра уровня жизни (ВЦУЖ) и работ *Бобкова В.Н.* Уровень жизни населения регионов России (М.: ВЦУЖ, 1997), Учет региональной дифференциации доходов и уровня жизни при выработке социальной политики (Федерализм. – 1999. – № 4).

- определять динамику и прогнозировать реальные доходы различных слоев населения, их материальное положение;
- регулировать процесс дифференциации населения по доходам, выявляя структуру населения.

Для этой цели предлагается использовать следующие группировки населения:

- бедные – с доходами ниже прожиточного минимума (ПМ);
- малообеспеченные – с доходами выше ПМ, но ниже минимального потребительского бюджета (МПБ);
- среднеобеспеченные (относительно обеспеченные) – с доходами выше МПБ, но ниже бюджета высокого достатка (БВД);
- состоятельные и богатые – с доходами выше БВД¹.

Поскольку каждый социальный слой населения имеет свои особенности и проблемы, по отношению к ним должны разрабатываться и различные меры социальной политики.

По отношению к бедным должна проводиться адресная социальная поддержка. По отношению к среднему слою государственная социальная политика должна быть направлена прежде всего на обеспечение занятости, создание условий для развития предпринимательства, повышение квалификации и профессионализма.

Задачи по формированию потребительских рынков для социальных групп населения с разным уровнем материального достатка также различны. Поэтому в региональной социальной политике должны определяться свои приоритеты.

При выработке целей и задач социальной политики необходимо учитывать дифференциацию регионов по экономическому потенциалу, демографическим показателям и, как следствие этого, расслоение населения по доходам и уровню жизни. Так, коэффициент дифференциации среднегодового денежного дохода между субъектами федерации составляет 15–16 раз, а межрегиональные различия в потребительских доходах – еще больше.

В 1998 г. наибольшая доля населения с доходами ниже прожиточного минимума приходилась на Дальневосточный, Восточно-Сибирский и Волго-Вятский районы, наименьшая – на Москву, Центральный и Западно-Сибирский районы. Полнос бедности – Агинский Бурятский автономный округ. Здесь среднедушевой доход составляет лишь 44% прожиточного минимума.

¹ См.: Бобков В. Учет региональной дифференциации доходов и уровня жизни при выработке социальной политики // Федерализм. – 1999. – № 4.

Наиболее общим индикатором экономического потенциала и уровня жизни населения является валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения.

Однако для объективного и корректного сравнения производства душевого ВРП необходимо внести поправку на стоимость жизни, для чего среднедушевой показатель производства в текущих ценах надо разделить на региональный индекс стоимости жизни, который рассчитывается на основании публикуемого Госкомстатом РФ показателя «Стоимость набора из 25 основных продуктов по регионам». Стоимость жизни в таких регионах как Саха (Якутия), Камчатская, Магаданская, Мурманская области, Красноярский край настолько выше средних показателей, что душевое производство ВРП не может обеспечить способности регионов обеспечивать уровень жизни, соответствующий объему производства ВРП.

Поэтому в России с ее большими межрегиональными различиями необходимо разрабатывать дифференцированные критериальные нормативы оказания государственной социальной помощи и оценки ее эффективности с учетом типологии российских регионов.

5.6. Основные направления и механизмы регулирования уровня жизни

Уровень жизни населения регулируется с помощью государственных минимальных социальных стандартов, оплаты труда, социального развития и др.

Государственные минимальные социальные стандарты. Такие стандарты направлены на реализацию социальных гарантий, закрепленных в Конституции РФ. Построение системы государственных минимальных стандартов – важнейшее направление усиления управления социальными процессами.

Под государственными минимальными социальными стандартами (ГМСС) понимается установленный законодательством РФ минимально необходимый уровень обеспечения социальных гарантий, выраженный в социальных нормах¹. ГМСС – это социальные стандарты федерального уровня. В субъектах РФ и

¹ См.: Шаронов А., Ильин И. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов // Экономист. – 1999. – № 1.

муниципальных образованиях могут быть установлены региональные и местные социальные стандарты, повышающие ГМСС.

Основные цели разработки ГМСС:

- обеспечение удовлетворения важнейших потребностей человека в основных материальных благах и социальных услугах;
- укрепление единого социального пространства Федерации и относительное выравнивание уровней социального развития на территории ее субъектов;
- нормативное обеспечение формирования и использования бюджетных и внебюджетных средств на социальные нужды;
- совершенствование межбюджетных отношений и государственной поддержки местных бюджетов в части обеспечения социального развития;
- концентрация ресурсов для реализации приоритетных направлений государственной политики.

С помощью ГМСС можно постоянно отслеживать ситуацию в области благосостояния той или иной группы населения в различных регионах страны, а также усилить контроль государства за выполнением социальных обязательств перед гражданами соответствующими учреждениями, так как необеспечение определенного уровня гарантий вызывает социально опасные ситуации.

Существующая модель федеративных отношений не позволяет проводить политику, обеспечивающую равные условия и стимулы для развития всем регионам и социальную стабильность в обществе.

ГМСС применяется для определения следующих показателей:

- минимальных доходов (минимальной оплаты труда и т.п.) и минимального прожиточного минимума;
- минимальных размеров социальных пособий и выплат;
- номенклатуры, перечней и наборов бесплатных и частично платных услуг, оказываемых населению за счет финансирования из бюджетной системы РФ;
- норм обеспечения населения социальными услугами и др.

Перечисленные показатели необходимо сопоставить с критическими значениями доходов с тем, чтобы сравнивать с соотношением минимальной и средней зарплаты, а также отношением минимума зарплаты к прожиточному минимуму. Это позволит сократить долю бедного населения в общей численности населения страны, региона (табл. 5.8).

**Сравнение критических значений доходов
и связанных с ними показателей**

Показатель	Пределы, приня- тые в мировой практике в начале 90-х гг.	Пределы, принятые в России в 1999 г.
Соотношение минимальной и средней заработной платы	1:3	1:14
Доля бедного населения, %	10	38
Уровень безработицы, %	8–10	12
Децильный коэффициент дифференциации (10% богатых к 10% бедных), разы	10:1	15:1
Доля расходов бюджета на социальную помощь и социальные программы, %	25 (рекомендуется ООН)	8 (федеральный бюджет)
Отношение минимума зарплаты (МЗ) к прожиточному минимуму (ПМ)	МЗ выше ПМ (развитые страны)	МЗ ниже ПМ на 90%
<p>Источник. <i>Ржаницына Л.</i> Политика доходов: этапы и резервы // Экономист. – 1999. – № 9.</p>		

Система ГМСС должна стать базой для формирования и использования внебюджетных фондов. Социальные расходы в бюджетах должны быть защищенными, т.е. не подлежать секвестированию.

В настоящее время эти нормативы действуют в бюджетном планировании и регулировании на фактически сложившемся уровне, который не соответствует даже минимальным потребностям социальной сферы.

Задачи и механизмы регулирования оплаты труда. В процессе рыночных преобразований государство утратило прямое воздействие на сферу трудовых отношений, уровень зарплаты, доходы населения. Отказ от административных методов управления не привел к формированию новых механизмов, в частности социального партнерства. Так, коллективные договоры не заключаются почти на 30% крупных предприятий. В стране нет принятой во многих рыночных странах индексации оплаты труда с учетом инфляционного роста цен. Работодатели начисляют зарплату, не соответствующую реальным трудовым затратам, что приводит к снижению цены рабочей силы. В России рабочая сила – самый дешевый товар.

Чтобы минимизировать бюджетные расходы, удерживается крайне низкий уровень тарифных ставок, должностных окладов, доплат и надбавок в организациях, находящихся на бюджетном финансировании.

За время проведения рыночных преобразований в общем кризисе свое место занял кризис трудовой мотивации и его отрицательные последствия, повлиявшие на социальную активность человека, на все социальные сферы жизни общества и на социально-экономическое развитие в целом. Прежние ориентиры разрушены, а новая созидательная мотивация не создана.

Главная цель совершенствования оплаты труда в сегодняшних условиях России – определение размера зарплаты на уровне цены рабочей силы, позволяющей работнику и его семье удовлетворять необходимые материальные и духовные потребности; восстановление воспроизводственной, стимулирующей и социальной функций зарплаты. Достичь этой цели невозможно без создания макроэкономических условий, стимулирующих рост производства и повышение его эффективности на основе сочетания государственного и рыночного регулирования.

Ближайшие цели и задачи по регулированию оплаты труда таковы:

- обеспечение соответствия уровня минимальной зарплаты реально исчисленному прожиточному минимуму; законодательно установленный минимум зарплаты для наемных работников предприятий всех форм собственности;
- усиление государственных гарантий оплаты труда, способствующее введению социального стандарта – минимальной почасовой оплаты;
- регулирование дифференциации в оплате труда с целью предотвращения резкого разрыва в оплатах труда по отраслям, учет сложности и качества труда; с этой целью необходимо устанавливать верхний предел дифференциации;
- регулирование ценообразования на товары первой необходимости и государственное регулирование антиинфляционных мероприятий (укрепление курса рубля и т.п.);
- индексация доходов населения – повышение реального содержания основных доходов населения в связи с ростом цен; в настоящее время наиболее регулярно индексация проводится в отношении пенсий, редко по заработной плате бюджетных организаций, вообще не проводится на предприятиях не бюджетной сферы;

- сокращение безработицы, повышение занятости, создание рабочих мест, государственная поддержка малого бизнеса.

В условиях рыночной экономики и самостоятельности предприятий возможности непосредственного государственного регулирования зарплаты ограничены.

К основным мерам по ее регулированию относятся:

- социальное партнерство. Вопрос о том, когда и насколько повышать зарплату наемным работникам в тех или иных предприятиях или отраслях решается на переговорах между профсоюзами и работодателями с участием государства. Результаты договоренности фиксируются в соглашениях или коллективных договорах и являются обязательными для работодателей.

В нашей стране происходит еще становление такой системы. Во многих отраслях и регионах объединения работодателей не имеют должных полномочий при заключении отраслевых или региональных соглашений. Социальное партнерство поэтому не выступает в полноценной роли регулятора социально-трудовых отношений;

- совершенствование налогового законодательства. Уменьшение налоговой нагрузки на предприятия позволит улучшить объемы производства и реализации продукции, следовательно, повысить уровень зарплаты;

- оптимизация роли государства в распределении доходов на макроуровне, безусловное выполнение минимальных обязательств по основным законодательным гарантиям – минимальным государственным социальным стандартам, минимальным фиксированным доходам;

- более четкое разграничение прав и ответственности в социальной сфере между центром и субъектами федерации;

- адресность социальной защиты, социальных льгот гражданам со стороны государства;

- предоставление льгот (скидок, субсидий), распространяемых на определенные группы населения, – бесплатные лекарства, бесплатный и льготный проезд на транспорте, жилищные субсидии и т.п. В условиях финансовой необеспеченности они должны переводиться в форму адресных субсидий;

- обязательное социальное страхование. В развитых странах рыночной экономики этот способ социальной защиты широко развивается. Обязательное страхование распространяется на работающих. В нем участвуют три стороны: работодатель, работ-

ник и государство. Главная его задача – поддержание уровня жизни в случае утраты трудоспособности и заработка по основаниям, предусмотренным законом. Новый Трудовой кодекс РФ, введенный в действие с февраля 2002 г., позволит решить некоторые из перечисленных задач.

Основные источники ресурсов социального развития. В государственных социальных программах необходимо определять, где в данных условиях можно изыскивать экономические ресурсы, нужные для решения социальных задач. Главный источник ресурсов – такая структурная перестройка экономики, которая позволяет преодолеть спад в производстве потребительских товаров и услуг населению.

Одним из источников развития социальной сферы в ближайшее время может быть перераспределение части национального богатства, осевшей на счетах предприятий за рубежом и в теневой экономике, из-за «бегства» капитала за границу.

Значительный рост ресурсных возможностей для социально-го развития обеспечит снижение налогов на предприятиях и организациях. Бюджетным налоговым законодательством необходимо обеспечить финансовую достаточность социальных расходов в региональных и местных бюджетах.

В структуре доходов консолидированного бюджета федеральные налоги составили в 1999 г. 83,7%, а бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов – 79,9%. В то же время 80% социальных расходов финансировались из бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Необходим социально-ориентированный бюджет, чтобы весь блок затрат на социальные нужды был защищенным, а его финансирование было своевременным.

Дополнение (перераспределение) источников финансирования социально-защитных мероприятий из средств государственного бюджета должно быть за счет страховых взносов предпринимателей и работников.

Ключевые слова

Баланс денежных доходов и расходов населения
Государственные минимальные социальные стандарты
Индекс потребительских цен
Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)

Мониторинг доходов и уровня жизни
Показатели комплексного прогноза уровня жизни
Структура потребительских расходов населения
Уровень жизни

Вопросы для самопроверки

Что понимается под уровнем жизни?

Какими показателями можно характеризовать уровень жизни населения?

Какие данные необходимы, чтобы рассчитать реальные доходы населения?

Какие показатели учитываются в индексе развития человеческого потенциала (по методике ПРОООН)?

Какова структура денежных доходов населения РФ?

Каковы основные статьи использования денежных расходов населения РФ?

Что входит в понятие «потребительские расходы населения» и какова их структура?

Чем отличается бюджет прожиточного минимума от минимального потребительского бюджета?

Что понимается под государственными минимальными социальными стандартами?

Каковы цели, задачи и механизмы регулирования оплаты труда?

Раздел 3

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИНАМИКИ И СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ

Поддержание сбалансированности экономики предполагает необходимость определения возможных факторов роста производства и выработки способов управляющего воздействия на них.

Прогнозирование темпов развития и изменения структуры экономики – две кардинальные, внутренне связанные между собой проблемы. Низкие темпы экономического развития и диспропорции в структуре приводят к снижению эффективности производства и уровня жизни населения.

Глава 6 ОБОСНОВАНИЕ ДИНАМИКИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Прогноз динамики национальной экономики – важная область прогнозирования, основанного на общих количественных закономерностях расширенного воспроизводства; конечная цель прогноза – предсказание возможных значений показателей экономического роста.

В Постановлении Правительства РФ «О первоочередных мерах по реализации государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» (основных положений), одобренной Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 (от 27 декабря 1996 г. № 1569) содержится перечень критериев безопасности. В их числе был определен и такой критерий, как способность экономики функционировать в режиме расширенного воспроизводства.

Экономический рост и повышение на этой основе благосостояния населения являются главными стратегическими целями

экономической политики в любой стране. При переходе к рыночным отношениям в России отсутствовала стратегия экономического развития страны.

6.1. Показатели экономической динамики, задачи ее прогнозирования

В официальных программных документах, аналитических обзорах либерализация, приватизация, стабилизация и прочие средства экономической политики заняли место целей экономического развития. Вместо показателей уровня и качества жизни, научно-технического прогресса, экономической эффективности общественного производства в качестве основных оценочных и отчетных показателей использовались показатели количества приватизируемых предприятий, инфляции, изменения таможенных правил и другие, отражающие инструментальную, а не целевую составляющую экономической политики.

Приведем более конкретный пример: производительность труда – главный показатель эффективности общественного производства и основной фактор экономического роста вообще исчез из системы экономических индикаторов, данные по народному хозяйству и ведущим отраслям материального производства не публикуются ни Госкомстатом РФ, ни другими официальными ведомствами.

Только спустя десять лет после начала преобразований, в 2000 г., Правительство РФ представило основные направления развития до 2010 г. и план первоочередных действий по преобразованию экономики. Положительным фактом в этих материалах служит то, что социальный блок стратегии (социальная политика) предшествует блоку модернизации экономики. Конечно, есть вопросы о том, как реализовать все задуманное, но структура блоков стратегии правильно отражает ее целевую направленность на решение социальных задач.

Показатели темпов роста, прироста производства и показатели, используемые на макроуровне, известны. Здесь же следует подчеркнуть, что выбор показателя экономического роста на макро-, региональном и отраслевом уровнях зависит от целей анализа и прогнозирования роста. В системе национального счетоводства (СНС), применяемой в рыночной экономике, централь-

ными показателями являются валовый внутренний продукт (ВВП) и валовый национальный продукт (ВНП).

Следует также подчеркнуть, что объем ВВП может изменяться как в результате изменения физического объема произведенных товаров и услуг, так и вследствие изменения цен. Динамика общественного производства есть динамика физических объемов созданных материальных благ и услуг. Поэтому различают номинальный и реальный ВВП и применяют дефлятор ВВП – индекс цен, исчисленный для ВВП в целом.

Важным показателем динамики производства выступает показатель ВВП на душу населения. Именно этот показатель характеризует не только экономическую мощь страны, но и определяет показатели уровня жизни, социального развития страны и др. В США ВВП на душу в 4 раза выше, чем в России.

Есть определенная связь, например, между продолжительностью жизни и ВВП на душу населения (табл. 6.1).

Таблица 6.1

Связь продолжительности жизни с реальным ВВП

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Реальный ВВП на душу населения, тыс. долл.
Япония	80	24,07
США	76,4	29,01
Швеция	78,5	19,79
Мексика	72,7	8,37
Колумбия	70,4	6,8
Россия	66,6	4,37
Нигерия	50,1	0,92
Руанда	40,5	0,66
Сьерра-Леоне	37,2	0,41

Источник. Известия. – 2000. – 6 сент.

Конкретные задачи прогнозирования динамики национальной экономики состоят в следующем:

- определение основных факторов, влияющих на экономический рост страны на данном уровне ее развития;
- количественная оценка меры влияния каждого из факторов или их комбинации на темпы роста в допрогнозный период;
- разработка вариантов экономического роста;

- определение возможностей и направлений активного воздействия на процесс экономического роста на основе выбора комбинации факторов роста и распределения ресурсов, которое обеспечивает удовлетворение общественных потребностей.

6.2. Факторы экономического роста, их классификация

Факторов, влияющих на экономический рост, много. Их можно классифицировать по ряду признаков. Кроме того, не все их можно оценить количественно, и не только непосредственно от факторов зависит экономический рост. Например, различие темпов экономического роста во всех странах в определенных временных периодах связано с циклами воспроизводственных процессов. Условно можно предложить следующие факторы классификации: экономические, политические и социальные; экстенсивные и интенсивные; внешние и внутренние; инвестиционные и неинвестиционные; долгосрочные и краткосрочные.

Экономические, политические и социальные факторы. Экономические факторы рассматривались ранее и будут анализироваться далее. Поясним кратко значение политических и социальных факторов. В России предвыборная борьба резко сократила возможности Правительства использовать бюджетную политику для стимулирования экономического роста. Влияет на экономическую ситуацию и ресурс доверия народа власти, различных ветвей власти друг другу. Дестабилизация политической обстановки в стране, конечно же, не способствует экономической стабилизации.

Важнейшей предпосылкой успешного решения экономических проблем является проведение активной социальной политики, превращение ее в один из органично взаимодействующих факторов повышения эффективности производства. В социальной политике должны резко смениться акценты. Отказ от избыточной и непродуктивной системы социальных гарантий не должен означать отказ от социальных гарантий вообще.

Сегодняшняя резкая дифференциация в доходах и потреблении различных групп населения разрушает стимулы к эффективному труду, росту его производительности, усугубляет неравновесие экономики. При актуальности многих аспектов социальной политики первостепенное значение имеют такие задачи: повышение трудовой активности населения, заинтересованно-

сти в труде, его мотивация; обеспечение эффективной занятости населения; минимизация социальных издержек в условиях перехода к рыночным отношениям.

Экстенсивные и интенсивные факторы. В зависимости от характера экономического роста используют деление факторов на экстенсивные и интенсивные и соответственно различают экстенсивный и интенсивный типы развития экономики, хотя в чистом виде сейчас не существует ни тот, ни другой. *Экстенсивный тип* экономического роста означает количественный рост факторов и их качественную неизменность; *интенсивный тип* – качественное развитие средств производства и рабочей силы и повышающуюся эффективность факторов производства.

Внутренние и внешние факторы. Рост мировых цен на нефть, газ и другие сырьевые ресурсы увеличивает доходы государственного бюджета и позволяет увеличивать расходы, способствующие экономическому росту, в частности направлять инвестиции в реальный сектор экономики. Однако это – внешний и конъюнктурный фактор. Экономический рост должен определяться главным образом внутренними факторами – увеличением производительности труда, снижением издержек производства, ростом прибыльности всего реального сектора экономики.

Инвестиционные и неинвестиционные факторы. Такую классификацию факторов можно предложить с большой долей условности, хотя факторов, не требующих инвестиций, мало. Падение производства и сокращение инвестиций – процессы взаимосвязанные и взаимообусловленные.

Это вполне справедливо, ибо без инвестиций невозможно техническое переоснащение предприятий, рост производительности труда и др. Несмотря на то, что в стране имеются потенциальные инвестиционные ресурсы, в настоящее время они либо заблокированы, либо трансформированы теневыми отношениями. Разработанный инструмент государственного регулирования через инвестиционный механизм бюджета развития и конкурсного размещения государственных инвестиций не дал пока положительных результатов.

В условиях кризиса банковской системы рассчитывать на долгосрочные кредиты банков не приходится. Имеющиеся на руках населения 50–60 млрд долл. также выведены из экономического оборота. Большую часть инвестиций должны осуществлять акционерные и частные предприятия, уровень рентабельности многих из них низкий.

В стране имеются значительные неинвестиционные источники экономического роста. По расчетам Института народно-хозяйственного прогнозирования в обрабатывающей промышленности в среднем 30% мощностей готовы без инвестиций увеличить выпуск продукции. Во всей же промышленности почти 70% производственных мощностей простаивает. Свыше 20 млн квалифицированных работников либо не имеют возможности трудиться, либо занимаются работой, не отвечающей их опыту и квалификации. Поэтому вполне реально «оживить» предприятие путем загрузки производственных мощностей.

Эксперты международной консалтинговой фирмы компании «Маккинзи» (работавшие в России в 1998–1999 гг.) считают, что 8% роста российской экономики в год реально. Больше того, для этого не требуется значительных инвестиций. По утверждению экспертов, 75% мощностей старых предприятий могут достигнуть производительности труда не ниже 65% уровня США.

В то же время модернизация 25% старых мощностей не является целесообразной. Исправить положение можно без особых затрат: точечные инвестиции в жизнеспособные старые предприятия оправданы даже при нынешней высокой стоимости капитала. Модернизация 75% старых, но жизнеспособных предприятий привела бы к росту производства на 40%, причем на это требуются пятилетние инвестиции, не превышающие 5% ВВП в год.

Долгосрочные и краткосрочные факторы экономического роста. В конце 1998 и начале 1999 гг. обозначилась тенденция к экономическому росту базовых отраслей, на основе которых формируется ВВП. Какие факторы способствовали этому, и можно ли их отнести к долговременной, прогнозируемой тенденции динамики экономики?

Прежде всего это были факторы резкого снижения конкурентоспособности импорта после девальвации в августе 1998 г., что увеличило спрос на отечественные товары пищевой промышленности и других отраслей. Сыграла свою роль инфляция и эмиссионная «накачка» экономики деньгами, а это также привело к увеличению спроса. Еще один фактор – это рост объемов производства, происходивший в 1998 г. почти на всех предприятиях топливно-энергетического комплекса (ТЭК), где стремились компенсировать убытки от падения цен на мировом рынке. ТЭК пытался «брать валом». Экспорт по стоимости сокращался в течение 1998 г., в физических объемах – увеличивался.

В целом рост промышленного производства в квартале IV 1998 г., по оценкам специалистов Министерства экономического развития и торговли РФ, был обеспечен: около 65% – за счет внутреннего спроса; 25% общего прироста – в результате импортозамещения, связанного с рынками потребительских и инвестиционных товаров. Однако возможности импортозамещения были ограничены структурой предпочтений населения и плохим финансовым состоянием предприятий. Значительно повлияли на динамику промышленного производства (до 40%) факторы, связанные с финансовой и денежной сферами. Основными факторами динамики промышленного производства были: внешний спрос (35%), импортозамещение (25%), платежная система (40%). Поскольку в динамике преобладали краткосрочные факторы, они не обеспечили достаточных предпосылок для продолжительного устойчивого роста. Процессы импортозамещения в ряде отраслей имеют свою «нишу», высвобожденную в связи с уменьшением импорта, и происходят в условиях сокращения потребительского спроса. Динамика производства в экспортоориентированных отраслях в решающей степени зависит от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры и динамики валютного курса. Поэтому долгосрочные факторы, путь стратегического развития – это переход к экономике инновационного типа.

Из приведенной условной классификации факторов динамики экономики понятно, что не всем им можно дать количественную оценку. Экономистам важно оценивать факторы и с качественной стороны, в том числе факторы, блокирующие экономический рост, но для прогнозирования будущей экономической динамики необходимо дать прежде всего их количественную оценку, осуществляя построение моделей. В таких моделях экономического роста, как правило, используют одни и те же факторы, сочетаемые в зависимости от условий, в которых находится страна, и состояния ее материально-технической базы. Можно предложить классификацию по следующим видам: факторы, определяющие физическую способность экономики к росту; факторы спроса, возможности повышения уровня совокупных расходов; факторы распределения.

Факторы, определяющие физическую способность экономики к росту. Эти факторы отражают количество и качество природных и трудовых ресурсов, объем основного капитала, степень внедрения достижений НТП, изменение эффективности факторов.

Производство материальных благ и услуг есть превращение производственных ресурсов, имеющихся в распоряжении общества, в продукцию определенного объема, состава и качества. Эта продукция в свою очередь идет на пополнение производственных нужд. Факторами устойчивого развития являются также интеллект нации, ее образованность, научные школы страны.

Ограниченность ресурсов – фундаментальное свойство всякой экономики, желающей развиваться. В этом смысле нынешнее положение в России не столь уж исключительно. Противоречие между расширением потребностей людей и ограниченностью ресурсов существует постоянно, хотя и может преодолеваться по-разному.

Длительный период мировой истории был связан с привлечением внешних ресурсов развития. Становление наиболее сильных экономик капиталистических стран опиралось на свободу их дешевого доступа к почти неограниченным ресурсам колоний и зависимых стран. Закрепившийся тогда неэквивалентный обмен был зафиксирован на долгие годы в ножницах цен между сырьем и индустриальными товарами, в устойчивых различиях цен на труд в странах Севера и Юга, что сохраняется и поныне. Сейчас США также привлекает для своего экономического развития природные ресурсы многих стран мира. Ставка на выкачивание из других регионов мира природных ресурсов в условиях энергетического и сырьевого голода стала важнейшим звеном внешней политики США.

Факторы спроса, возможности повышения уровня совокупных расходов. Современная экономическая ситуация в России очень сложная. Поэтому вполне правомерна точка зрения, что низкий уровень зарплаты – основной барьер экономического роста. Существующий уровень доходов населения не обеспечивает достаточный спрос на внутреннем рынке. Доходы же самых богатых людей на отечественном рынке реализуются незначительно. Они беспрепятственно переправляются в иностранные банки, за границей богатыми приобретается собственность, в том числе приносящая им немалый доход. Для стимулирования экономического роста в России необходимо предпринять непростой маневр, чтобы поддержать платежеспособный спрос.

Переход к рыночной экономике резко повышает влияние спроса на производство, появляются стимулирующие факторы воздействия на экономику. Однако спрос это не стихийный процесс,

а регулируемый. Государство влияет на направление спроса, ориентируя его на решение первоочередных задач.

Спрос на инвестиции ограничен их источниками и нормой накопления. Сокращение инвестиций связано в основном с уменьшением валового накопления.

Факторы распределения. Они представляют собой способность экономической системы распределять ресурсы так, чтобы получить максимальное количество продукции. Выделяют финансовые факторы экономического роста. Среди них решающее влияние на рост оказывают инфляция и ставка банковского процента, определяющего цену капитала. Наряду с общими факторами, перечень которых не исчерпывается приведенными, в каждой стране на тот или иной период действуют специфические факторы.

В России в современных условиях важным фактором экономического роста и преобразования структуры экономики является конверсия оборонной промышленности, при этом необходима реализация новой доктрины разумной оборонной достаточности. Отрасли оборонного комплекса к концу 80-х гг. обладали потенциалом в 2–3 раза превосходящим потенциал гражданского машиностроения. Потенциал оборонного комплекса – это высококвалифицированные кадры, мощный производственный аппарат, качественные материальные ресурсы, развитая база НИОКР и др.

Без интеграции оборонной промышленности с гражданской создание новой технологической базы отечественной экономики невозможно. Программа конверсии должна разрабатываться как общеэкономическая национальная программа, создание которой должно быть увязано со стратегией структурных преобразований. В структуре экономики необходимо повысить долю обрабатывающих отраслей.

6.3. Методы прогнозирования динамики

Методы прогнозирования макроэкономической динамики должны определяться представлениями о фактическом и желаемом развитии страны.

Важной составляющей прогнозов динамики должен быть анализ возможностей и ограничений экономического роста: научно-технических, социальных и др. В разнообразном сочетании целей, возможностей, ограничений и инструментов экономиче-

ской политики и заключается вариантность макроэкономических прогнозов. Так, существенными ограничениями экономического роста в перспективе будут: нынешняя демографическая ситуация, характеризующаяся отрицательными темпами естественного прироста населения; физическое и моральное старение основных фондов; размер государственного долга, погашение которого сокращает ресурсы роста.

Что касается конкретных методов макроэкономической динамики, то их изложение, в частности модельный подход к прогнозированию темпов, излагаются подробно в специальных работах. Здесь же приведем простейшие из них.

Экстраполяционный метод. При расчетах с помощью ВВП рассматривается как функция времени

$$y = f(t),$$

где y – ВВП;

t – время.

Это самый ненадежный подход, имеющий ограниченную сферу применения. Он игнорирует как новые возможности развития, так и новые ограничения, возникающие по мере исчерпания потенциала роста. Прогнозы на основе экстраполяции сложившихся тенденций отличаются низкой достоверностью. Широко используются методы математической статистики, в частности корреляционный анализ с применением регрессионных уравнений.

Методы экономико-математического моделирования. Рассмотрим простейшие модели прогнозирования темпов экономического роста на основе динамики и эффективности использования ресурсов.

Предполагается, что исходными производственными ресурсами являются основные производственные фонды (K) и трудовые ресурсы (L), тогда в общем виде модель записывается так:

$$y = f(K, L).$$

Возможно применение однофакторных моделей, когда динамика ВВП определяется на базе динамики затрат труда и его производительности или динамики основных производственных фондов и возможного изменения фондоотдачи и многофакторных (простейший случай – двухфакторных) моделей.

Представление ВВП как функции живого труда определяется по формуле

$$Y_t = P_t \cdot L_t,$$

где P_t – производительность труда в году t ;

L_t – число занятых в национальной экономике в году t .

Для определения среднегодовых темпов прироста применяется формула

$$y \approx p + l,$$

где y – темп прироста ВВП;

p и l – среднегодовые темпы прироста производительности труда и численности занятых в национальной экономике.

В этом случае обоснование темпов экономического роста включает:

- расчет темпов прироста производительности труда;
- расчет темпа прироста численности занятых в экономике.

При расчете темпов прироста производительности труда возможен экстраполяционный подход, здесь необходимо учесть, по крайней мере, следующие основные факторы:

- изменения в фондовооруженности труда, а также в показателях энерговооруженности труда;
- предстоящие сдвиги в отраслевой структуре общественного производства (поскольку уровень производительности труда по отраслям довольно существенно различается);
- внедрение достижений науки и техники в производство.

Динамика численности трудовых ресурсов на перспективу определяется:

- естественным приростом населения;
- динамикой миграционных процессов;
- численностью экономически активного населения и уровнем безработицы;
- изменениями в распределении занятых по сферам, отраслям и др.

Объем ВВП как функция основных фондов и их эффективность рассчитывается по формуле

$$Y_t = E_t \cdot K_t,$$

где E_t – фондоотдача в году t ;

K_t – основные фонды в году t .

Для темпов прироста в этом случае применяется следующая формула:

$$y \approx \varepsilon + k,$$

где k и ε – среднегодовые темпы прироста основных фондов и изменения фондоотдачи соответственно.

Для расчета динамики основных фондов необходимо учесть:

- изменение доли производственного накопления в ВВП;
- склонность населения к сбережениям;
- потребность в расширении производственного потенциала

по сферам и отраслям и другие факторы.

Обоснование возможного изменения уровня фондоотдачи – наиболее трудная задача, так как она связана с учетом многих факторов, действующих часто в противоположных направлениях.

На макроуровне на динамику фондоотдачи действуют:

- отраслевая и территориальная структура основных фондов и капиталовложений;
- научно-технический прогресс и др.

Источником роста физического объема основных производственных фондов является часть ВВП, направляемая на накопление. Среднегодовой темп прироста ВВП определяется по формуле:

$$y = a \cdot e,$$

где a – доля накопления ВВП;

e – эффективность единицы накопления.

Базируясь на этом соотношении, можно поставить задачу на оптимизацию доли накопления в национальном продукте. Оптимизация может быть проведена по различным критериям.

Многофакторные модели отражают функциональную зависимость динамики ВВП одновременно от нескольких факторов

$$y = f(K, L).$$

Модели строятся, как и предыдущие модели, с помощью аппарата макроэкономических производственных функций.

Примером конкретной формы двухфакторной функции является производственная функция Кобба–Дугласа:

$$Y_t = AK_t^\alpha \cdot L_t^\beta,$$

где α и β – показатели эластичности ВВП от соответствующих факторов;
 A – const.

Возможны различные количественные соотношения коэффициентов α и β : $\alpha + \beta = 1$, $\alpha + \beta < 1$, $\alpha + \beta > 1$. В приведенной функции Кобба–Дугласа $\alpha + \beta = 1$, что означает – ВВП растет в меру роста затрат живого и общественного труда, т.е. происходит экстенсивный экономический рост.

Существуют различные модификации производственной функции, в частности трехфакторные модели, в которых оценивается вклад научно-технического прогресса в экономический рост. Они более подробно излагаются в специальной литературе.

С середины 50-х гг. до середины 80-х гг. господствовали разработанные в рамках неоклассической теории концепции экзогенного, т. е. как бы привносимого в экономическую систему извне, технологического прогресса. Они были предложены и обоснованы в работах зарубежных экономистов Я. Тинбергена, Р. Солоу, Р. Харрода, Дж. Хикса и др.

Различные исследования, выполненные на основе трехфакторных неоклассических моделей роста с производственной функцией вида $Y_{(t)} = [K_{(t)}, L_{(t)}, t]$ на статистическом массиве показателей динамики развития экономики США в различные периоды времени давали достаточно высокие оценки вклада достижений научно-технического прогресса в экономический рост. Так, в расчетах Э. Денисона, по данным американских экономистов, в статистических рядах за 1909–1929 гг. они составляли 33%.

Однако научно-технический прогресс представлен в рамках неоклассических моделей как некий собирательный аргумент производственной функции, объединяющей все иные, помимо труда и капитала, факторы производства. Повышение производительности труда в условиях равновесного роста обеспечивалось в таких моделях за счет нейтрального научно-технического прогресса и шло параллельно с увеличением капиталовооруженности труда при постоянной капиталоемкости продукции.

Появление нового класса моделей экономического роста в середине 80-х гг. с эндогенным технологическим процессом, основанных на идее накопления человеческого потенциала, расширило возможности влияния на темпы долгосрочного экономического роста с помощью соответствующей политики государства, стимулирующей накопление человеческого капитала.

Концепция эндогенного технологического прогресса отражена в моделях экономического роста, предложенных зарубежными учеными П. Ромером, Р. Лукасом, Дж. Гроссманом, Э. Хеллманом и др. Благодаря этим моделям такие понятия, как «новое знание» и «человеческий капитал», прочно вошли в арсенал основных категорий современных теорий экономического роста.

Поэтому проблема изучения и освоения механизмов претворения нового знания в технологические нововведения становится важнейшей и главную роль играют научное знание и накопленный человеческий потенциал для обеспечения долговременного устойчивого экономического роста. Отсюда высокую общественную значимость приобретают научная сфера и система образования. В связи с этим следует отметить, что динамика основных показателей, характеризующих состояние сферы НИОКР в России, имеет тенденцию, неблагоприятную для долгосрочного экономического роста.

В прогнозировании экономического роста применяются балансовые модели, в частности межотраслевой баланс, подробно рассматриваемый в главе 7.

6.4. Основные показатели эффективности общественного производства

Из рассмотренных моделей видно, что сопоставление объема выпуска продукции с объемами и динамикой факторов производства порождает показатели экономической эффективности, отражающие выход продукции на единицу затрат факторов производства.

Показатели экономической эффективности могут изменяться во времени или в зависимости от других факторов, но они остаются коэффициентами связи между затратами факторов производства и выпуском продукции.

Общий показатель эффективности – отношение результатов производства к величине общих затрат.

Частные показатели эффективности – отношение результатов производства к величине одного из видов производственных ресурсов.

К показателям эффективности относятся:

- материалоемкость – материальные затраты на 1 руб. ВВП, а также расход важнейших материальных ресурсов в натуральном

выражении на 1 руб. ВВП (энергоёмкость, металлоёмкость и др.) – показатель использования материальных ресурсов;

- производительность труда (трудоемкость), доля прироста ВВП за счет повышения производительности труда – показатель использования живого труда;

- фондоотдача, удельные капитальные вложения, фондоёмкость и другие показатели использования основных фондов, оборотных средств капитальных вложений.

Перечисленные показатели могут быть рассчитаны как средние показатели эффективности, приростные и предельные.

Обобщающий показатель эффективности общественного производства – объем ВВП на душу населения.

С показателями эффективности, как и со структурой производства, связывают понятие «качество роста». Не всякий рост есть экономическое развитие. Да и сами ресурсы, за счет чего происходит рост, качественно неоднородны.

Рабочая сила, оборудование, материалы имеют широкий и относительно стабильный диапазон качественных характеристик. Для рабочей силы – это образование и квалификация; для оборудования, материалов – совокупность различных технических свойств. В научный оборот введены понятия «качественные ресурсы» и «массовые ресурсы»¹.

При прогнозировании динамики экономики следует исходить из того, что генеральная линия повышения эффективности производства связана с ростом производительности труда и с переходом к ресурсосберегающему типу воспроизводства – снижению материалоемкости, ресурсоэкономящей направленности капитальных затрат. Режим ресурсорасточительности, характерный для нашей экономики, сложившейся в условиях экстенсивного экономического роста, исчерпал себя. Россия по-прежнему живет в «рентной», а не производительной экономике, усиливается сырьевая направленность экономики.

В 2002 г. в структуре экспорта сырье и материалы составляли 90,7%, в основном природный газ, сырая нефть, продукты ее переработки, металлы. Доля машиностроительной продукции достигала всего 9,3%.

¹ См.: Яременко Ю. В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики. Избранные труды в трех книгах. – Книга 1. – М., 1997. – С. 27.

Главной же причиной являются отсталые технологии производства. Перестройка структуры экономики – одно из важных направлений роста эффективности производства.

По расчетам экспертов международной консалтинговой компании «Маккинзи» с 1992 г. ВВП на душу населения в России сократился на 40% и составляет только 15% уровня США. Производительность труда снизилась до 19% уровня США, хотя еще в 1991 г. составляла 30%. Производительность труда на старых советских предприятиях упала вдвое и сейчас составляет в среднем 17% уровня США. По отдельным отраслям 10% и ниже, например, в цементной промышленности, в жилищном строительстве, в молочной промышленности. Наиболее высокая она в черной металлургии – 35% уровня США.

6.5. Пути стабилизации и перехода к экономическому росту

В настоящее время Россия преодолела глубокий финансовый и экономической кризис. По законам рыночной экономики после кризиса начинается оживление, затем следует подъем деловой активности и, наконец, устойчивый экономический рост. Официальные статистические данные по основным макроэкономическим показателям за последнее время свидетельствуют о подъеме деловой активности и начале экономического роста.

Экономический рост занимает главное место в теоретических дискуссиях и практических рекомендациях. Предлагаются разные концепции, различен не только набор факторов, их приоритетность, но и количественные оценки темпов – от 1,5 до 13% в год. Кроме отечественных специалистов, оценку состояния экономики России и прогнозы будущих темпов дают и зарубежные специалисты.

Наконец, появились в 2000 г., как отмечалось ранее, «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

Не останавливаясь на детальном анализе сложившейся за последнее время динамики экономики, приведем основные ее показатели (табл. 6.2).

Из табл. 6.2 видно, что динамику ВВП за восемь лет рыночных преобразований приходилось характеризовать терминами

Основные макроэкономические показатели

Показатель	В % к соответствующему периоду предыдущего года									
	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1997 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Валовой внутренний продукт	95	85,5	91,3	87,3	95,9	100,4	103,2	109	105	104,3
Инфляция (индекс потребительских цен)	260	610	940	315	231	111	137	120	118,6	115,1
Индекс цен производителей промышленной продукции	340	3380	1000	330	280	110	167	132	111	106
Объем промышленной продукции	92	82	85,9	79,1	96,7	101,9	108,1	111,9	104,9	103,7
Валовая продукция сельского хозяйства	95	91	96	88	92	101,5	102	107,7	107,5	101,7
Инвестиции в основной капитал	85	60	88	86	99	93,3	117,2	117,4	108,7	102,6

«падение производства» либо «замедление падения». Только в 1999–2000 гг. начался экономический рост.

Как запустить механизм экономического роста, есть ли для этого предпосылки – на этот вопрос специалисты отвечают с разных позиций.

Так, советник Президента РФ А.Н. Илларионов, основываясь на статистических данных по 150 странам, делает вывод, что там, где государство минимально вмешивается в экономику – наибольший экономический рост¹. «Индекс экономической свободы» прямо коррелирует с экономическим ростом. Поэтому простое снижение бюджетной нагрузки на ВВП даст резкое ускорение экономического роста. Близкой точки зрения и позиции крайнего либерализма придерживается Е.Т. Гайдар². Однако у А.Н. Илларионова и Е.Т. Гайдара много оппонентов. В их числе как отдельные видные экономисты (С.Ю. Глазьев, Б.П. Плышевский и др.), так и основные академические институты, разработавшие свои концепции социально-экономического развития на перспективу.

В Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН разработан макроструктурный прогноз динамики экономики на период до 2005 г. в двух вариантах. Первый вариант – перспективы развития экономики в условиях продолжения нынешнего курса рыночных преобразований; второй – прогноз в условиях реализации альтернативного курса, названного «стратегия управляемого развития».

По первому варианту государственное вмешательство ограничено в основном методами финансово-кредитного регулирования. По второму – предполагается активное государственное регулирование экономики, проведение целенаправленной структурной, инвестиционной, внешнеэкономической и социальной политики, прямое участие государства в процессах формирования межотраслевых, межрегиональных и межстрановых потоков важнейших видов промышленной и сельскохозяйственной продукции, государственное регулирование цен на топливно-энергетические ресурсы, потребительские товары первой необходимости. Хотя динамика ВВП в данной концепции не превышает

¹ См.: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. – № 9.

² См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: Евразия, 1997.

3–4%, стратегия управляемого развития предполагает существенное изменение макроэкономических пропорций – прежде всего более высокий уровень инвестиционной активности и на этой основе – более значительный рост конечного потребления¹.

Институтом экономики РАН выполнено исследование «Россия 2015: оптимистический сценарий». В исследовании подчеркивается, что мировой и собственный опыт России учит, что начинать следует с определения стратегической цели, достижению которой должен быть подчинен перечень программных мероприятий. Все успешные программы выхода из острейших кризисов и затем – на экономический рост начинались именно с определения целей экономического развития и путей их достижения, на основе которых уже разрабатывались среднесрочные и краткосрочные программы.

В процессе движения к экономическому росту важно начать его, используя одни факторы роста, а затем перейти к другим.

В настоящее время экономика страны находится в таком состоянии, что до перехода к устойчивому экономическому росту предстоит пройти период восстановления.

Восстановление – период экстенсивного роста, связанный с использованием части простаивающих производственных мощностей. Устойчивый экономический рост – период преимущественно интенсивного роста, который невозможен без крупных инвестиций в основной капитал.

Объективные различия между периодами экстенсивного и интенсивного экономического роста определяют необходимость выделения нескольких этапов в рамках долгосрочной стратегии.

В позициях зарубежных специалистов прослеживается отход от жестких позиций либерализма. Неверно сводить проблему перехода к устойчивому экономическому росту только к динамике государственных расходов и их доле в ВВП.

Американский экономист Дж. Ю. Стиглиц, по существу, отказался от многих положений Концепции Вашингтонского консенсуса, основанной на либерализации торговли, макро-экономической стабилизации и рыночном ценообразовании. Теперь он

¹ См.: *Клюцков Ф.* и др. Альтернативы развития экономики // *Экономист.* – 1999. – № 11.

считает набор необходимых инструментов и спектр целей развития намного шире¹.

В июне 2000 г. Правительством РФ были в основном одобрены «Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.), «Приоритетные задачи Правительства РФ на 2000–2001 годы» и «План первоочередных мер на 2000–2001 годы».

Темпы роста ВВП на протяжении десятилетнего периода составят, как минимум, 5% в год. Это позволит в 2010 г. увеличить объем ВВП в долларовом эквиваленте примерно в 2,5 раза. Объем валового внутреннего продукта в 2010 г. должен составить 457 млрд долл.

Внутренние инвестиции в 2010 г. вырастут, по сравнению с 1999 г., примерно на $\frac{1}{3}$, в том числе за счет уменьшения оттока капитала, но и при реализации этих прогнозов Россия будет продолжать жить в условиях прогрессирующего отставания от западных стран.

Россия производила в 2002 г. лишь 2% мирового валового продукта, и экономическое отставание прогрессирует. Средняя зарплата в России составляет 60–70 долл. в месяц.

США создает 20% валового продукта планеты, т.е. в 10 раз больше России, и обеспечивает гражданам среднедушевой доход свыше 2800 долл. в месяц.

Для сравнения приведем следующие данные:

	1999 г.	2000 г.	2001 г.
ВВП России на душу населения, долл. США	6018	6747	7279
Индекс физического объема ВВП на душу населения (США = 100%)	18	19	20

США неплохо обеспечены собственными природными ресурсами, чего нельзя сказать о Японии, практически не имеющей таковых. Тем не менее Япония производит 7,3% мирового ВВП. Сегодня на долю новых технологий в развитых государствах приходится до 85% прироста ВВП. Объем мирового рынка наукоемкой продукции составляет 2,3 трлн долл. Из этой суммы – 39% приходится на США, 30% – на Японию и 16% – на Германию. Доля России составляет 0,3%.

¹ См.: *Стиглиц Дж. Ю.* Многообразные инструменты, шире цели: движение к Поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. – 1999. – № 8.

Ключевым наложением перечисленных ранее правительственных документов является развитие социальной сферы как важнейшей составляющей экономики. Намечен комплекс первоочередных мер по созданию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, условий для повышения стабильности бюджетной системы, финансовой сферы, прогрессивных структурных сдвигов. Модернизация экономики в долгосрочной перспективе рассматривается системно в связи с изменением всего экономического механизма. При этом очень важен инновационный фактор модернизации.

Все это предполагает большой объем работы по совершенствованию правовой основы хозяйственной деятельности, принятию новых и корректировке действующих законодательных и нормативных актов.

Приоритеты экономической политики на 2000–2001 г. были сформулированы следующим образом:

- создание базовых законодательных основ, обеспечивающих благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- приведение обязательств государства в соответствие с его ресурсами и концентрация последних на выполнении базовых государственных функций, что подразумевает кардинальное улучшение условий инвестирования и хозяйствования, существенное снижение налогового бремени и повышение эффективности налоговой и таможенной систем;
- достижение сбалансированности бюджетной системы и повышение эффективности ее функционирования;
- стимулирование прогрессивных структурных сдвигов в российской экономике;
- реструктуризация естественных монополий;
- создание условий для развития финансовой инфраструктуры и достижения среднесрочной финансовой стабильности;
- создание условий для интеграции России в мировую экономику.

В соответствии с долгосрочной программой обеспечение темпов роста ВВП 5% в год в среднем на протяжении десятилетнего периода не позволит России сократить экономическое отставание от развитых стран. Для того чтобы это отставание не прогрессировало, необходимы более высокие темпы экономического развития.

К основным факторам существенного повышения темпов развития относятся:

- внедрение инноваций и достижений технического прогресса;
- рациональное справедливое обложение природных ресурсов – основного богатства России;
- совершенствование налоговой системы;
- прекращение утечки капитала из России и привлечение иностранных инвестиций, улучшение инвестиционного климата;
- реализация комплекса мер, направленных на сокращение барьеров входа на рынок, развитие малого бизнеса;
- существенное изменение соотношений между официальной и теневой экономикой;
- проведение административной реформы прежде всего в Правительстве, министерствах и ведомствах, при этом пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но главным образом функции, выполняемые ими.

Ключевые слова

Краткосрочные и долгосрочные факторы экономической динамики

Материально-вещественные факторы динамики

Методы прогнозирования динамики

Модели экономического роста

Неинвестиционные факторы динамики

Показатели экономической динамики в системе национального счетоводства (СНС)

Производственная функция

Социальные факторы экономического роста

Структура использования валового внутреннего продукта

Факторы спроса

Факторы экономической динамики

Эффективность общественного производства

Вопросы для самопроверки

Аналогичны ли понятия «экономический рост» и «экономическое развитие»?

Что означает качество экономического роста?

Как используется аппарат производственных функций для прогнозирования экономической динамики?

Каковы однофакторные и многофакторные производственные функции, сферы и возможности их применения в прогнозировании динамики?

Какими показателями измеряется эффективность общественного производства?

Каковы тенденции их изменения ?

Какими факторами вы объясните, что Россия, обладая мощными энергетическими ресурсами, имеет энергоёмкость ВВП существенно выше стран Западной Европы и США?

В чем состоят основные ограничения экономического роста в современных условиях России?

Глава 7

СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ.

МЕТОДЫ ОБОСНОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОЙ СТРУКТУРЫ

Структура экономики – совокупность пропорций и отношений между всеми элементами хозяйственной системы, обеспечивающей ее целостность.

Динамика и структура экономики – две кардинальные и взаимообусловленные проблемы. С одной стороны, высокие темпы экономического роста при консервативной структуре экономики не делают экономику эффективной. С другой стороны, переход от сложившихся пропорций к новой, более прогрессивной структуре экономики возможен лишь на базе более высоких темпов развития отраслей, определяющих необходимые структурные сдвиги.

Существующей структуре экономики, сложившейся в условиях административно-командной системы, присущи глубокие деформации, низкая конкурентоспособность гражданских отраслей обрабатывающей промышленности, высокий уровень монополизма. Формирование в России структуры экономики, отвечающей критериям рыночной экономики, объективно требует повышения роли государства, проведения им активной политики перестройки структуры, используя методы рыночной экономики.

Политика государства по перестройке структуры в современных условиях должна быть направлена на создание социально-

ориентированной, высокоэффективной и конкурентоспособной рыночной экономики, динамично развивающейся в условиях тесных мировых хозяйственных связей, обеспечения экономической безопасности страны.

7.1. Основные структуры экономики

Структура экономики – многоплановое понятие, ее можно рассматривать с разных точек зрения, характеризующих соотношение различных элементов хозяйственной системы. Структура экономики складывается под влиянием длительных процессов общественного разделения труда, научно-технического прогресса, роста и усложнения потребностей людей, масштабов и ограничений первичных производственных ресурсов, учета внешнеэкономических факторов.

Существуют различные структуры экономики. Рассмотрим некоторые из них.

Воспроизводственная или функциональная структура экономики. Конечной целью производства является удовлетворение потребностей народа, повышение уровня его жизни. Исходя из этого, по направлениям использования ВВП структура состоит из трех элементов. Первый элемент характеризует текущие потребности – расходы на конечное потребление материальных благ и услуг. Второй элемент относится к созданию материальных предпосылок для поддержания и повышения необходимого развития и связан с образованием валового накопления в национальной экономике, благодаря которому осуществляется процесс расширенного воспроизводства. Третий структурный элемент ВВП отражает чистый экспорт товаров и услуг. В 2001 г. в структуре ВВП расходы на конечное потребление составили 65,1%, валовое накопление – 22, чистый экспорт товаров и услуг – 12,9.

Отраслевая структура экономики. Она определяется как доля отрасли в ВВП, в основных производственных фондах, в численности работающих и др. Структура формируется под влиянием общественного разделения труда, межотраслевых и внутриотраслевых процессов. К последним относятся состояние внутренней сырьевой базы, ограниченность невоспроизводимых ресурсов.

Укрупненная отраслевая структура национальной экономики включает основные межотраслевые комплексы: топливно-энергетический (ТЭК), аграрно-промышленный (АПК), машиностроительный, инвестиционный, оборонно-промышленный (ОПК) и др.

В структуре промышленного производства в 2001 г. доля добывающих отраслей составила 49,7%, обрабатывающих – 50,3, при этом доля топливно-энергетического комплекса повысилась с 10,3% в 1990 г. до 24,7% в 2001 г., т.е. возросла в 2,4 раза.

Доля металлургического комплекса соответственно увеличилась с 9 до 18,4%. Резко снизилась доля машиностроительного комплекса – с 29,6 до 20,8%, легкой промышленности – с 14 до 1,8%, почти в 8 раз.

Технологическая структура экономики. Такая структура представляет собой совокупность технологических укладов, определяющих технологическую базу производства. Она отражает уровень преобразования веществ, энергии и информации. Отставание России по ряду приоритетных направлений делает технологическую структуру экономики в условиях технологической революции в мировом хозяйстве особо важной.

На основе разработок русского экономиста Н.Д. Кондратьева, экономиста и социолога Й. Шумпетера и других ученых установлено, что социально-экономическое развитие осуществляется по воспроизводственным циклам различной продолжительности. Длинноволновые циклы взаимосвязаны с последовательными переходами от господства одного, устаревающего технологического уклада к доминированию более прогрессивного технологического уклада.

В экономической науке дано описание пяти основных технологических укладов, сменявших друг друга в ходе индустриальной и последующей эпох.

Доминирующий сейчас в мире пятый уклад начал складываться в 50 – 60-е гг. В качестве определяющих компонентов этого уклада называют достижения микроэлектроники, программного обеспечения, вычислительной техники, информационные услуги, космическую и оптоволоконную связи и др.

Современную развитую мировую экономику называют информационной экономикой.

В России преобладают третий и четвертый технологические уклады. В структуре российской экономики должен быть осуществлен переход от сырьевой направленности к высокотехнологичной экономике.

Региональная структура. Она определяется размещением производительных сил. Региональные пропорции базируются на территориальном разделении труда, использовании ресурсного по-

тенциала регионов, исторических традициях. Региональная структура в большой степени определяется отраслевой структурой. Обобщающий показатель, отражающий место региона в региональной структуре, – валовой региональный продукт.

Социально-экономическая структура. Эта структура зависит от форм собственности. Многообразие форм собственности в рыночных условиях привело к радикальным изменениям доли государственной и частной собственности. В 1998 г. доля государственной собственности в общем объеме производства составляла 9%, доля частной – 75%, остальные (16%) – смешанную российскую, смешанную иностранную собственность.

Структура, отражающая процесс концентрации, кооперации и централизации капитала. Условно, ее можно было бы назвать «размерной структурой». Структура характеризует долю мелких, средних, крупных предприятий, финансово-промышленных групп (ФПГ), транснациональных компаний (ТНК) в общем объеме производства. Произошедшие в 90-е гг. слияния и поглощения усилили влияние ТНК в мире. Усиливается интернационализация хозяйственной деятельности. На рубеже XX и XXI вв. мировая экономика все в большей мере испытывает растущее влияние процессов, обобщенно называемых «глобализация». В России недостаточна, по сравнению с развитыми странами, роль мелких и средних предприятий – 10 – 12% ВВП против 50 – 60%.

Основным методом анализа, прогнозирования и регулирования структуры национальной экономики является балансовый метод.

7.2. Межотраслевой баланс как развитие балансового метода

Межотраслевой баланс разрабатывался в СССР, когда уже сложилась и применялась в плановой практике система балансов: материальных, стоимостных (финансовых), трудовых, баланса народного хозяйства. Балансовый метод был основным методом планирования, он совершенствовался по многим направлениям.

Основные и общие экономические пропорции, характеризующие процесс воспроизводства в целом, устанавливались в балансе народного хозяйства. Отраслевая разбивка валовой продукции в нем ограничивалась выделением крупных отраслей – промышленность, сельское хозяйство, транспорт, связь.

Материальные балансы, несмотря на их многочисленность, не охватывали всего процесса воспроизводства.

Необходимо было для повышения сбалансированности планов выработать такой метод, который дал бы возможность в едином расчете отразить и общие экономические пропорции, и конкретные соотношения производства и потребления отдельных видов продукции по отраслям народного хозяйства. Таким методом стал межотраслевой баланс производства и распределения продукции, синтезирующий черты баланса народного хозяйства и материальных балансов, позволяющий с новых позиций подойти к определению пропорций, темпов и структуры народного хозяйства.

Исходным пунктом исследования межотраслевых балансовых построений был отчетный баланс народного хозяйства СССР за 1923–1924 гг. В нем впервые был дан межотраслевой баланс в виде шахматных таблиц, были охарактеризованы взаимные связи между 14 отраслями промышленности с сельским хозяйством, строительством и транспортом. Дальнейшее развитие этого метода было начато со второй половины 50-х гг.

Под влиянием идей советских экономистов и статистиков американский экономист В. Леонтьев начал в 1931 г. работу по эмпирическому исследованию межотраслевых производственных связей в американской экономике за 1919–1929 гг.¹

Заслуга В. Леонтьева состоит в том, что он первым стал трактовать баланс межотраслевых производственных связей не только как метод экономико-стратегического анализа, но и как математический метод линейного программирования. В 1973 г. за создание теории и математической матрицы межотраслевого баланса В. Леонтьев был удостоен Нобелевской премии. Межотраслевые матричные таблицы В. Леонтьева были признаны наилучшим методом экономического прогнозирования США.

Этот метод под названием «затраты – выпуск» (input – output) применяется в различных странах, независимо от типа их экономик – регулируемых или нерегулируемых. После второй мировой войны В. Леонтьев составил по методу «затраты – выпуск» межотраслевой баланс, включающий 400 отраслей экономики США. Результаты экономического анализа были использованы

¹ См.: *Леонтьев В.* и др. Исследования структуры американской экономики. – М., 1958.

в США для прогнозирования занятости населения в послевоенный период за счет изменения структуры экономики при ее переводе с работы военного режима на работу в мирное время.

Объединяя межотраслевые связи с межрегиональными и межрайонными внутри одной страны, В. Леонтьев экстраполирует эту методику на группу стран и в конечном счете – на мировое хозяйство. Экономико-математическая модель межотраслевого баланса используется в различных странах мира.

Метод «затраты – выпуск» позволил наполнить практическим содержанием теорию общего экономического равновесия.

Шахматные таблицы межотраслевого баланса в материально-вещественном и в стоимостном выражениях составляются примерно в 80 странах мира. При этом составляются детализированные таблицы межотраслевого баланса (МОБ) с включением 500 – 600 отраслей.

В. Леонтьев использовал метод «затраты – выпуск» в анализе воздействия общества на окружающую среду. Благодаря методу «затраты – выпуск» он пришел к выводу, что загрязнение окружающей среды является побочным продуктом всякой хозяйственно-производственной деятельности. Если отдельная страна или все страны мира хотят обеспечить определенный уровень потребления экономических благ, то им заранее надо подсчитать ту неотъемлемую дополнительную плату, в виде «производства» вредных, тоже конечных продуктов, загрязняющих среду обитания человека.

С помощью метода «затраты – выпуск» можно анализировать количественные взаимосвязи между различными секторами сложной экономической системы. Этот метод позволяет анализировать любую экономическую систему: макросистему – национальную экономику в целом, мегасистему – мировое хозяйство, региональную экономику, микросистему – экономику области, района, города, корпорации и т.д. В любом случае подход в основном один и тот же.

В 50-х гг. в СССР научные исследования по межотраслевому балансу были возобновлены на расширенной базе с применением ЭВМ и экономико-математических методов. Первый отчетный межотраслевой баланс в СССР был разработан за 1959 г. Одновременно Лабораторией экономико-математических методов под руководством русского ученого В.С. Немчинова впервые был построен межотраслевой баланс производства и распре-

деления продукции в народном хозяйстве экономического района (на примере Мордовской АССР – отчетный баланс за 1958 г.). Это была первая в стране модель районных межотраслевых связей.

В 60-х гг. советскими экономистами были достигнуты существенные результаты в разработке методов планирования межотраслевых пропорций на основе межотраслевого баланса – статических и динамических, натуральных, стоимостных и натурально-стоимостных, укрупненных и дезагрегированных с элементами оптимизации моделей. Основными центрами таких исследований были: Лаборатория экономико-математических методов, руководимая В.С. Немчиновым, Государственный вычислительный центр (ГВЦ) Госплана СССР, Научно-исследовательский экономический институт (НИЭИ) при Госплане СССР.

Плановый межотраслевой баланс был впервые разработан и применен учеными НИЭИ при Госплане СССР в 1968 г. для обоснования перспектив развития экономики на девятую пятилетку, в натуральном выражении – учеными ГВЦ Госплана СССР на 1963 г.

До 1991 г. МОБ были составной частью баланса народного хозяйства (БНХ) и характеризовал процесс производства и распределения продукции, созданной только в сфере материального производства. Балансы в укрупненной номенклатуре с выделением 18 отраслей разрабатывались ежегодно, балансы в укрупненной номенклатуре с выделением более 100 отраслей – один раз в пять лет. Последний МОБ по развернутой программе в СССР был составлен за 1987 г.

Трансформация плановой экономики в рыночную вызвала необходимость использования такой системы макроэкономических показателей, которая адекватно описывает структуру и механизм функционирования рыночной экономики. Такая система – система национальных счетов (СНС) – возникла пятьдесят лет назад в наиболее развитых капиталистических странах. Она развивалась, но в 1993 г. Статистическая комиссия ООН одобрила новую версию СНС ООН.

В России осуществляется постепенный переход к СНС от баланса народного хозяйства (БНХ), который оказал большое влияние на развитие СНС. В частности, важные классификации БНХ использованы авторами современной СНС.

Одним из важных результатов внедрения СНС–93 в российскую экономику была разработка системы таблиц «затраты – вы-

пуск», о которых написано ранее. Она представляет собой комплекс взаимосвязанных таблиц, раскрывающих: источники формирования ресурсов товаров и услуг, направления их использования для удовлетворения промежуточного и конечного спроса; структуру ценообразования, состав затрат, межотраслевые связи, использование добавленной стоимости в отраслях и др.

Госкомстат России завершил построение такой системы таблиц за 1995 г. Ее составляющим элементом является межотраслевой баланс производства и использования продукции. Особенность МОБ 1995 г. состоит в том, что это первый баланс России, составленный в соответствии с концепцией СНС и отражающий состояние экономики переходного периода.

Отличие МОБ СНС от МОБ БНХ заключается в расширении трактовки сферы производства, включающей в СНС нематериальные услуги, как рыночные, так и нерыночные.

В СНС межотраслевой баланс детализирует счета товаров и услуг, производства и образования доходов, позволяет проводить системный счет основных показателей СНС и анализ взаимосвязей между отраслями экономики, выявлять главные экономические пропорции, изучать структурные сдвиги и т.д.

7.3. Назначение межотраслевого баланса, возможности его использования в анализе и прогнозировании

Межотраслевые балансы могут широко использоваться для аналитических расчетов, прогнозирования и планирования. Информация, необходимая для разработки межотраслевых балансов, и результаты расчетов модели МОБ позволяют:

- 1) рассматривать МОБ как каркасную модель экономики, как метод прогнозных расчетов темпов и пропорций развития национальной экономики. МОБ представляет собой развернутую схему расширенного воспроизводства, конкретизированную по отраслям. Процесс формирования стоимости общественного продукта, ее распределения на фонды возмещения, потребления и накопления, процесс создания, распределения, перераспределения и использования ВВП отражаются в межотраслевом балансе в детальном разрезе;

- 2) принять конечные потребности общества (конечный спрос) в качестве отправного пункта при разработке плана, прогноза, программы социально-экономического развития. Это придает

всей работе по прогнозированию темпов и пропорций целевой характер. МОБ позволяет с новых позиций подойти к определению народнохозяйственных пропорций;

3) на базе показателя межотраслевого баланса исследовать направления технического прогресса. В показателях межотраслевого баланса – коэффициентах прямых затрат предметов труда, коэффициентах капиталоемкости, фондоемкости и трудоемкости продукции – получают количественное выражение такие показатели, как динамика металлоемкости, электроемкости и топливеемкости, химикоемкости производства общественного продукта и продукции отдельных отраслей. Межотраслевой баланс позволяет учесть также влияние на структуру национальной экономики различных форм организации производства – специализации, кооперирования;

4) применить МОБ как метод обоснования и прогнозирования отраслевой структуры межотраслевых связей. Изменение межотраслевых связей относится к числу решающих факторов, определяющих объективно необходимые соотношения в темпах роста производства отдельных отраслей. Механизмы межотраслевых связей меняются на различных этапах экономического развития вслед за сдвигами в структуре народнохозяйственных ресурсов, а также в связи с взаимозаменяемостью в использовании ресурсов. Этими изменениями определяются соотношения экстенсивных и интенсивных методов увеличения выпуска продукции в конкретных отраслях.

Например, с одной стороны, межотраслевые связи машиностроения и черной металлургии отражают высокую металлоемкость машиностроения России, складывающуюся за счет упрощенных и утяжеленных конструкций оборудования, больших отходов металла и т.п.

С другой стороны, интенсивное наращивание мощностей по производству черных металлов, экстенсивное расширение их производства определяет пропорции между машиностроением и черной металлургией. Машиностроение и черная металлургия оказывают взаимное влияние.

МОБ позволяет проанализировать не только межотраслевые связи, но и внутриотраслевое потребление ресурсов;

5) выбирать наиболее эффективную структуру экономики и сопоставлять ряд вариантов структуры общественного производства, а следовательно, многовариантно разрабатывать межотрас-

левой баланс. Экономико-математическая модель баланса позволяет составить стандартную программу для об­счета различных вариантов на ЭВМ.

При составлении планового баланса на 1970 г. было рассчитано более 20 вариантов межотраслевого баланса в разрезе более чем 120 отраслей народного хозяйства. Эти варианты отличались друг от друга главным образом объемом и структурой конечного спроса. В расчеты вариантов межотраслевого баланса могут вводиться коэффициенты прямых затрат, отражающие различные технологические способы создания общественного продукта;

б) применять МОБ для оптимизации межотраслевых связей, составления ряда вариантов, а затем выбора оптимального удовлетворяющего определенным заданным условиям. Строго оптимального варианта при таком выборе получить нельзя, ибо оптимальный вариант может находиться среди тех, которые не попали в баланс, однако отбор из нескольких вариантов наилучшего имеет важное значение для принятия решений, исходя из имеющихся ограничений по ресурсам. Следующий пример показывает суть выбора оптимального варианта.

Пусть имеются несколько вариантов потребности населения, отличающиеся различной структурой и объемом потребления продовольственных и непродовольственных товаров – различные нормы потребления хлеба, мяса, тканей, предметов длительного пользования (легковые автомобили, телевизоры и т.п.). Каждому такому варианту будет соответствовать свой валовой выпуск, определив который можно рассчитать соответствующую трудоемкость, фондоемкость, энергоемкость и т.п. каждого из вариантов. Затем можно отобрать варианты, наиболее отвечающие заданным условиям – наименее фондоемкие, трудоемкие или энергоемкие. Аналогичным образом могут быть рассмотрены различные варианты других элементов конечного спроса – объем и структура экспорта, капитальных вложений и др.;

7) применять МОБ для расчета потребности в капитальных вложениях, необходимых для расширения производства, их распределения по отраслям и годам;

8) с помощью МОБ определять потребности в рабочей силе, использовать МОБ для прогноза занятости по отраслям народного хозяйства. На каждый период времени общество располагает определенной величиной трудовых ресурсов. Выявление по-

требности вариантов общественного производства в рабочей силе дает возможность сравнить эту потребность с реальными трудовыми ресурсами страны и сделать вывод о практической осуществимости или эффективности того или иного варианта, прогнозировать занятость и уровень безработицы за счет изменения структуры производства;

9) разрабатывать МОБ в различных ценах. МОБ предоставляет определенные возможности для совершенствования экономического обоснования уровня, структуры и соотношений цен. В частности, прогноз и обоснование уровня цен на уголь, газ, нефть, электроэнергию и другие топливно-энергетические ресурсы позволяет оптимизировать структуру топливно-энергетического баланса. С помощью МОБ можно проводить анализ последствий изменения цен на отдельные товары, зависимости экономики от изменения цен на энергоносители;

10) анализировать межрегиональные связи, место региона в территориальном разделении труда и комплексности развития экономики региона. Региональные и межрегиональные модели МОБ являются инструментом планирования рационального размещения производительных сил, специализации экономических районов и межрайонных экономических связей.

МОБ позволяет анализировать хозяйственную деятельность в динамике и на этой основе рекомендовать многовариантные антикризисные предложения, которые могут быть использованы для выработки экономических программ, перспективных и годовых планов развития фирм, корпораций.

Таким образом, с помощью метода межотраслевого баланса можно прогнозировать экономические спады и кризисы, а также разрабатывать систему мер по ограничению производственных, финансовых и торговых кризисов, что способствует достижению стабильности и предсказуемости динамики экономического роста.

Межотраслевые модели могут применяться в государственном секторе, и в смешанной экономике.

При значительном государственном секторе в экономике без многоотраслевого анализа и программирования нельзя говорить о возможности эффективно руководить деятельностью этого сектора. Можно отметить, что объектом многосекторного моделирования и программирования является анализ кругооборота ресурсов хозяйства в детальном отраслевом разрезе. Зная параметры экономических потоков, государственные учреждения могут

более или менее точно регулировать материальные и стоимостные потоки, расширяя при этом узкие места, чтобы не допустить сбоев в обороте капитала внутри всего воспроизводственного процесса.

При регулировании смешанной экономики государство прежде всего может влиять на те элементы, которые в рамках модели «затраты – выпуск» названы «конечный спрос», «инвестиции», «потребление», «правительственные закупки». Используя соответствующие регуляторы, государство влияет на масштабы и структуру каждого из этих элементов.

7.4. Методика разработки прогнозного межотраслевого баланса

Методика разработки прогнозного межотраслевого баланса зависит от типа модели МОБ межотраслевых балансов.

Различные виды межотраслевых балансов предназначены для разных целей и направлений использования МОБ в анализе и прогнозировании.

По характеру используемых измерителей разрабатываются МОБ – натуральные, стоимостные, натурально-стоимостные.

По характеру модели различают статические, динамические модели, модели с элементами оптимизации.

По уровню агрегирования объекта моделирования и объема используемой для этого информации МОБ подразделяются:

- на уровне мирового хозяйства, в глобальном масштабе;
- на уровне национального хозяйства (для страны в целом);
- на региональном уровне;
- на межрайонном уровне;
- на отраслевом уровне.

Межотраслевой баланс в натуральном выражении. Он имеет наиболее простую форму, объединяет частные материальные балансы в единый комплекс. Такой баланс состоит из трех частей, объединенных в два раздела.

Первый раздел показывает источники формирования ресурсов; второй – направление использования ресурсов, состоящее из двух частей: использование на текущее производство и на конечное потребление.

Шахматная таблица в натуральном выражении представляет собой систему взаимосвязанных материальных балансов, отра-

жающих материальные затраты на производство каждого продукта. Для определения номенклатуры натурального баланса выбирают наиболее важные виды продукции, характеризующиеся массовостью производства, большой материалоемкостью и, как правило, универсальностью потребления.

Для обеспечения сбалансированности внутриотраслевых пропорций и оптимизации внутриотраслевой структуры производства отраслей и комплексов, взаимосвязанных отраслей разрабатывают частные продуктовые балансы. Эти балансы целесообразны для многопродуктовых отраслей со значительным внутренним оборотом продукции, при этом учитываются все предприятия, производящие продукцию отрасли, независимо от ведомственной подчиненности.

Например, внутриотраслевой частный межпродуктовый баланс по химии насчитывал (на 1970 г.) около 1 тыс. позиций и его разработка связана также с тем обстоятельством, что примерно половина производимой продукции потребляется внутри отрасли.

Схема межотраслевого баланса в натуральном выражении

Продукты	Единица измерения	Ресурсы				Использование ресурсов						
		Производство	Импорт	Вовлечено из запасов	Всего	На производство продуктов (текущее потребление)					На конечное потребление	Всего использовано ресурсов
						Руда железная	Уголь	Электроэнергия	Пиломатериалы	Прочие		
Руда железная Уголь Электроэнергия Пиломатериалы и др.	т т квт-ч м ³	I квадрант				II квадрант						

Межотраслевой баланс производства и распределения продукции в стоимостном выражении. Наиболее разработанной методологически и практически формой межотраслевого баланса является статический межотраслевой баланс производства и распределения продукции и соответствующая ему линейная статическая открытая модель межотраслевых связей. Он показывает состояние экономики, ее межотраслевых связей на определенный период времени (за год).

При построении моделей МОБ, как и других экономико-математических моделей, важным свойством их служит соотношение между экзогенными и эндогенными переменными. Экзогенные переменные – внешние факторы по отношению к моделируемой системе. Эндогенные переменные – внутренние факторы, возникающие в пределах моделируемой системы. Полностью открытых моделей, в состав которых входят только экзогенные переменные, нет, ибо теряет смысл разграничение моделируемой системы и внешней среды.

Как правило, нет и полностью закрытых моделей, в состав которых входят только эндогенные переменные, поскольку в этом случае предполагается полная независимость моделируемой системы от воздействия внешней среды.

В статической модели МОБ экзогенными переменными являются: коэффициенты прямых материальных затрат и конечный спрос – конечное использование товаров и услуг, валовое накопление и экспорт.

Коэффициенты прямых материальных затрат отражают среднеотраслевой уровень (укрупненный норматив) расхода того или иного вида материальных ресурсов одной отрасли на единицу валового выпуска продукции других отраслей. Они отражают межотраслевые производственные связи текущего производства.

На основе коэффициентов прямых затрат рассчитываются коэффициенты полных затрат продукции одной отрасли на единицу конечного спроса другой отрасли.

Коэффициенты полных затрат включают не только прямые, но и косвенные затраты по всей цепи производственных связей. В ряде случаев коэффициенты полных затрат превосходят коэффициенты прямых затрат в несколько раз.

Общая схема МОБ в основных ценах¹

Показатель	Промежуточное потребление	Конечное использование			Всего использовано
	Отрасли экономики	Конечное потребление	Валовое накопление	Экспорт	
Товары (услуги) в основных ценах по отраслям производства Транспортная наценка на использованные товары Наценка торговли, снабжения, заготовок на использованные товары Чистые налоги на продукты в использованных товарах Итого использовано в ценах покупателей	I квадрант	II квадрант			
Оплата труда Другие налоги на производство (чистые) Валовая прибыль и валовые смешанные доходы Валовая добавленная стоимость в основных ценах	III квадрант				
Выпуск в основных ценах Импорт Всего ресурсы в основных ценах					

Основное уравнение статического межотраслевого баланса таково:

$$X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}x_j + y_i \quad (i = 1, 2, 3, \dots, n),$$

где X_i – валовой выпуск отрасли i ;

a_{ij} – прямые материальные затраты отрасли i на единицу продукции отрасли j ;

x_j – валовой выпуск отрасли j ;

y_i – конечное использование продукции i .

¹ См.: Экономическая статистика. Учебник. – М., 1998. – С. 194.

Матрица коэффициентов полных затрат не имеет нулевых коэффициентов, что характеризует наличие производственной взаимосвязи всех отраслей. В матричной форме основное уравнение статической открытой модели МОБ следующее:

$$X = AX + Y,$$

где X – вектор валового выпуска;

A – матрица коэффициентов прямых материальных затрат;

Y – вектор конечного спроса по отраслям.

Применяя обращение матрицы, получим:

$$X = (E - A)^{-1} \cdot Y,$$

где E – единичная матрица;

$(E - A)^{-1}$ – матрица коэффициентов полных материальных затрат.

Информация баланса по вертикали отражает стоимостной состав валового выпуска отраслей в разрезе элементов промежуточного потребления (I квадрант) и добавленной стоимости (III квадрант). Валовая добавленная стоимость включает первичные доходы, полученные в результате непосредственного участия в процессе производства (оплата труда, прибыль, налоги на производство, смешанные доходы и др.).

Прогнозирование отраслевой структуры на основе статической модели МОБ включает следующие этапы:

- определение прогнозных величин конечного спроса;
- определение коэффициентов текущих материальных затрат;
- расчет коэффициентов полных материальных затрат на производство единицы конечного спроса;
- определение прогнозных объемов выпуска продукции, необходимых для обеспечения прогнозируемого объема конечного спроса.

Как видно из общей схемы МОБ, в I квадранте отражены потоки промежуточной продукции (или текущих материальных затрат). Во II квадранте – показано формирование функциональных элементов конечного использования продукта по отраслям; в III квадранте отражается отраслевое происхождение добавленной стоимости.

В состав конечного спроса в статических моделях входят капитальные вложения, которые сами являются функциями от выпусков продукции в последующие годы. Если статическая модель

относится к отдельному году, то динамическая модель разрабатывается в интервале нескольких лет.

Две главные особенности отличают динамические модели от статических. Первая особенность – конечный спрос не включает капитальные вложения в основной капитал и прирост запасов материальных оборотных средств. Вторая особенность – в динамических моделях учитывается лаг – период от начала капитальных вложений до ввода мощностей. Наиболее важной величиной конечного спроса выступает конечное потребление домашних хозяйств.

Расчет отраслевой структуры фонда потребления может проводиться несколькими методами, различными по исходной информации, использованному инструментарию и уровню обоснованности: экстраполяционный метод, когда структура фонда потребления представлена как функция времени; факторный метод, вскрывающий причины изменения в структуре фонда потребления (при этом в расчетах отраслевой структуры применяются коэффициенты эластичности потребления от доходов, от цен); нормативный метод, основанный на рациональных нормах потребления продуктов питания, непродовольственных товаров, жилищных условий. Эти методы не могут рассматриваться как варианты, они должны сочетаться и дополнять друг друга.

В расчетах отраслевой структуры валового накопления необходимо учесть изменения в технологической структуре капитальных вложений, что позволяет определить потребность в продукции фондосоздающих отраслей (машиностроения, строительства и др.).

В прогнозировании структуры валового накопления важна и воспроизводственная структура капитальных вложений – соотношение затрат на поддержание мощностей действующих предприятий, новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение.

Отраслевая структура экспорта и импорта определяется местом страны в мировом хозяйстве. Объем экспортируемой продукции по каждой отрасли определяется с помощью коэффициентов, которые устанавливают по основным экспортным товарам долю экспортируемой продукции в общем объеме ее валового выпуска.

МОБ разрабатывается как в основных ценах, так и в ценах покупателей. За базу разработки могут браться как «чистые отрасли» (выделяется продукция, производимая в разных отраслях),

так и «хозяйственные отрасли» (выделяется вся продукция, производимая в одной отрасли).

Разработка МОБ по схеме «чистых отраслей» более предпочтительна, так как достигается более высокая стабильность коэффициентов прямых затрат. «Чистые отрасли» включают товары данного вида, независимо от того, в какой «хозяйственной отрасли» они произведены. Вместе с тем это более сложная и трудоемкая работа.

Ключевые слова

Баланс народного хозяйства
Валовая добавленная стоимость
Валовое накопление основного капитала
Динамическая модель МОБ
Конечный спрос
Коэффициенты полных материальных затрат
Коэффициенты прямых материальных затрат
Межотраслевой баланс (МОБ)
Отраслевая структура
Промежуточное потребление
Структура экономики

Вопросы для самопроверки

Каковы основные факторы, определяющие отраслевую структуру экономики?

Каковы основные структурные характеристики экономики?

Какие типы межотраслевых балансов вы знаете?

Какая модель в наибольшей степени отвечает потребностям прогнозирования темпов и структуры экономики на перспективу?

Какие методы расчета отраслевой структуры конечного спроса вы знаете?

Чем статическая модель МОБ отличается от динамической?

Каковы основные балансовые равенства статической открытой модели МОБ?

Какие функции выполняет МОБ при анализе и прогнозировании экономики?

Каковы цели структурной перестройки экономики России?

Дайте определения прямых и полных материальных затрат

Что понимается под «чистой отраслью» при разработке МОБ?

Раздел 4

РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Цели социально-экономического развития, которые были рассмотрены в книге ранее, и ресурсы общества составляют неразрывное единство. Ресурсный потенциал позволяет достигать цели социального развития страны. Поэтому согласование целей и ресурсов – важнейшая проблема создания сбалансированной и эффективной экономики. Сегодня существенно усложнилась структура целей и качественные изменения претерпевает ресурсный потенциал.

При всей разнице и даже противоречивости подходов к определению путей стабилизации экономики России и экономического роста существует один безусловный постулат, из которого исходят все: Россия имеет огромный ресурсный потенциал и все возможности для обеспечения устойчивого экономического роста.

Советский Союз до своего распада был единственной страной в мире, полностью обеспеченной разведанными запасами всех видов полезных ископаемых. Сейчас Россия занимает первое место в мире по добыче естественного газа, второе – по добыче нефти, бурого угля, четвертое – по вывозке деловой древесины, выработке электроэнергии, чугуна, стали, железной руды. В России находится 25% мировых запасов леса и 25% запасов полезных ископаемых.

Природно-ресурсный потенциал России в 2 раза превосходит потенциал США, в 6–8 раз – Германии, в 18–20 раз – Японии и т.д.¹

В современных условиях принадлежность к развитым государствам определяется не столько наличием природных и людских ресурсов – они продолжают играть роль основных элемен-

¹ См.: Андрианов В. Мировая энергетика и энергетика России // Экономист. – 2000. – № 2.

тов производительных сил, – но все более решающую роль играют другие виды ресурсов: интеллектуальные ресурсы в форме новых идей, знаний, в том числе новых коммерческих идей; информационные ресурсы, дающие информацию об имеющихся знаниях; управленческие ресурсы, представляющие новые технологии управления на базе компьютерной техники и новые кадры управленцев, способных ее эффективно использовать и др.

Глава 8

РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РОССИИ: СТРУКТУРА, ОЦЕНКА И ПРОГНОЗ

Современное положение России в мировой экономике не соответствует ее ресурсному потенциалу. В 2001 г. Россия производила лишь 2,0% мирового валового внутреннего продукта, США – 20%, Западная Европа – 21%, Япония – 8%. ВВП на душу населения в России составляет 20% уровня США.

США неплохо обеспечены собственными природными ресурсами, чего нельзя сказать о Японии, практически не имеющей таковых. Тем не менее, ее доля в производстве мирового ВВП в 4,7 раза больше, чем доля России. Россия продолжает жить в условиях прогрессирующего экономического отставания, возрастающего разрыва между нею и развитыми странами, что «толкает» нас в третий мир.

Итак, с одной стороны, налицо мощный ресурсный потенциал России, с другой стороны, – слабая экономика. В чем причины этого противоречия, прежде всего с позиции использования самого ресурсного потенциала и каковы условия, при которых потенциал будет главным фактором и одновременно ограничителем экономического роста страны. Очевидно, необходимо менять стратегию экономического развития.

8.1. Структура ресурсного потенциала России

Ресурсная база общества является объективной основой реализации целей социально-экономического развития и вместе с тем она подвергается целенаправленному изменению, исходя из по-

ставленных целей. Поэтому цели и ресурсы общества образуют неразрывное единство, целостный объект прогнозирования социально-экономического развития. Ресурсный потенциал в существенной мере определяет способность экономики производить товары и услуги для удовлетворения конечного спроса.

Процесс общественного производства материальных благ и услуг есть преобразование производственных ресурсов, имеющих в распоряжении общества, в продукцию определенного объема, состава и качества. Эта продукция, в свою очередь, идет на пополнение производственных ресурсов и на обеспечение непродовольственных нужд общества.

Анализ и прогноз развития потребностей является исходным в определении главных и промежуточных целей развития. В результате сопоставления потребностей с ресурсами определяются параметры социально-экономического развития.

Понятие ресурсного потенциала. Научного общепринятого определения ресурсного потенциала нет. Потенциал (лат. *potentia* – сила, мощь) означает возможности, степень мощности (скрытые возможности).

Ресурсный потенциал – это взаимосвязанная совокупность материально-вещественных, энергетических, информационных средств, а также самих работников, которые используют (или могут использовать) их в процессе производства материальных благ и услуг.

Ядро ресурсного потенциала (РП) составляют производительные силы общества. Значительная часть ресурсов входит в понятие «национальное богатство». Одинаковые по количеству и качеству ресурсы могут обладать различным потенциалом в зависимости от степени их использования. РП включает не только различные виды ресурсов, но и степень их использования, их способность создавать полезный эффект.

При анализе состояния РП и его прогнозировании на будущее возможно изолированное рассмотрение отдельных видов ресурсов. Такой подход имеет элемент условности. Учитывая, что РП функционирует как единое целое, важно рассмотреть подходы к определению соотношений между составляющими РП с целью оптимизации пропорций между ними.

Структура ресурсного потенциала. На хозяйственную, экономическую деятельность решающее влияние оказывают производственные (экономические) ресурсы, их структура, оптимальное

сочетание. Важное свойство производственных ресурсов – их *ограниченность*. В составе ресурсного потенциала есть и *неограниченные (неисчерпаемые)* ресурсы – такие как климатические (атмосферный воздух и др.) и водные ресурсы. Правда, в составе водных ресурсов планеты запасы пресных вод не столь велики. Мировое хозяйство расходует для своих нужд примерно 10% общего водозапаса и, следовательно, при условии соблюдения принципов рационального водопользования эти ресурсы можно рассматривать как неисчерпаемые.

Для экономической деятельности необходимы и те, и другие ресурсы, но при наличии неограниченных ресурсов проблема эффективного использования их потенциала не стоит, а ресурсосберегающий тип экономического развития также не актуален. Ограниченность, дефицит тех или иных видов производственных ресурсов не является особенностью, а свойством экономических систем, находящихся в режиме развития, поскольку постоянно растут и изменяются потребности общества.

Особенно высокими темпами растет потребность в энергетических ресурсах как в развитых, так и в развивающихся странах. Энергетические ресурсы являются основой технологического прогресса, развития наукоемких производств, прямо влияют на качество экономического роста. В 90-е гг. резко снизились все цены на сырьевые товары развивающихся стран, а цена на нефть доходила до 8–9 долл. за баррель. Цены же на наукоемкие товары развитых стран возросли примерно в 4–5 раз, и сейчас на долю 5% населения Земли, живущего в США, приходится примерно 25% первичной энергии, вырабатываемой и используемой во всем мире.

В будущем интенсивное развитие стран «третьего мира» и рост потребления в развитых странах резко обострят проблему ресурсов.

В процессе экономического развития происходит расширение состава производственных ресурсов. К производственным ресурсам относятся: природные ресурсы, трудовые ресурсы, инвестиционные ресурсы, научно-технический прогресс, информационные ресурсы.

Природные ресурсы – элементы природы, используемые в хозяйстве, вовлеченные в хозяйственный оборот. Они составляют предметы труда в производственном процессе. К этому виду ресурсов относятся в сельском хозяйстве – земля, пресная вода, в промышленности – залежи полезных ископаемых.

В качестве производственных ресурсов природные ресурсы выступают тогда, когда в них возникает потребность в процессе производства. Однако потребности, в свою очередь, появляются и расширяются по мере развития технических возможностей освоения природных богатств.

Нефть была известна как горючее вещество еще за 600 лет до н.э., но в качестве топливного сырья в промышленных масштабах ее начали разрабатывать лишь с 60-х гг. XIX в. С тех пор нефть превратилась в реально доступный для использования энергетический ресурс, значение которого неуклонно возрастает. Или другой пример: до второй половины XX в. нефть, залегающая в донных отложениях шельфа Мирового океана, не рассматривалась в качестве ресурса, так как состояние техники извлечения нефти делало невозможной ее добычу на шельфе.

Лишь в 40-х гг. XX в. нефтяные залежи мелководных зон морей и океанов приобрели значение ресурсов. Поэтому большое значение в освоении природных ресурсов имеют экономические факторы, определяющие рентабельность их использования. Наиболее дорогостоящая нефть – это нефть, добываемая в глубоководных морских акваториях, в арктических районах.

Следовательно, к производственным ресурсам из состава природных ресурсов относятся реальные или их доказанные запасы, выявленные современными методами разведки, технически доступные и экономически рентабельные для освоения. Те природные ресурсы, которые в настоящее время освоить нельзя по техническим или экономическим соображениям, относят к потенциальным ресурсам, их называют ресурсами будущего.

Трудовые ресурсы. В общей системе ресурсного потенциала им принадлежит особое место. Основное национальное богатство – интеллектуальный потенциал страны, человеческие ресурсы, их знания, система ценностей, творческие способности, именно они позволяют обеспечить экономический рост, благосостояние народа и безопасность страны.

Наряду с устоявшимся понятием «трудовые ресурсы» в последнее время личный фактор производства характеризуется также терминами «трудовой потенциал», «человеческий потенциал» и др. Среди экономистов нет единой точки зрения на их сущность.

Инвестиционные ресурсы. По экономическому содержанию – это расходы на создание, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение основного и оборотного капиталов. Ин-

вестиционный потенциал экономики зависит от величины национального сбережения – части валового национального располагаемого дохода за вычетом конечного потребления.

Снижение нормы валового накопления основного капитала в составе ВВП – главный фактор сокращения инвестиционного потенциала экономики. Основным потенциалом для наращивания инвестиций определяется внутренними ресурсами. Это прежде всего собственные средства предприятий, бюджетные средства и т.п. Определенная часть инвестиционных ресурсов (незначительная в современных условиях России) формируется за счет иностранных инвестиций.

Научно-технический прогресс. Включение научно-технического прогресса как особого вида производственных ресурсов связано с тем, что на его основе преодолевается ограниченность производственных ресурсов, и он влияет на их экономию. Для интенсивно развивающейся экономики устойчивый экономический рост должен обеспечиваться все больше за счет экономии общественного труда на основе научно-технического прогресса. Научно-технический прогресс превращается в главный ресурс будущего развития.

Финансовые ресурсы. В составе производственных ресурсов их также можно выделять, но они превращаются в другие виды ресурсов путем покупки сырья, материалов, топлива или аккумулируют доходы от использования ресурсов. Основные финансовые ресурсы определяются активами банков.

Информационные ресурсы. В условиях современного технологического уклада все больше возрастает их значимость. Информационные ресурсы, в отличие от перечисленных составляющих ресурсного потенциала, не расходуются в процессе производства.

В новом типе производственных систем, основанных на наукоемких технологиях, центральное место в которых занимает информационная технология, информация становится важнейшим ресурсом и фактором общественного развития. Процесс трансформации и приспособления под этот фактор производственных систем получил название «информатизация».

Материальной основой информационных технологий являются информационно-коммуникационные системы, объединяющие ЭВМ, разнообразные системы связи, программные продукты, базы данных и др. Появление глобальных компьютерных сетей и их объединение во Всемирную сеть в системе ИНТЕРНЕТ

позволяет формировать единое мировое информационное пространство. Новое качество общественного развития нашло отражение и в новой характеристике современного общества – «информационное общество». В 2000 г. в России принята «Доктрина информационной безопасности РФ».

Предпринимательские способности людей. В рыночных условиях они являются важным ресурсом обеспечивающим конкурентоспособность предпринимательских структур..

8.2. Основные классификационные признаки ресурсов и типы связей

В составе природных ресурсов выделяют невозобновляемые и возобновляемые ресурсы.

К *невозобновляемым ресурсам* относят все виды минеральных ресурсов, земельные ресурсы. Скорость образования невозобновляемых ресурсов исчисляется десятками и сотнями миллионов лет.

Возобновляемые ресурсы включают ресурсы растительного мира (в частности, лесные ресурсы), животного мира. Они довольно быстро восстанавливаются, и объем их естественного возобновления довольно точно прогнозируется (запасы древесины в лесах, рыбный промысел и т.п.).

Россия во внешней торговле ориентируется на поставку невозобновляемых ресурсов. Доля минеральных продуктов составила в 2001 г. 54,8% в экспорте России. Хотя США обладают собственной мощной ресурсной базой, в стратегических целях они предпочитают не форсировать эксплуатацию своих минерально-сырьевых ресурсов, а интенсифицировать более выгодную эксплуатацию энергетических запасов других стран. США являются крупнейшим импортером различного вида энергетического сырья. Доля импорта нефти в 1998 г. составила 52% в общем физическом объеме ее конечных поставок. «Привязка» США к внешним ресурсам может быть оценена с разных сторон, в данном случае речь может идти о сбалансированности спроса и производства ресурсов с учетом потребностей в них будущих поколений. Поэтому США продолжают традиционную энергетическую политику консервации собственных значительных запасов ископаемого топлива и опоры на импортную энергетическую базу.

Энергетические ресурсы подразделяются на топливные и нетопливные.

К *топливным ресурсам* относятся: уголь, нефть, газ, торф, сланцы и дрова; *нетопливные ресурсы* включают гидроэнергию, атомную, энергию солнца, ветра, морских приливов и т.п.

Различают также первичные и вторичные энергетические ресурсы.

Первичные ресурсы охватывают сумму топливных и нетопливных ресурсов.

Отработавший пар в силовых промышленных установках, горячая вода, получаемая в системе охлаждения технологических процессов, тепло доменного и коксового газов и т.п. образуют *вторичные энергетические ресурсы*. Современные масштабы производства в металлургии, тяжелом машиностроении, химии, топливных отраслях и ряде других отраслей порождают такой выход вторичных ресурсов, что путем их использования может быть покрыта значительная потребность в тепле и энергии.

Количественные и качественные характеристики ресурсов. Количественные характеристики ресурсов определяют их объем и скорость увеличения, качественные характеристики ресурсов отражают потенциальную способность каждой единицы ресурсов удовлетворять потребность в них. Качественная характеристика ресурсов, взятая в совокупности с уровнем их использования, определяет эффективность использования ресурсов. Качественные характеристики ресурсов могут увеличивать или сокращать ресурсный потенциал в количественном выражении.

Ресурсы качественно неоднородны. Это означает, что трудовые ресурсы, основные фонды, сырье и материалы имеют достаточно широкий и относительно стабильный диапазон качественных характеристик. Под качественными характеристиками для трудовых ресурсов имеются в виду образование населения, его половозрастная структура, производственные навыки, квалификация; для оборудования, материалов, энергоносителей – совокупность различных технических свойств. В частности, к качественным характеристикам оборудования относятся технический уровень, «возрастной состав» оборудования, степени физического и морального износов. Качество минерального сырья характеризует содержание полезного вещества (процент содержания железа в руде, зольность углей и т.п.). Качество земельных ресурсов различают по содержанию гумуса, плодородию почвы и т.п.

Типы связей ресурсов. Развитие ресурсного потенциала связано с использованием определенных свойств ресурсов: комплексность, взаимодополняемость и взаимозаменяемость.

Понятие *комплексности* связывается в первую очередь с использованием природных ресурсов, прежде всего полезных ископаемых. Комплексное использование природных ресурсов позволяет относительно сократить объемы добычи природного сырья – нефти и попутного газа.

Взаимодополняемость имеет место тогда, когда один вид ресурсов не может функционировать без существования в определенных масштабах других видов ресурсов. Взаимодополняемость ресурсов выражается в необходимости соблюдения определенных пропорций конкретных видов ресурсов при данной технологии производства и сложившемся типе потребления. Наиболее очевидна взаимодополняемость для производственных материальных ресурсов (сырье, топливо и т.п.). Рабочая сила не может функционировать без основных и оборотных фондов. В целом дополняемость производственных ресурсов означает, что трудовые ресурсы и средства производства являются необходимыми факторами производственного процесса, при отсутствии хотя бы одного из них процесс производства начаться не может.

Взаимозаменяемость ресурсов предполагает возможность достижения определенного (заданного) объема продукции при разном соотношении различных видов ресурсов. Один и тот же ресурс может быть использован для удовлетворения разных функциональных потребностей. Так, в топливно-энергетическом балансе нефть может быть заменена углем, газом, атомной энергией. В комплексе конструкционных материалов может осуществляться замена металла пластмассами и т.д.

При использовании основных видов ресурсов главным является взаимозаменяемость рабочей силы машинами. Границы взаимозаменяемости ресурсов в рамках национальной экономики существенно расширяются, благодаря развитию международного разделения труда и включения России в систему мирового хозяйства. Поэтому понятие взаимозаменяемости можно применять по отношению к внешним и внутренним ресурсам. Определенные виды сырья, топлива и другие виды могут быть заменены их импортом, разработка определенной технологии – закупкой зарубежной лицензии и т.п.

Повышение степени взаимозаменяемости ускоряет экономический рост, поскольку способствует преодолению ограниченности отдельных видов ресурсов. Дополняемость и взаимозаменяемость существуют одновременно, так как нет беспредельной взаимозаменяемости.

Поддержание необходимой пропорциональности между отдельными элементами ресурсного потенциала направлено на эффективное использование совокупности ресурсов общества. Сами же эти пропорции изменяются, задача состоит в их оптимизации.

8.3. Характеристика ресурсного потенциала России

Прогнозирование ресурсного потенциала и динамики экономики базируется на оценке основных составляющих ресурсного потенциала и анализе тенденций эффективности его использования. Поэтому важно сопоставить состояние и динамику развития ресурсного потенциала с теми последствиями, к которым оно может привести в процессе осуществления рыночных реформ.

Трудовой потенциал. XX в. войдет в историю развития человечества как век наиболее высоких темпов увеличения численности населения, век «демографического взрыва». Население планеты увеличилось почти до 6 млрд человек. В России ситуация прямо противоположная. Хотя трудовой потенциал нашей страны продолжает оставаться мощным и по количественному, и по качественному составу, однако с началом рыночных реформ негативные процессы в этой сфере усилились.

Демографические тенденции, определяющие трудовой потенциал. Анализ и прогноз изменений в трудовых ресурсах на перспективу проводится по следующим направлениям:

- оценка и прогноз общей динамики численности населения;
- оценка и прогноз естественного прироста населения;
- оценка и прогноз миграционных потоков;
- оценка и прогноз численности трудоспособного населения.

Воспроизводство населения, определяющее трудовой потенциал в перспективе, характеризуется двумя тенденциями.

Численность населения в среднем ежегодно уменьшается на 750 тыс. человек. За 1992–2000 гг. в результате депопуляции – одной неблагоприятной тенденции – Россия потеряла свыше 5 млн человек. В 1999 г. суммарный коэффициент рождаемости

опустился до 1,17, а для простого воспроизводства необходимо 2,14–2,15. Часть этих потерь была покрыта положительным сальдо миграции (3 млн человек). Прогноз миграционного влияния на трудовые ресурсы сложен и неопределен.

Другая неблагоприятная тенденция в демографических показателях – ухудшение здоровья и повышение уровня смертности, проявляющаяся в показателе ожидаемой продолжительности жизни. Отсутствие естественного прироста населения отразится на трудовых ресурсах в перспективе.

Образовательный и интеллектуальный потенциал трудовых ресурсов. Применение современных технологий требует высококвалифицированной рабочей силы, инвестиций в человеческий потенциал. Качество рабочей силы характеризуется рядом признаков, основным из них является квалификация, определяемая уровнем общего и специального образования. По оценкам специалистов, качество рабочей силы обуславливает 10–15% уровня производительности труда и занимает второе место после фактора научно-технического прогресса. За годы преобразований проявились как позитивные, так и негативные процессы в качественном составе рабочей силы.

В число сфер, входящих в прерогативу государственной политики в рыночной экономике, входят и инвестиции в человеческий потенциал, главной составной частью которых служит образование. Во всем мире вложения в человеческий потенциал считаются самыми выгодными. Существуют государственные программы подготовки и переподготовки кадров.

Россия продолжает оставаться страной с высоким образовательным уровнем населения. Из всего занятого населения 26,2% имеют высшее профессиональное образование, 35,4% – среднее профессиональное, 20,6% – среднее (полное) общее образование. Число студентов вузов на 10 000 населения выросло с 178 человек в 1992/1993 учебном году до 256 человек в 1999/2000 учебном году, т.е. более чем в 1,4 раза. Растет потребность в получении высшего образования. Так, на 100 мест было подано заявлений о приеме в вузы в 1993 г. – 175, в 2001 г. – 183. В перспективе образовательный потенциал будет наращиваться, совершенствоваться его структура.

Однако существующие тенденции в динамике производительности труда не способствуют модернизации экономики, ее стабилизации и росту.

Интеллектуальный потенциал характеризуется прежде всего кадрами науки. Из всех видов ресурсов научные знания выделяются своей замещающей способностью, создают возможности для экономии всех видов ресурсов, для преодоления ограничения развития экономики. Внедрение научных достижений в производство ВВП более чем на 50% увеличивает его рост. В науке занято около 895 тыс. человек, из них половина – исследователи. Наличие сектора фундаментальной науки и значительного потенциала НИОКР, позволяющих вести исследования и конструкторские разработки в областях высоких технологий, сдерживаются сегодня последствиями непродуманных мер в начале рыночных преобразований. Чрезвычайно низок уровень финансирования науки. Государственное финансирование фундаментальных исследований в бюджете 2001 г. составляло 1,74% и 0,25% к ВВП, в то время как в США – 3–4%, в Японии – около 5% ВВП. Доля США на мировом рынке наукоемкой продукции – 38%, а доля России – 0,3%.

Объем финансирования НИОКР в расчете на одного ученого сейчас в десятки раз ниже, чем в развитых странах. Научное оборудование и инфраструктура НИОКР не обновляются и нередко эксплуатируются за пределами сроков морального и физического износов.

За 90-е гг. Россия потеряла $\frac{1}{3}$ своего интеллектуального потенциала. Внешняя миграция научных кадров («утечка мозгов») дополнялась внутренней – уходом высоких профессионалов в мелкую коммерцию, финансовые структуры и другие сферы ненаучной деятельности. После кризиса 1992–1993 гг. наиболее активный трудовой слой высококвалифицированной рабочей силы был «вымыт» в результате непродуманной конверсии и с большинства крупных оборонных предприятий. Для дальнейшего проведения рыночных преобразований потребуется иная профессионально-квалификационная структура кадров.

Стратегический путь – это переход России к инновационному типу экономического развития и от него зависит, с каким человеческим потенциалом и с какой скоростью этот переход будет осуществляться.

Инвестиционный потенциал. Новые вложения капитала в сферу производства товаров и услуг осуществляются в масштабе экономики в целом из фонда накопления и фонда возмещения – прибыли и амортизационных отчислений. Уменьшение инвестиций

связано со снижением доли валового накопления в используемом ВВП. Она снизилась с 37% в 1991 г. до 20% в 2001 г., в том числе основного капитала – с 23,8% до 17,7% соответственно. В течение многих лет рыночных преобразований происходило падение объема инвестиций. В 1998 г. объем инвестиций в основной капитал составил 22% относительно 1990 г., в том числе объем инвестиций производственного назначения – 18%.

Продолжался процесс старения основных фондов из-за недостаточного ввода новых, вследствие чего сложилась тенденция уменьшения общего объема производственного потенциала. Степень износа основных фондов увеличилась с 36,1% в 1990 г. до 47,9% в 2002 г., в промышленности – с 49,8 до 52,9%. Ухудшилась возрастная структура производственного оборудования. В промышленности более 70% всех машин и оборудования эксплуатируется более десяти лет. Доля сравнительно «молодого» оборудования в возрасте до пяти лет сократилась с 29% в 1990 г. до 5,7% – в 2001 г. Доля оборудования со сроком службы более 20 лет составляет в настоящее время 41,6%. Средние фактические сроки службы как основного капитала в целом, так и его активной части (машин и оборудования) уже к 1990 г. значительно превышали нормативы. Средний возраст промышленного производственного оборудования достиг 19,4 лет, а средние фактические сроки его службы составляют почти 32 года.

На базе такого оборудования предприятия не могут выпустить конкурентоспособную продукцию. Поэтому незагруженные мощности не могут рассматриваться как долговременный фактор экономического роста. Устойчивый экономический подъем возможен только при крупных внутренних накоплениях – источниках инвестиций. Хотя в стране имеются потенциальные инвестиционные ресурсы, в настоящее время они либо заблокированы, либо трансформированы теневыми отношениями в другую деятельность. Значительная часть российского капитала «убегает» в зарубежные банки, недвижимость, криминальные сферы. Разработанный инструмент государственного регулирования инвестиций через механизм Бюджета развития и конкурсного размещения государственных инвестиций не дал пока положительных результатов. В условиях кризиса банковской системы рассчитывать на долгосрочные кредиты банков не приходится из-за сохранения высокой «цены» кредитного капитала, равно как и высоких кредитных рисков финансирования банковской системой реального сектора.

Имеющиеся на руках населения по некоторым расчетам 50–60 млрд долл. также выведены из экономического оборота. Большую часть инвестиций должны осуществлять частные предприятия, у многих из которых уровень рентабельности довольно низкий.

Процесс превращения инвестиционных ресурсов в инвестиционные товары происходит на основе законов рынка: спроса и предложения, конкуренции и т.д. Следовательно, инвестиционные ресурсы в стоимостной (финансовой) форме должны соответствовать инвестиционным ресурсам в материально-вещественной форме, т.е. продукции фондообразующих отраслей. Основными фондообразующими отраслями являются машиностроение и строительство, те отрасли, в которых за годы рыночных преобразований произошел наибольший спад.

На протяжении ряда лет рыночных преобразований можно было говорить об утрате способности экономической системы формировать внутренние ресурсы для накопления и инвестирования в реальный сектор, т. е. о нарушении не только расширенного, но даже простого воспроизводства. Воспроизводство как простое, так и расширенное несовместимо с «проеданием» накопленного капитала.

Иностранные инвестиции существенно не влияют на инвестиционный потенциал России – их общий накопленный объем в экономику России за все годы преобразований составил 34 млрд долл. США, да и их структура мало способствовала возрождению реального сектора экономики.

Таким образом, перелома в динамике инвестиционного потенциала в России до сих пор не произошло, что затрудняет модернизацию экономики в целом и не способствует конкурентоспособности продукции на мировом рынке (за исключением производства отдельных видов сырья и некоторых других товаров).

8.4. Эффективность использования ресурсного потенциала

При прогнозировании динамики экономического роста следует исходить из того, что генеральное направление повышения эффективности производства в целом и эффективности использования ресурсного потенциала связано с переходом к ресурсоберегающему типу экономического развития – снижению материа-

лоемкости, трудоемкости, ресурсоэкономящей направленности капитальных затрат. Режим ресурсорасточительности, характерный для нашей экономики, сложившийся в условиях экстенсивного экономического роста, исчерпал себя.

При оценке эффективности использования того или иного ресурса важно прогнозировать границы эффективности. Невозможно, реализуя ресурсосберегающую политику, одновременно исходить из экономии труда, материалов, капитальных вложений. Сложность состоит во взаимообусловленности экстенсивных и интенсивных источников экономического роста – в экономии одних видов затрат за счет дополнительного расхода других. Так, повышение производительности труда, экономия затрат живого труда означают увеличение затрат прошлого труда, овеществленного в средствах производства. Совершенствование средств производства снижает затраты прошлого труда на единицу полезного эффекта, но вызывает увеличение затрат в тех сферах и отраслях, где возникают новые научные идеи, проектируется и создается новая техника. Природа замещения ресурсов интенсифицирует процесс производства одних видов ресурсов за счет относительно более экстенсивного использования других. Поэтому экстенсивный рост и интенсивное развитие производства не только не противостоят, но и дополняют друг друга.

Главным индикатором эффективности использования трудовых ресурсов и производства является производительность труда.

Эффективность использования трудовых ресурсов в общественном производстве характеризуют экономическими и социальными критериями. Для оценки уровня и динамики экономической эффективности использования трудовых ресурсов в общественном производстве основным критерием служит производительность труда.

К основным факторам динамики производительности труда относятся:

- научно-технический прогресс;
- структурная перестройка экономики;
- качественный состав рабочей силы (прежде всего образование и квалификация);
- организационно-управленческие факторы;
- социальные и психологические факторы.

Более подробно вопрос об эффективности использования трудового потенциала рассматривается в главе 9.

Эффективность использования природных ресурсов (сырья, энергии, топлива и т.п.) характеризуется материалоемкостью – материальными затратами на 1 руб. ВВП, а также расходами важнейших материальных ресурсов в натуральном выражении на 1 руб. ВВП (энергоёмкость, электроёмкость, металлоёмкость и т.п.). Энергоёмкость отечественного производства в 1,8 раза выше, чем в США и в 3 раза выше, чем в Западной Европе. Есть объективные причины более высокой энергоёмкости российской экономики: сложившаяся структура народного хозяйства с существенной долей добывающих отраслей, металлургии и тяжелого машиностроения; обширная северная часть страны и большие затраты на транспорт.

Земледельческая территория России относится в основном к ареалу пониженной биологической активности. Более 70% территории характеризуется холодным и засушливым климатом. В отдельные годы более половины земель подвергаются засухе. Биоклиматический потенциал основных земледельческих зон в 2,4 – 3,2 раза ниже, чем в странах Западной Европы и США. Для получения единицы сельскохозяйственной продукции в нашей стране требуется затратить в 2 раза больше энергии.

По оценкам экспертов за счет этих факторов энергоёмкость российского ВВП выше по сравнению с развитыми странами на 30–40%. Энергоёмкость производства в России возросла к 1997 г. на 47% по сравнению с энергоёмкостью производства в 1990 г., но главной причиной этого являются отсталые технологии производства, энергозаточительные установки и приборы во всех секторах экономики.

Физические запасы природных ресурсов не ставят в обозримой перспективе существенных ограничений на экономический рост. Однако ограниченность и невозобновляемость большинства видов ресурсов проявляется в удорожании природно-сырьевого комплекса, в росте затрат на его транспортировку. Сырьевые отрасли капиталоемки, в них выше фондовооруженность труда по сравнению с обрабатывающей промышленностью.

Страна, являющаяся крупнейшим производителем сырья и первичных энергоресурсов, столкнулась в последнее время с жесткими ресурсными ограничениями экономического роста. В топливно-энергетическом комплексе не представляется возможным не только нарастить добычу, но и поддержать уже достигнутый уровень.

Сбережение ресурсов и наращивание их производства являются равноправными сторонами единого процесса достижения сбалансированности ресурсов с потребностями. Это отражено в стратегии улучшения состояния энергетики России до 2020 г. В настоящее время актуальна активизация ресурсосбережения.

Суть стратегии заключается в том, что Россия должна наращивать добычу энергоносителей. Для того чтобы обеспечить ежегодный прирост ВВП в 5–5,5%, добыча нефти должна возрасти до 360 млн т (в 2001 г. она составляла 348 млн т), газа – до 700 млрд м³, а производство электроэнергии – до 1,62 трлн кв/ч. При этом должна повышаться эффективность использования ресурсов. В соответствии со специальной программой энергосбережения предстоит сэкономить до 1,4 млрд т условного топлива. Поскольку ресурсоемкий тип экономики в России формировался в течение длительного периода, то переход от него к ресурсосберегающему типу может быть осуществлен поэтапно.

США устойчиво занимают первое место в мире по объему энергетического производства, суммарному потреблению энергии. Суммарное энергопотребление США вышло на уровень около 3,42 млрд т условного топлива или примерно 380 г условного топлива на каждый произведенный доллар ВВП в текущих ценах. Вместе с тем удельное потребление первичного энергетического сырья в расчете на душу населения, начиная с 1970 г., непрерывно сокращает энергетические затраты в расчете на доллар ВВП. С 1950 по 1998 гг. удельное потребление первичных энергоносителей в США в расчете на доллар ВВП в постоянных ценах 1992 г. снизилось на 33%. Анализ экономической стратегии США показывает, что, пройдя через серию тяжелых кризисных периодов 70–80-х гг., американская экономика сумела перестроиться путем глубоких структурных преобразований.

Энергетическая безопасность в США входит в число важнейших приоритетов общей национальной безопасности государства. Страны, не располагающие большими запасами сырьевых ресурсов, также ускорили создание ресурсосберегающих технологий под влиянием мирового энергетического кризиса середины 70-х гг. (Япония, ФРГ и др.).

Российская экономика продолжает оставаться ресурсоемкой, затраты многих видов ресурсов на единицу ВВП выше, чем в западных странах. Можно назвать четыре главные причины высокой ресурсоемкости российской экономики.

Первая причина – экстенсивное развитие. Страна могла рассчитывать лишь на собственные силы и была закрытой экономикой, обеспечивая себя всем необходимым. Долгое время экономический рост в СССР достигался преимущественно за счет вовлечения в хозяйственный оборот трудовых и природных ресурсов, наращивания производственного потенциала, путем строительства новых предприятий.

Вторая причина – внеэкономическая нагрузка на экономику. Развитие военно-промышленного комплекса стало не соразмерно экономическим возможностям страны. Большинство отраслей гражданской промышленности развивалось с большим технологическим отставанием. Наиболее качественные ресурсы потреблялись в оборонных отраслях. Следствием этого стали огромная растрата сырьевых ресурсов, большая инвестиционная нагрузка для поддержания гражданской промышленности.

Ресурсных ограничений оборонная промышленность не знала в той мере, в какой они возникали в других секторах экономики. Концентрация высоких технологий и квалифицированных кадров в оборонной промышленности приводила к тому, что гражданское машиностроение производило машины, пополнявшие парк неэффективного оборудования во всех невоенных отраслях. В результате возникла система ресурсорасточительного инвестирования, что в свою очередь приводило к большим транспортным и сырьевым расходам.

Третья причина – техническая и технологическая отсталость (как в добывающих, так и в перерабатывающих отраслях). Более массивные детали и узлы при изготовлении машин и оборудования приводили к излишнему расходованию металла – главного конструкционного материала – и увеличивали вес машин и оборудования. В рамках прежней стратегии экономического развития динамичное увеличение масштабов производств первичных ресурсов служило средством компенсации низкого качественного уровня техники и технологии, материализованных в производственном аппарате народного хозяйства, их избыточной материало- и энергоемкости.

Четвертая причина – сырьевая направленность экспорта. Обеспечивая основную часть экспорта СССР, сырье и энергоносители позволяли в значительной степени разрешать проблемы наращивания потребительских и инвестиционных ресурсов импортными поставками. Энергосырьевая политика была направлена на

использование имеющегося потенциала экономического развития. Поэтому после оборонной промышленности приоритет получили сырьевые отрасли.

Начиная с определенного периода, страна жила в условиях структурного неравновесия, когда объем финансирования всякого рода целевых программ превышал текущие возможности экономики. Такую экономику называли «экономикой дефицита».

Основной задачей энергосырьевой политики на ближайшую и отдаленную перспективу должно стать формирование нового режима поддержания сбалансированности производства и потребления сырья, топлива и энергии.

В эффективном использовании природных ресурсов важную роль играют финансовые расчеты за право пользования природно-ресурсными благами. В советском государстве эти расчеты начали формироваться на рубеже 70-х гг., в них включалась плата за водные и земельные ресурсы, попенная плата и др.

Лишь с принятием в 1991 г. Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря № 2060-1 (с послед. изм. и доп.) финансово-правовой принцип платности ресурсопользования был законодательно закреплён в качестве основополагающего. При этом платежи за пользование природными ресурсами регламентированы в ряде других законов и правовых актов.

Сейчас в стране схема платного недропользования основывается на Федеральном законе «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с послед. изм.). В Законе отражены основные функции платежей – воспроизводственная, фискальная, ресурсосберегающая.

Введенный один налог на добычу полезных ископаемых (налог на недра) заменил ряд налогов. Так, в сфере ТЭК вместо нескольких налогов (акциз, налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на дополнительную добычу углеводородов, роялти – плата за недропользование) оставлен только налог на добычу полезных ископаемых.

Предложенная система платного недропользования более полно учитывает интересы государства, субъектов РФ и горнопромышленников в формирующихся рыночных условиях. Предусматривается следующее «расщепление» налога на добычу полезных ископаемых между бюджетами различных уровней. Для общедоступных ископаемых – 100% поступлений в субъекты РФ; для твердых ископаемых (например, уголь и др.) – 60% в субъек-

ты РФ, 40% – в федеральный бюджет (для сложнообразованных субъектов РФ возможны специальные соглашения); для углеводородов – 80% в федеральный бюджет, 20% – в субъекты РФ, в случае сложнообразованных субъектов РФ 70% – в федеральный бюджет, 20% – в округ; 10% – в край (область).

8.5. Основные направления энергосбережения

Каждый вид ресурсов имеет свои особенности в целях, средствах и направлениях их сбережения. Энергетические ресурсы составляют основу ресурсного потенциала. Поэтому проблемы ресурсосбережения рассматриваются на примере энергосбережения.

Энергосбережение – вопрос, актуальный во всем мире, – для России имеет особую значимость. После 2000 г. в результате демонтажа выработавших свой ресурс энергоустановок может возникнуть дефицит электроэнергии и тепла, так как соответствующие замещающие энергоустановки не создаются из-за отсутствия капиталовложений.

В этих условиях важным направлением удовлетворения потребностей страны в топливе и энергии должно быть энергосбережение. Капиталовложения на энергосбережение единицы топлива и энергии более чем в 2 раза меньше, чем на прирост ее добычи и производства.

По оценкам Института энергетических исследований РАН, объем потенциала энергосбережения составляет 40–45% всего энергопотребления страны, из них 10–15% – за счет малозатратных и 30–35% – за счет капиталоемких мероприятий. Экономия природного газа может достичь 22–23% всего потенциала энергосбережения, нефти – 20, угля – 15, электроэнергии – 23, теплоэнергии – 17–18%. Газосбережение является особенно актуальным ввиду того, что спрос на российский газ в Европе, по оценкам Международного энергетического агентства, возрастет к 2010 г. почти в 2 раза, а мировая цена на него также будет расти.

Экономия сырья, материалов, топлива, энергосбережение были актуальными задолго до периода рыночных преобразований. Разрабатывались энергетическая программа, программы энергосбережения и т.п. В 1997 г. была разработана Федеральная программа «Энергосбережение России на 1998 – 2005 годы». Аналогичных программ было несколько, что свидетельствует об

актуальности названных проблем. Однако эффект от реализации программ слабо заметен. Напротив, в последнее время потребление энергии резко и неоправданно возросло.

Ускоренный перевод экономики на энергосберегающий путь развития жизненно важен и потребителям топлива, и потребителям энергии, и производителям энергоресурсов, и государству в целом. В Федеральной программе «Энергосбережение России на 1998–2005 годы» намечается снизить энергоемкость ВВП к 2005 г. – на 13%, к 2010 г. – на 21% по сравнению с уровнем 1995 г. На каждый вложенный рубль затрат ожидается прибыль в 2,6–3 руб. при сроке окупаемости инвестиционных энергосберегающих проектов в 1,5 – 2 года.

Главное направление энергосбережения связано с научно-техническим прогрессом как в сфере добычи топлива и производства энергоресурсов, так и в отраслях, потребляющих топливно-энергетические ресурсы. Пример тому – *комплексное и более полное их извлечение из недр*. В большинстве месторождений полезных ископаемых наряду с основным компонентом присутствует ряд сопутствующих. Повышение коэффициента полезного действия установок по преобразованию и конечному использованию энергии дает эффект без больших затрат.

У потребителей топлива основным направлением энергосбережения является *внедрение капиталоемких энергосберегающих технологий*, процессов, аппаратов, оборудования, счетчиков. Потенциал энергосбережения за счет капиталоемких мероприятий составляет 30–35% суммарного энергопотребления. Однако требуемые инвестиции в 2 раза ниже объема капиталовложений, необходимых для наращивания добычи топлива и производства энергии.

Достижения НТП открывают большие возможности эффективного использования природных ресурсов на пути создания малоотходных и безотходных производств. В современных условиях перевооружение национальной экономики на ресурсосберегающую технику в России не имеет реальной машиностроительной базы, так как восстановление машиностроительного комплекса и его развитие на новой технической базе потребует значительного времени и больших капиталовложений. Этот главный сберегательный ресурс можно рассматривать реально в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В ближайшей перспективе для ресурсосбережения необходимы:

- малозатратные мероприятия по рационализации использования топлива и энергии, позволяющие сократить их потребность. К ним относятся приборы учета и контроля расхода энергоресурсов и другие технические меры;

- структурная перестройка экономики, связанная с увеличением доли неэнергоемких отраслей в производстве ВВП. Энергоемкость продукции в промышленности в целом, в сфере услуг, в строительстве в 8–10 раз ниже, чем в ТЭК и в 12–15 раз ниже, чем в металлургии. Энергоемкость продукции машиностроения, по сравнению с топливной промышленностью, меньше в 3 раза, с металлургией – в 8–10 раз;

- перестройка структуры топливного баланса как важнейшая предпосылка эффективной адаптации национальной экономики к сдвигам в структуре производства первичных энергоресурсов.

Перед большинством отраслей ТЭК стоят сложные задачи структурно-технологической перестройки. Важную роль в реализации перспективной энергетической политики играет газовая промышленность. Вовлечение в энергетический баланс возобновляемых нетрадиционных источников энергии (солнечной, ветра и др.) будет наращиваться;

- организационно-технические меры, охватывающие административные рычаги энергосбережения. Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что стимулы к энергосбережению, порождаемые конъюнктурой рынка энергоносителей, подкрепляются административным (законодательным) регулированием энергетической эффективности энергопотребляющего оборудования путем установления системы жестких стандартов. Применяется также прогрессивное налогообложение ресурсорасточительных технологий.

Значительную роль может сыграть принудительное энергосбережение – лимитированное расходование топлива и энергии (в физическом и денежном выражении) потребителями – госбюджетными организациями.

Наиболее энергоемко наряду с промышленностью жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), где имеются большие резервы экономии топливно-энергетических расходов (ТЭР). Жилищно-коммунальный сектор не только крупнейший потребитель ТЭР, но и производитель свыше 30% тепловой энергии. Расходы на его содержание составляют 35–50% муниципальных бюджетных средств. Затраты государства на поддержку этой отрасли состав-

ляют около 17% бюджетных средств. В связи с объемностью и важностью энергосберегающих мероприятий в этой отрасли в Программе «Энергосбережение России» выделена специальная подпрограмма – энергосбережение в ЖКХ.

Организационно-технические меры малозатратны и с небольшим сроком реализации, но они помогают определить возможности экономии топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), выявить потери. Энергоснабжение на уровне предприятий может быть рационализировано без привлечения капитальных вложений путем обследования его энерготехнологической системы современными измерительными приборами. На государственном уровне утверждено положение о регулярном проведении энергетических обследований предприятий и организаций с определенным годовым потреблением энергии.

Объем производимых, хранимых и потребляемых предприятиями и организациями энергетических ресурсов подлежит приборному учету. Современная оснащенность приборами учета ЖКХ составляет: по теплу около 10%, газу – 20, холодной воде – 19, горячей воде – 6%.

Реализация резервов энергоснабжения в ЖКХ затруднена технологически обусловленным монопольным положением предприятий ЖКХ и отсутствием у потребителей возможности экономически воздействовать на производителя коммунальных услуг. Проведение реформы в ЖКХ позволит рационализировать энергопотребление и снизить энергетическую нагрузку этой отрасли на экономику;

- экономические меры управления энергоснабжением основаны на материальной заинтересованности предприятий в рациональном использовании ресурсов. Сюда входят: ужесточение налоговой политики при неэффективном расходовании ТЭР, льготное кредитование, дотации, субсидии и другие выплаты предприятиям, рационально использующих ТЭР. Применимы кредиты с дифференциацией величины процентной ставки в зависимости от энергоемкости.

Материальные стимулы энергосбережения многоплановы. Исходя из опыта США, можно привести такие примеры. Существует 15%-ная налоговая скидка на инвестиции, направленные на теплоизоляцию жилищ, 30%-ная скидка с первых 2 тыс. долл. и 20%-ная – с последующих 7 тыс. долл. на источники возобновляемой энергии (прежде всего солнечные установки). В США вве-

ден также налог за превышение расхода энергии сверх определенного уровня изготовителями оборудования для систем отопления, вентиляции, кондиционирования воздуха.

В России была широко распространена практика неплатежей за энергоносители, которая вела к тому, что потребители не чувствовали экономических потерь от перерасходования топлива и энергии и материально были не заинтересованы в их экономии;

- повышение роли государственного регулирования энергосбережения. Для этого необходимо пересмотреть формы демополизации производства в энергосырьевом секторе, усилить роль государства в регулировании цен и тарифов в монопольных отраслях. Предприятия в настоящее время не заинтересованы, либо не имеют возможности осуществлять капиталоемкие энергосберегающие мероприятия. Монополизм ТЭК также не способствует энергосбережению, поскольку энергоэффективность у потребителей снижает уровень доходов производителей. Государственная энергосберегающая политика осуществляется на основе разработки энергетической стратегии, реализации федеральных, межрегиональных и региональных программ энергосбережения.

Государственное регулирование структуры экспорта и импорта также может способствовать снижению затрат на ТЭР.

Отечественная сырьевая база и впредь будет оставаться основным источником большинства видов сырья и топлива. Ориентация же по всем видам ресурсов на собственную минерально-сырьевую базу в современных условиях означает выбор ресурсоемкого пути развития. По отдельным видам ресурсов эффективность внешних источников более высокая, а затраты ниже, чем при добыче из собственных месторождений.

Существуют и менее значимые по масштабности направления повышения эффективности использования ресурсного потенциала, такие как:

- использование вторичных ресурсов, сырья и топлива, производимых и используемых из отходов;
- сокращение потерь при добыче, переработке, транспортировке, хранении и использовании сырья и материалов;
- развитие сети организаций, занимающихся рекламой энергосберегающих технологий.

Все вместе это будет увеличивать ресурсный потенциал и способствовать сокращению процесса перехода с одного режима использования ресурсов на другой, на использование качественных факторов экономического роста.

8.6. Экология и использование ресурсного потенциала

Энергосберегающие мероприятия не могут осуществляться без учета улучшения экологии. Наибольшее количество вредных выбросов в атмосферу дают тепловые электростанции. Большую часть выбросов можно предотвратить на основе реализации мер по энергосбережению. Экологические ограничения все более лимитируют экстенсивный экономический рост.

Рациональное природопользование предполагает сохранение и укрепление природно-ресурсного потенциала страны, снижение отрицательного воздействия производства на окружающую среду, воспроизводство растительного и животного мира, создание наиболее благоприятных условий жизни, труда и отдыха населения.

Использование земельных ресурсов. По территории Российская Федерация занимает первое место в мире. Ее территория составляет 17 млн км², почти половину – 45% территории РФ занимают леса, 4 – воды, 13 – сельскохозяйственные угодья, 19 – оленьи пастбища, 19 – прочие земли. На душу населения в России приходится 1,6 га сельскохозяйственных угодий, из их 0,9 га пашни, что в 4 раза больше, чем в странах Западной Европы. Ценный природный ресурс, которым располагает Россия, – плодороднейшие почвы – черноземы. При этом Россия импортировала в 1996 г. 54% потребляемого населением продовольствия. По международным нормам при импорте более 30% продовольствия наступает уже угроза национальной безопасности государства.

Большое влияние на спад в сельском хозяйстве оказала постоянно ухудшающаяся экологическая ситуация, ведущая к экологическому кризису. Проявлениями этого кризиса является снижающееся плодородие почв. Основные причины потери почвенного плодородия – широко распространенная эрозия почв, уменьшение содержания в почве гумуса и питательных веществ, засоление, заболачивание, опустынивание сельскохозяйственных земель.

Под действием тяжелой техники почти повсеместно наблюдается переуплотнение пахотного слоя, что привело к изменению водно-физических свойств почв. Около 62 млн га сельскохозяйственных земель загрязнены в разной степени выбросами промышленных предприятий, примерно 2 млн га – радиоактивными элементами (следствие Чернобыльской катастрофы).

Все ощутимее становится давление на сельскохозяйственные угодья со стороны несельскохозяйственных отраслей. Так, сейчас площадь земель, нарушенная в результате хозяйственной деятельности, составляет свыше 1 млн га. Причем $\frac{3}{4}$ этих площадей находятся в регионах с плодородными землями.

Продуктивность земледелия и плодородие почв зависят от оснащенности сельского хозяйства техникой. Обеспеченность тракторами составляет из расчета на 100 га пашни в России – 10 шт., в США – 36, в странах Европейского Союза – 90 шт. Отечественные сельхозмашины не удовлетворяют современным технологическим и экологическим требованиям. При обработке посевов пестицидами нашими машинами теряется значительная часть препаратов, не попадая на объект, загрязняя окружающую природную среду.

Использование лесных ресурсов. Половина территории России занята лесами, их площадь составляет примерно $\frac{1}{5}$ часть лесов мира. Общий запас древесины составляет 82 млрд м³. Лесные ресурсы являются универсальным конструкционным материалом, не потерявшим своего экономического значения и сегодня. Основная часть лесного фонда (70%) используется в качестве древесного сырья и 20% составляют леса, выполняющие защитные водоохранные или рекреационные функции. Несмотря на огромные запасы лесных ресурсов, проблемы рационального лесопользования остаются актуальными. Лесные ресурсы – воспроизводимые, однако процесс исчерпания затронул и эти ресурсы. Сокращаются запасы наиболее ценной древесины из-за природных факторов (затопления при наводнениях и т.п.), из-за пожаров, из-за загрязнения окружающей среды.

Запасы лесных ресурсов сокращаются в результате освоения новых территорий, прокладки дорог, нефте- и газопроводов, сопряженной с вырубкой деревьев. Резервы рационального использования древесины при заготовке и транспортировке – сокращение потерь, которые складываются из оставшейся невывезенной древесины, недорубов, потерь древесины при сплаве и т.д. Большие прямые потери древесины связаны с методами ее переработки, глубиной переработки. В результате на единицу конечного продукта в России тратится лесного сырья больше, чем в развитых странах. Так, в расчете на 1 тыс. м³ вывезенной древесины в РФ производится 30 т бумаги и картона, в Канаде – 85, в США – 141, в Финляндии – 201 т. Лес – экспортный продукт, но из Рос-

сии преимущественно вывозится круглый лес, т.е. необработанное сырье. Переход к ресурсосберегающим технологиям в лесном комплексе необходим как для обеспечения потребностей экономики и экспорта, так и соблюдения требований экологии и охраны природы.

Использование водных ресурсов. Россия обладает достаточным водным потенциалом. На территории страны он распространяется неравномерно: выделяют районы водоизбыточные и водонедостаточные. Основой водных ресурсов России является речной сток. Объем ее речного стока составляет 10% мирового стока. На одного жителя приходится около 30 тыс. м³ воды в год, что в 6 раз больше, чем в Европе.

Несмотря на обилие водных ресурсов, состояние природных вод и их использование показывает, что антропогенная нагрузка на водоемы и водосборы не только превысила допустимый уровень, т.е. превосходит способность водных объектов к самоочищению, но и нередко приводит к деградации водных экологических систем.

В производственно-социальном комплексе страны расходуется 210 м³ воды в год, причем 73 м³ покрываются за счет отбора из природных источников, 138 м³ – за счет оборотных систем и систем повторного использования. Субъекты, использующие воду в технологических процессах, а также в системах коммунального хозяйства, называются *водопотребителями*. Структура использования водных ресурсов такова: на производственные нужды расходуется 62%, на хозяйственно-питьевые – 19, на орошение и сельскохозяйственное водоснабжение – 19%. В промышленности наиболее водоемкие отрасли – это теплоэнергетика, химическая и целлюлозно-бумажная промышленность, производство синтетических волокон, металлургия.

Показателем эффективности использования водных ресурсов является *водоемкость*. В экономике она измеряется суммой годового потребления свежей воды и годового объема оборотного водоснабжения, отнесенной к годовому объему ВВП, т.е. показывает, сколько водных ресурсов нужно затратить для получения единицы ВВП.

Большое количество воды потребляет коммунальное хозяйство. Сегодня современный город, оборудованный водопроводом и канализацией, расходует 300 – 600 л воды в сутки на одного жителя. Однако по объему водопотребления значительно

превосходит все другие отрасли – сельское хозяйство, причем большая часть потребления воды приходится на орошение.

Отрасли, которые используют воду как ресурс, не меняя ее физико-химического состояния, называются *водопользователями*. Важнейший водопользователь – гидроэнергетика. Себестоимость производства электроэнергии на ГЭС в 5 – 6 раз ниже, чем себестоимость производства электроэнергии на АЭС и ТЭС. Однако строительство ГЭС наносит существенный ущерб природе, связанный с затоплением земель. Водохранилищами затоплено более 5 млн га. Крупный водопользователь – речной транспорт. Система водных путей сообщения европейской части страны создала условия для перевозок на большие расстояния крупнотоннажных грузов при минимальных энергетических затратах. По воде транспортируется 90% заготавливаемой древесины.

Нельзя не отметить роль внутренних вод страны для самовосстановления рыбных запасов – важнейшего продовольственного ресурса.

Первым основным направлением повышения эффективности использования водных ресурсов является сокращение их потребления в основных отраслях экономики. Важны нормативы и показатели, обеспечивающие технологические связи и экономические взаимоотношения водохозяйственного производства с другими отраслями экономики. Водные ресурсы должны превратиться из бесплатного дара природы в товар, реализация которого позволяет компенсировать затраты на их обеспечение, использование и воспроизводство. Иначе нельзя объяснить, почему в Москве тариф на водоснабжение рассчитывается из нормы 600 л в сутки на человека, а во многих городах мира в 2 – 3 раза меньше. Отсутствие водомеров и низкие тарифы стимулируют расточительное использование воды.

Второе направление повышения эффективности использования водных ресурсов – сокращение потерь на всех этапах водопользования. Из-за устаревших технологий потери в орошении составляют 50%.

Качество водных ресурсов ухудшается. Негативное влияние на него оказывают стоки. В поверхностные воды вместе со сточными водами, аварийными сбросами неочищенных вод сбрасываются нефтепродукты, азот, фосфор и др. Отрицательное влияние хозяйственной деятельности на водные объекты растет.

Состояние природных вод и их использование свидетельствует о том, что антропогенная нагрузка на водоемы и водосборы не только превысила допустимый уровень, но и нередко приводит к деградации водных экосистем. К сожалению, только дойдя до грани экологического кризиса, а иногда и переступив ее, как в случае с Аральским морем, общество и государство осознают необходимость учета экологического фактора в системе водо- и природопользования.

Отдельные позитивные результаты в улучшении качества окружающей природной среды за последние годы в России, к сожалению, являются в большей степени не следствием природоохранной деятельности, а результатом сокращения производства в основных отраслях народного хозяйства (снижение выброса парниковых газов).

Поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, обеспечение сбалансированной эколого-экономической системы может быть осуществлено только в условиях эффективного международного сотрудничества.

Роль России в решении планетарных экологических проблем определяется и тем, что в России сохраняется крупнейший на планете массив естественных экологических систем, который служит резервом устойчивости биосферы в целом. Россия обладает большими по площади территориями, практически не затронутыми хозяйственной деятельностью, где сосредоточен немалый ресурсный потенциал. Обеспечение экологической безопасности регулируется Федеральным законом «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», разработана Экологическая доктрина Российской Федерации до 2010 года.

Ключевые слова

Взаимодополняемость и взаимозаменяемость ресурсов
Инвестиционный потенциал
Информационный потенциал
Количественные и качественные характеристики ресурсов
Ресурсный потенциал
Ресурсосберегающий тип экономического развития
Структура ресурсного потенциала
Трудовой потенциал
Экологическая безопасность

Вопросы для самопроверки

В чем заключаются взаимодополняемость и взаимозаменяемость ресурсов? Приведите примеры.

В каких показателях выражается эффективность использования основных видов ресурсов?

Каковы причины высокой ресурсоемкости российской экономики?

Какие основные направления энергосбережения в российской экономике?

Как вы понимаете роль государственного регулирования в ресурсосбережении?

В чем состоят основные экологические проблемы современного ресурсопользования?

Глава 9

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И РЫНКА ТРУДА

Занятость населения рассматривается как макроэкономическая категория, которая объединяет важные социальные и экономические индикаторы состояния общества. Рынок труда при всей жесткой связи с остальными подсистемами рынков – товаров, услуг, капиталов – занимает тем не менее специфическое положение в системе рынков.

Трудовые ресурсы – особый вид ресурсов. Они не только фактор экономического роста, главная производительная сила, но и потребляющая. Трудовые ресурсы выступают в двойственной функции субъекта и объекта производства. Это не только рабочая сила, но прежде всего люди с их разнообразными интересами, потребностями и способностями. Труд – не только источник общественного богатства, но и необходимое условие раскрытия способностей трудящегося, личности. Из этой особенности трудовых ресурсов для государственного регулирования очень важно согласование экономических задач с социальными целями, а достижение желаемых экономических результатов в лучшем использовании труда, росте его производительности невозможно без учета изменений, происходящих в социальных процессах,

стимулирующего воздействия на эффективность труда состояния социальной сферы.

Регулирование занятости на макроэкономическом уровне поэтому должно быть направлено на поддержание баланса экономических и социальных приоритетов на рынке труда. Основное национальное богатство – интеллектуальный потенциал страны, человеческие ресурсы, их знания, система ценностей, творческие способности – именно они позволяют обеспечить экономический рост, благосостояние народа и безопасность страны.

В 80-е гг. в деловом мире развитых стран утверждается новая концепция развития экономики, суть которой заключается в решающей роли человеческого фактора. Каждая компания заинтересована в высокой квалификации и творческой активности работников, ибо главный ресурс быстрого технологического развития современной экономики – это новые технические и коммерческие идеи и люди, готовые воплощать их в жизнь. За последние годы XX в. западные страны усилили активизацию человеческого фактора в производстве (совершенствование материального и морального стимулирования труда, повышение квалификации работников, создание благоприятного климата для работы и отдыха, забота о здоровье и т.д.). В России же, где сегодня происходит радикальная социальная трансформация общества, роль этого фактора особенно велика.

Как бы ни были впечатляющи успехи развития стран рыночной экономики в сфере функционирования рынка товаров и услуг, негативные последствия функционирования рынка труда там очень тяжелы для трудящихся, продавцов своей рабочей силы. Высокий уровень безработицы – это не только показатель неблагополучия на рынке труда, но и мощный «отрицательный заряд» для экономики в целом.

Вот почему разные правительства этих стран, сменяя друг друга, прежде всего определяют свои позиции в отношении рынка труда: насколько удалось сократить безработицу, создать новые рабочие места, повысить эффективность использования рабочей силы.

Процветание современной экономики США, в частности основывается и на том, что за последние восемь лет там было создано 24 млн рабочих мест.

Рост безработицы всегда и везде вызывает политическое и социальное напряжение. Социальное напряжение многократно усиливается в нашей стране, где безработица охватывает многие

районы. Существует резкая дифференциация территориальных показателей занятости. Следует учитывать, что у российских жителей в большинстве своем низкий уровень жизни и накоплений, которые помогли бы им пережить тяжелые времена, у них нет. Западные трудящиеся, используя в период безработицы государственный механизм социальных гарантий, вместе с тем имеют значительно большие средства индивидуальной защиты.

9.1. Факторы, влияющие на занятость

При определении целей и задач государственной политики занятости важно исходить из того, что все основные макроэкономические пропорции связаны с трудовыми ресурсами, занятостью, ее структурой. Например, такая важная пропорция, как распределение ВВП на потребление и накопление имеет свою нижнюю границу, определяемую демографическими показателями населения и трудовых ресурсов.

Влияя на норму производственного накопления, поскольку капитальные вложения являются основой создания рабочих мест, занятость трудоспособного населения вместе с тем должна быть обеспечена при определенном уровне потребления, по крайней мере, на уровне минимального потребительского бюджета. Таким образом, уровень жизни, темпы и структура экономики, НТП и территориальное размещение производства тесно связаны и взаимобусловлены количеством и качеством трудовых ресурсов, структурой занятости по отраслям, профессионально-квалификационной структурой кадров.

Следовательно, при регулировании на макроэкономическом уровне одна из важных и сложных проблем – оценка влияния реализуемых крупных народнохозяйственных проектов на перспективную занятость, динамику, структуру рабочих мест. Прежде всего это касается структурной политики – как она отразится через ряд лет на реальной структуре рабочих мест. Не только в структурной и инвестиционной политике, но и в финансовой политике должен учитываться этот фактор. Финансовые займы, товарная интервенция зарубежных стран, вступление в ВТО и другие проекты должны оцениваться с учетом занятости, трудового протекционизма, влияния на динамику рабочих мест. Мера протекционизма должна определяться возможностями реконструкции отечественных предприятий и отраслей.

На занятость влияет общее состояние экономики. Существует тесная связь показателей ВВП, ВВП и других показателей макроэкономики с показателями занятости, безработицы, спроса и предложения рабочей силы, хотя ее количественные выражения сильно варьируют в зависимости от фазы подъема, кризиса, депрессии и т.п. Имеется определенная связь занятости с кредитными вложениями, с государственным бюджетом, другими финансовыми показателями. Особенно важно отметить тесную взаимосвязь занятости с реальной заработной платой. От реального дохода зависит решение о занятости или не занятости взрослых членов семьи и т.д. Особое место среди макроэкономических финансовых показателей отводится взаимосвязи занятости и инфляции.

На занятость оказывают влияние и другие факторы, в частности, кроме внутриэкономических процессов, она реагирует и на внешнеэкономические связи, прежде всего – на иностранные инвестиции.

Все это означает, что разработку государственной политики занятости следует рассматривать как сложный, многоуровневый процесс, при котором необходимо учитывать многие макроэкономические показатели.

«Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», разработанные на основе «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года», как отмечалось ранее, в отличие от предыдущих программ, принимавшихся Правительством РФ, начинаются с раздела «Социальная политика». Это естественно, ибо производство осуществляется ради потребления и создания условий для развития человека, а раздел «Социальная политика» и его важнейший подраздел «Трудовые отношения и занятость населения» должны быть центральными в стратегической программе развития страны. Тем не менее в предыдущих правительственных программах эта общеизвестная истина не находила подтверждения.

В «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» отмечается, что основное национальное богатство – интеллектуальный потенциал страны. Следовательно, в стратегии развития России на перспективу обозначены новые реалии и национальные приоритеты.

Нормативно-правовой основой государственной политики занятости являются Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (с послед. изм. и доп.) и Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ.

В Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.) дается общее определение занятости. Согласно Закону занятость – деятельность, не противоречащая Конституции РФ, направленная на удовлетворение личных и общественных потребностей, как правило, приносящих доход или плату. По содержанию занятость необходимо рассматривать в единстве демографических, экономических и социальных процессов.

При проведении рыночных преобразований преобладало упрощенное понимание занятости. Все проблемы сводились к безработице – ее масштабам, формам проявления, региональным особенностям. Главные усилия в политике занятости сводились к созданию механизма согласования спроса и предложения рабочей силы. Занятость не сводится к проблеме безработицы, она включает формирование эффективной занятости, отраслевое перераспределение рабочей силы, ее профессионально-квалификационную структуру, трудовую мотивацию и др.

Закон «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.) можно считать первым, но не во всем удачным опытом оформления государственной политики занятости в рыночных условиях. В его положениях регулируется не занятость, а в основном защита безработных граждан, мало обращается внимания на устранение причин безработицы в стране. Смысл же Закона – именно в регулировании занятости, а не только безработицы.

В последние годы дополнения и изменения, вносимые законодателями в этот закон, как правило, сводились к упорядочению выплаты пособия по безработице. Был расширен круг социально незащищенных работников на рынке труда. Это отражала и структура расходов Государственного фонда занятости.

Государственный фонд занятости распределялся по следующим основным программам: пособие по безработице и материальная помощь безработным, выплаты досрочных пенсий безработным, профессиональное обучение, содействие созданию и сохранению рабочих мест; компенсационные выплаты и субсидии к зарплате, общественные работы и временная занятость. Важ-

ную роль в регулировании занятости и рынка труда в России призван сыграть введенный в действие с февраля 2002 г. новый Трудовой кодекс РФ.

В новом Трудовом кодексе РФ важное место отведено социальному партнерству.

Социальное партнерство в сфере труда – система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

9.2. Прогноз факторов, определяющих спрос на рабочую силу и предложение

Регулирующие функции государства состоят и в том, чтобы сблизить спрос на наемную рабочую силу (со стороны работодателей) с предложением.

Размер безработицы определяется соотношением двух сторон рынка труда – спроса на рабочую силу и ее предложением. Полного равновесия спроса и предложения рабочей силы достичь в рыночной экономике невозможно.

В отличие от рынка товаров и услуг на рынке труда неравновесие спроса и предложения – норма. Полностью же сбалансировать спрос на труд и предложение нельзя, но с помощью мер государственного регулирования можно и необходимо привести уровень безработицы к естественной норме, приближение к сбалансированности следует обеспечить не только по количеству и качественной структуре рабочей силы, но и во времени и пространстве (по регионам). Важно уметь прогнозировать конкретные размеры несоответствия спроса и предложения и факторы, его вызывающие.

Спрос и предложение определяются совокупностью условий и факторов, от качества прогноза которых и зависит мера их несоответствия.

Факторы предложения рабочей силы. К основным факторам относятся воспроизводственные и социально-экономические. Кроме того, на предложение рабочей силы влияют и *психологические факторы* – потребность в труде как средстве самовыражения и т.п.

Предложение рабочей силы определяется:

- наличием исходной численности экономически активного населения;
- пополнением экономически активного населения за счет естественного и миграционного прироста;
- мотивацией занятости в качестве наемного работника или предпринимателя;
- величиной прожиточного минимума, минимального размера пенсий, влияющих на мотивацию занятости пенсионеров и женщин, занимающихся домашним хозяйством;
- политикой в военной сфере – продолжительностью службы в Вооруженных силах, общей численностью военнослужащих и др.

Воспроизводство населения в настоящее время определяет численность населения в трудоспособном возрасте в прогнозируемом периоде. Хотя трудовой потенциал нашей страны продолжает оставаться мощным и по количественному, и по качественному составу, однако с начала рыночных преобразований негативные процессы усилились, что отразилось на нем.

Они касались прежде всего естественного прироста населения. Миграционный же прирост населения был вынужденным (беженцы и др.) и не соответствовал территориальной потребности в рабочих местах.

По данным Госкомстата России, за 1990–2000 гг. население России уменьшилось на 2,1 млн человек, или на 1,5%. На 1 января 2002 г. в России насчитывалось 144 млн жителей. В течение 2001 г. в стране родилось 1 млн 308,6 тыс. детей, умерло 2 млн 251,8 тыс. человек. Тем самым в 2001 г. естественная убыль населения – превышение количества умерших над количеством родившихся – достигла 943,2 тыс. человек по сравнению с 2198 тыс. в 1992 г.

Численность экономически активного населения страны в 2001 г. составила около 71 млн человек (свыше 50% общей численности населения). Занятые в экономике составляли 64,7 млн человек. Не имели занятия – 6,3 млн человек, в качестве безработных официально зарегистрирован 1,1 млн человек, или 1,5% экономически активного населения. По методологии МОТ уровень безработицы в 2002 г. составлял 7,6% экономически активного населения.

По мнению Федерации независимых профсоюзов России, безработных у нас значительно больше. Профсоюзы считают безработными и тех, кому не платят зарплату более 4 мес., так как занятость означает оплачиваемую работу.

С таким демографическим раскладом и трудовым потенциалом Россия вступила в новый век. Прогнозы Института социально-политических проблем народонаселения РАН (средний вариант) показывают, что за первые 15 лет нового столетия Россия потеряет еще 12 млн человек. Одновременно произойдет старение генофонда, что уменьшит долю детей и молодежи, а затем и трудоспособных групп¹. Эти тенденции видны и из прогноза Госкомстата РФ (табл. 9.1).

Таблица 9.1

Доля в общей численности населения лиц в определенном возрасте

Год	Численность населения на начало года, %		
	моложе трудоспособного возраста	трудоспособного возраста	старше трудоспособного возраста
2001	19,3	60,0	20,7
2006	16,1	63,0	20,9
2011	15,5	61,8	22,7
2016	15,9	59,0	25,1

Источник. Вестник статистики. – 2000. – № 1.

Однако в настоящее время в России происходит рост численности населения трудоспособного возраста. За 1996 – 2000 гг. абсолютный прирост составил 2,8 млн человек и к 2000 г. численность населения трудоспособного возраста достигла почти 87 млн человек.

На рынок труда рост численности населения в трудоспособном возрасте оказывает двойственное воздействие. С одной стороны, смягчается демографическая нагрузка на работающее население, пик которой пришелся на 1992–1994 гг. – 77 человек моложе и старше трудоспособного возраста на 100 человек трудоспособного возраста. В 2000 г. она составит 68 человек на 100 лиц трудоспособного возраста. С другой стороны, рост численности трудоспособного возраста увеличивает предложение рабочей силы и усиливает давление на рынок труда. Важнейшей регулирующей функцией государства в связи с этим служит стимулирование создания рабочих мест для молодежи.

¹ См.: Российский экономический журнал. – 2000. – № 1.

В условиях демографического кризиса в России важным фактором, компенсирующим потери российского населения, становится миграция, прежде всего из стран СНГ. Нужна продуманная государственная политика по отношению к нелегальным мигрантам.

Факторы спроса на рабочую силу. Основой спроса на рабочую силу является существующая в экономике система рабочих мест и ее развитие.

Формирование спроса на рабочую силу и рынка рабочих мест на макроуровне в условиях России находится под влиянием:

- сложившейся совокупности рабочих мест в стране;
- инвестиционной активности, ее динамики;
- структурных преобразований экономики;
- несостоятельности и банкротства предприятий;
- динамики объемов производства и сферы услуг;
- динамики цены рабочей силы;
- институциональных преобразований и др.

Рассмотрим некоторые из перечисленных факторов.

Одним из главных факторов, регулирующих спрос на рабочую силу в переходный период, является структурная перестройка экономики, когда неизбежно перераспределение капитальных и трудовых ресурсов. При этом структурный фактор будет действовать в двух противоположных направлениях: высвободить рабочую силу и увеличивать спрос на нее. Спрос не соответствует предложению. Заявленная в органы службы занятости отребность в работниках в конце 2001 г. составила 751 тыс. человек и была в 6,3 раза ниже предложения рабочей силы. Нужны программы обучения и переквалификации.

В структуре современной экономики России можно выделить несколько сфер деятельности, которые могут стать особенно крупными источниками высвобождения рабочей силы и увеличения безработицы:

- предприятия ОПК, не сумевшие переключиться в условиях конверсии на выпуск высокотехнической гражданской продукции. Следует учитывать, что значительная часть предприятий ОПК размещена в особых, закрытых регионах, где практически отсутствует гражданская промышленность;

- предприятия, технологический процесс и оборудование которых рассчитаны на использование импортного сырья (в частности, легкая промышленность);

- строительные организации, где строители высвобождаются в результате свертывания инвестиционного процесса;
- экологически грязные производства;
- предприятия-банкроты;
- звенья государственного управления, работники в которых сокращаются в связи с проведением административной реформы;
- воинские части, где происходит сокращение численности военнослужащих и др.

Вступление России в ВТО приведет к росту безработицы в отдельных отраслях (легкая промышленность, пищевая и др.). Одновременно структурная перестройка увеличивает спрос на рабочую силу – социальная переориентация экономики, развитие сферы услуг способствуют созданию новых рабочих мест. В этом же направлении будет действовать и создание рыночной инфраструктуры.

Осуществление программы создания мелких и средних предприятий в экономике также будет способствовать увеличению спроса на рабочую силу. Увеличение самостоятельной занятости, сокращение занятости женщин в общественном производстве, потребность в образовании и другие факторы будут уменьшать размер спроса на рабочие места. Наиболее сложно прогнозировать такие факторы, как высвобождение рабочей силы, связанные с падением производства, сокращением инвестиционной активности.

Если функциональную структуру занятости в экономике США принять за некий образец постиндустриальной занятости, то видно, что по таким основным показателям, как доля занятых в сфере индустриального труда, труда по обслуживанию населения и информационного труда расхождения между параметрами американской и российской структур в 90-х гг. составляли 2 раза. Существенно выше в России удельный вес занятых физическим трудом, в том числе более чем вдвое доля неквалифицированных рабочих. Между тем при переходе к рыночной экономике «сброс» излишков рабочей силы начался с работников информационного труда, науки, специалистов с высшим образованием.

Другой важный фактор, влияющий на спрос и предложение рабочей силы – цена труда. В настоящее время ни в одной из развитых стран нет такой низкой зарплаты как в России (в ряде развивающихся стран она тоже выше).

Этот фактор, помимо прочего, резко снижает престиж квалифицированного труда, ведет к ухудшению профессионально квалификационной структуры кадров, в том числе и из-за оттока квалифицированной рабочей силы в другие страны.

Либерализация цен и ликвидация государственного регулирования зарплаты привели к резкому возрастанию дифференциации оплаты труда между отраслями промышленности и экономики, между предприятиями одной отрасли.

При этом дифференциация мало связана с эффективностью труда и объективными условиями производства. Зарплата как экономическая категория перестала выполнять свои основные функции – воспроизводства рабочей силы и стимулирования труда. В результате управление экономикой лишается одного из мощных рычагов экономического роста и повышения эффективности производства. По данным Центра «Труд – мониторинг» Института труда Министерства труда и социального развития РФ, соотношение в уровнях оплаты возросло с 1:4 в начале 90-х гг. до 1:26 в настоящее время. Особенно огромная дифференциация соотношения зарплаты рядовых работников предприятий и их директоров. В ряде случаев разница доходит до 100 и более раз.¹

Удельный вес зарплаты в доходах населения резко сократился с 74 до 44% (без учета скрытой зарплаты), в ведущих капиталистических странах он не опускается ниже 60%. Это еще более снижает мотивационный потенциал зарплаты. Отсюда следует, что в новых реалиях выхода страны из кризиса, перехода к устойчивому экономическому росту требуется постановка четкой цели государственной политики занятости и изменения ее приоритетов.

Цель – придать государственной политике занятости более активный характер. Акцент в государственном регулировании, политике занятости должен быть перенесен на:

- стимулирование повышения спроса на квалифицированную рабочую силу и обновление кадрового потенциала;
- упреждающую профессиональную подготовку и переподготовку кадров с учетом меняющегося спроса экономики на рабочую силу в интересах обеспечения ее конкурентоспособности;
- содействие ускорению переливов рабочей силы по отраслям, территории и видам занятости в интересах структурных сдвигов и роста производительности труда;

¹ См.: Антосенков Е., Петров Е. Мониторинг социально-трудовой сферы. // Экономист. – 1998. – № 4.

- стимулирование труда, рост доходов, изменение трудовой мотивации – высокоэффективному труду должна соответствовать высокая зарплата.

При этом государство не снимает с себя функции регулирования уровня безработицы, оказания специальной поддержки безработным, совершенствования их учета, привлечения к общественным работам и т.д. Поэтому старый тезис «кадры решают все» как никогда актуален, структура кадрового потенциала должна соответствовать структуре экономики. Несоответствующая, немобильная профессиональная структура кадров способна заблокировать научно-технический прогресс и дальнейшее проведение рыночных преобразований. Много лет уделяется внимание дефициту инвестиций, ограничивающему экономический рост. Надо анализировать и прогнозировать дефицит квалифицированных кадров специалистов и рабочих при наличии безработицы.

В последнее время наметилось увеличение занятости, рост числа рабочих мест и сокращение безработицы (табл. 9.2).

Т а б л и ц а 9.2

Изменение численности занятых

Месяц	2001 г.		2002 г.	
	млн человек	в % к соответствующему периоду прошлого года	млн человек	в % к соответствующему периоду прошлого года
Январь	63,5	101,3	64,3	101,3
Февраль	63,0	100,8	64,1	101,8
Март	63,5	100,3	64,3	101,3
Источник. Экономический альманах. – 2000. – № 1. – С. 25.				

В составе занятого населения в 2002 г. 43,0 млн человек, или 68%, приходились на численность работающих на крупных и средних предприятиях и 10,2% – на малых предприятиях.

Характерно, что рост числа рабочих мест на предприятиях и организациях, по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, отмечен впервые после 1991 г. Наибольший прирост числа рабочих мест произошел в промышленности, особенно в черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, машиностроении и металлообработке, легкой и пищевой промышленности, т.е. в реальном секторе экономики.

Таблица 9.3

**Соотношение спроса и предложения рабочей силы на регистрируемом
рынке труда (на конец месяца)**

Месяц	Число незанятых граждан, ищущих работу, тыс. человек	Потребность в работниках, заявленная в службе занятости, тыс. человек	Нагрузка незанятого населения на одну вакансию, человек
2002 г.			
Январь	1403	858	1,6
Февраль	1465	829	1,8
Март	1486	853	1,7
2000 г.			
Январь	1436	598	2,4
Февраль	1436	622	2,3
Март	1400	650	2,1
Источник. Экономический альманах. – 2002. – № 2. – С. 26.			

Из данных табл. 9.3 видно, что в 2002 г. число незанятых снизилось по сравнению с 2000 г., а число вакансий увеличилось, что способствовало улучшению сбалансированности спроса и предложения. Общее число безработных снизилось и составило в 2002 г. – свыше 5 млн человек, а уровень безработицы – 7,1% экономически активного населения.

9.3. Основные направления регулирования занятости и рынка труда

В развитых странах с рыночной экономикой государство не оставляет рынок труда целиком во власти стихии. Наряду с рыночными механизмами действует и механизм государственного регулирования. Важное значение имеют централизация и децентрализация. Однако существует необходимость выработки и общей концепции политики занятости.

Многолетний зарубежный опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что механизм саморегулирования не способен решить проблемы рынка труда и развития человека. Для

выработки стратегии развития человеческих ресурсов необходимо государственное вмешательство.

Из большого спектра проблем государственного регулирования занятости и рынка труда выделим его основные направления:

- регулирование развития системы рабочих мест;
- регулирование спроса на рабочие места;
- государственная политика в развитии системы образования, профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

Государственное регулирование занятости различается не только по странам, но и в одной стране в разные временные периоды. Меры государственного воздействия на рынок труда на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях различаются в условиях стабильно сформировавшейся рыночной экономики, в чрезвычайной ситуации для развитой рыночной экономики и в переходный период в условиях становления смешанной экономики, что характерно сейчас для России.

Конечно, при всех различиях есть и ключевые положения, на которых строится механизм государственного регулирования рынка труда, общий арсенал средств для стран рыночной экономики.

Специфика российского рынка труда обусловлена, с одной стороны, теми диспропорциями в сфере труда, которые достались от планово-распределительной системы, а также добавились новые диспропорции при переходе к рыночной экономике.

Рынку труда в России присущи следующие основные характеристики:

- сокращение численности экономически активного населения;
- сдвиг в структуре занятости по отраслям – ее перераспределение в сферу услуг;
- изменение распределения занятого населения по секторам экономики – в направлении сокращения доли государственного сектора и увеличения частного сектора;
- высокая концентрация занятости на крупных и средних предприятиях;
- низкая эластичность снижения численности занятых, по сравнению с падением объемов производства в отраслях и ВВП в целом;
- гипертрофированное развитие скрытой части рынка труда, состоящее из скрытой безработицы и скрытой занятости (неформальной). Неформальный сектор стал фактически самостоятельным сегментом рынка труда, заметно влияющим на занятость;

- несоответствие роста и дифференциации реальной начисленной заработной платы росту и дифференциации производительности труда, фактически отсутствие влияния оплаты труда на повышение эффективности его использования;

- резкая дифференциация показателей занятости и рынка труда по регионам.

Регулирование системы рабочих мест. Главной мерой по формированию спроса на рабочую силу в государственной политике занятости всех стран является развитие системы рабочих мест на основе государственного и частного инвестирования. Занятость представляет собой следствие наличия рабочих мест и стимулов, определяющих масштабы и соотношение спроса и предложения труда. В дореформенной России создание новых рабочих мест было приоритетным направлением, что соответствовало задачам наращивания производственного потенциала и экстенсивного развития экономики. Ориентация на все большее вовлечение трудоспособного населения в общественное производство привела к тому, что к началу 70-х гг. уровень занятости населения характеризовался как сверхзанятость. В 80-е гг. около 90% трудовых ресурсов было занято в общественном хозяйстве. Высокий уровень занятости и большое количество незанятых рабочих мест приводили к дефициту рабочей силы.

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где препятствием для создания новых рабочих мест может служить ограниченность рынков сбыта, емкость нашего потребительского рынка не создает серьезных ограничений. Серьезные же проблемы в развитии системы рабочих мест связаны с общим свертыванием инвестиционного процесса, снижением производства. С переходом к рыночной экономике создание рабочих мест резко ограничилось.

Уменьшение инвестиционной активности ведет к безработице. Роль новых хозяйственных структур в инвестиционном процессе пока мала. Частное предпринимательство занято по преимуществу посредническими торговыми операциями. Оно не станет в ближайшей перспективе инвестировать в новые рабочие места. Роль иностранных инвестиций пока незначительна.

В течение многих лет, начиная с 1991 г., происходило уменьшение объема инвестиций. В 1998 г. объем инвестиций в основной капитал составил 22% к 1990 г., в том числе производствен-

ного назначения – 18%¹. Особенно резкий спад инвестиций отмечался в машиностроении (более чем в 11 раз), легкой (почти в 20 раз) и других отраслях обрабатывающей промышленности. Степень износа основных фондов составляет сейчас в промышленности 51,6%, средний возраст оборудования достигает 19,4 лет.

В стране имеются потенциальные инвестиционные ресурсы, но в настоящее время они либо заблокированы, либо трансформированы теневыми отношениями в другую деятельность. Разработанный инструмент государственного регулирования инвестиций через Бюджет развития и конкурсного размещения государственных инвестиций не дал пока положительных результатов. Продолжается сокращение государственных капитальных вложений. Большую часть инвестиций должны осуществлять акционерные и частные предприятия, уровень рентабельности многих из которых низкий. В условиях кризиса банковской системы расчет на долгосрочные кредиты банков тоже проблематичен.

Государство должно играть важную роль в инвестиционной сфере не только в период становления рыночных отношений, но и после этого. В развитых странах рыночной экономики именно государство инвестирует приоритетные направления развития экономики, обеспечивающие национальную, экологическую безопасность, долгосрочные проекты, вложения в которые окупаются не быстро и не всегда привлекательны для частного капитала, но дающие социально-экономический эффект в будущем.

Активизация инвестиционной политики, создание хорошего инвестиционного климата влияют не только на количество рабочих мест, но и на их структуру. Структура же отраслевого и территориального распределения капитальных вложений, их воспроизводственная и технологическая структура являются следствием избранного курса преобразования экономики, концепцией структурной трансформации экономики.

В правительственном документе «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (до 2010 г.) раздел «Модернизация экономики» включает три подраздела, которые направлены на решение этих важных проблем: «Создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата», «Макроэкономическая политика» и «Структурная политика».

¹ См.: *Артемова Л., Назарова А.* Тенденция валового накопления // *Экономист.* – 1999. – № 11.

Выводы, касающиеся наиболее важного направления регулирования занятости, – регулирования рабочих мест – таковы:

- преодоление инвестиционного кризиса, повышение инвестиционной активности является одной из первостепенных задач, от которой зависит и структурная перестройка экономики в целом, и предотвращение массовой безработицы на основе новой структуры рабочих мест, адекватных этапу становления рыночных отношений в экономике России;

- роль государства как регулятора инвестиционных процессов и системы рабочих мест состоит в выборе приоритетов инвестиционной политики, создании равных условий для различных типов инвесторов, стимулировании инвестиционной деятельности посредством налоговых льгот, предоставлении льготных инвестиционных кредитов на конкурсной основе, осуществлении гибкой амортизационной, ценовой, таможенной политики;

- актуальна задача создания экономических условий для изменения структуры внутренних источников финансирования. В финансировании государственных инвестиционных программ должна быть повышена роль финансово-кредитных учреждений, инвестиционных банков, инвестиционных фондов, пенсионных фондов, страховых компаний и т.п.;

- переключение на инвестиционные цели хотя бы четвертой части сбережений населения увеличило бы объем капитальных вложений не менее чем на 20%;

- необходимо преодолеть перелив капитала из сферы реального сектора в сферу банковского и торгово-посреднического бизнеса. Этот отток вызывается сохранением «ножниц» между банковским процентом и нормой прибыли, убыточностью предприятий производственных отраслей, их неплатежеспособностью государству. Важно при становлении рыночной экономики отрегулировать механизм перелива капиталов из высокоприбыльных отраслей сырьевого сектора в обрабатывающие отрасли, устранить необоснованные преимущества спекулятивного банковского и торгового капиталов по сравнению с промышленным капиталом.

Воспроизводство как простое, так и расширенное несовместимо с «проеданием» накопленного капитала. Российская экономика за время преобразований жила не только за счет текущих доходов, но и за счет использования основного и оборотного капиталов на цели потребления. Значительная часть российского

капитала «убегает» в зарубежные банки, недвижимость, криминальные сферы, лишая национальную экономику значительного числа рабочих мест. Структурная перестройка экономики, ее социальная переориентация приведет к увеличению спроса на рабочую силу в сфере услуг, будет способствовать созданию в ней новых рабочих мест. В этом же направлении будет действовать такой фактор, как развитие малого сектора в экономике.

В 1996 г. в России была разработана и утверждена Федеральная комплексная программа по созданию и сохранению рабочих мест на 1996–2000 годы. Принятая программа предусматривала государственную поддержку предприятий всех форм собственности, но прежде всего частного капитала на основе селективного, конкурсного отбора проектов, ведущих к росту эффективности экономики и улучшению структуры занятости. Основной упор в программе был сделан на разработку необходимых для предпринимателей стимулов по созданию новых рабочих мест.

Программа не была реализована. Для сравнения отметим, что в США за последние десять лет вводится 200 тыс. новых рабочих мест ежемесячно.

Регулирование спроса на рабочие места. Сужение возможностей формирования спроса на рабочую силу за счет создания новых рабочих мест в современных условиях обуславливает активизацию другого направления государственной политики занятости – регулирования спроса населения на рабочие места.

Наибольшее воздействие на снижение спроса будет оказывать развитие самозанятости, рост потребности населения в домашнем воспитании детей, увеличение по мере повышения уровня жизни численности добровольно незанятых благодаря разнообразию источников доходов. Будет возрастать и роль такого регулятора спроса населения на рабочие места, как гибкая занятость. Особую роль в экономической политике играют гибкие формы занятости не только как средство снижения безработицы, но и как важный элемент гибкости современного рынка труда и рабочей силы.

Гибкая рабочая сила является составной частью гибкого рынка труда, который имеет ряд составляющих:

- гибкая занятость – маневренность и эластичность организационных форм трудовой деятельности и найма;
- гибкие системы оплаты труда, изменение структуры оплаты;

- функциональная гибкость – взаимозаменяемость работников, владеющих широким набором квалификаций и профессиональных навыков;
- дистанционная гибкость – децентрализация производства, рассредоточение его по филиалам и мелким фирмам на основе субконтрактной системы;
- мобильность рабочей силы – отраслевая и территориальная.

Все составляющие гибкого рынка труда эволюционируют в сторону придания рынку труда большей приспособляемости к технологическим и структурным сдвигам в экономике, а гибкие формы занятости играют важную роль в решении проблемы безработицы: они позволяют использовать большее число работников на том же количестве рабочих мест. Гибкая занятость дает работникам возможность выбирать наиболее приемлемые для них формы и режимы труда, увеличить свое свободное время, а предпринимателям – манипулировать количеством и качеством рабочей силы, исходя из производственной необходимости.

Широкие возможности для ее применения открываются в сфере услуг, в малом бизнесе, который быстро реагирует на изменения конъюнктуры. Особое значение гибкая занятость имеет для таких категорий населения, как молодежь, женщины, пенсионеры.

Новые достижения НТП делают возможной организацию рабочего места практически везде: дома у клиента, в другом регионе. Комбинация компьютерной и информационной техники с развивающимися телекоммуникациями способна радикально изменить характер труда и взаимосвязи работников. Современные формы связи (электронная почта, факс, телекс, сотовые телефоны и т. п.) позволяют быстро подключиться к ЭВМ фирм и различным банкам данных. Эти технологические возможности расширили круг выносимых за пределы фирмы работ и придали новую гибкость организации труда во времени и пространстве. В результате сложился обширный сектор территориально отдаленного от компании (дистанцированного) труда из надомников и мобильных, не привязанных к постоянному месту, работников. Традиционные, неквалифицированные, кустарные виды надомничества в швейном, обувном, текстильном и других производствах расширились. В 70-е гг. ускорилось проникновение надомничества в передовые отрасли промышленности, в управление и особенно заметно в сферу услуг – банковских, образовательных,

информативных. В 80-е гг. быстро росли инвестиции западных фирм в оборудование «рассеянных» рабочих мест сначала для занятых в информатике, затем – для специалистов.

С одной стороны, данные об эффективности домашнего труда свидетельствуют о ее повышении – среднее повышение производительности труда в конце 80-х – начале 90-х гг. составляло 15–20% на фоне ее стагнации в офисах.

С другой стороны, домашний труд порождает ряд отрицательных моментов – проблему социальной изоляции домохозяек, трудовые нагрузки домохозяек часто стирают границы рабочего дня. Поэтому оценки нынешнего состояния и перспектив развития такой формы трудовой жизни разнятся.

Однако поиск различных форм трудовой жизни, новое соотношение индивидуального и социального, коллективные формы труда в кооперации, на предприятиях различных форм собственности отражают нарастающее разнообразие такого поиска.

Государство регулирует спрос на рабочие места, создавая условия для домашнего воспитания детей, стимулируя самозанятость, развитие малого бизнеса. Основную же часть рабочей силы составляют наемные работники – в среднем 90% всей рабочей силы (в наиболее развитых странах).

Для сокращения спроса на рабочие места в период кризиса на рынке труда во многих странах широко практикуется досрочный выход на пенсию. В России такая мера достигла максимума в 1995 г. (1,4% к населению в предпенсионном возрасте).

Увеличение самостоятельной занятости, необходимость наращивать образовательный потенциал и обучение трудоспособного населения с отрывом от производства, добровольная незанятость и другие факторы будут сокращать размер спроса на рабочие места.

Образование, подготовка и переподготовка кадров. В прерогативу государственной политики в рыночной экономике включаются и инвестиции в человеческий потенциал – в образование. Во всем мире вложения в человеческий потенциал считаются самыми выгодными. Существуют государственные программы подготовки и переподготовки кадров. Крупные корпорации и фирмы на Западе располагают, как правило, собственной системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров. Американские корпорации, например, тратят на образование и профессиональную подготовку своего персонала не менее 60 млрд долл. в год. Расходы на образование составляют 6% ВВП США.

В высокотехнологичных отраслях промышленности ежегодно проходят переподготовку 75 – 85% руководителей, специалистов и рабочих. Число обучающихся взрослых в 4 раза больше количества студентов дневного отделения. Осуществляя несколько этапов образования в течение трудовой жизни работающих, корпорации превращаются по существу в институты непрерывного образования.

Столь высокий и дорогостоящий интерес предпринимателей к такой, казалось бы, неприбыльной сфере деятельности не случаен, и это не благотворительность бизнеса, а осознание того объективного факта, что стратегия образования сегодня будет определять перспективы социально-экономического развития.

С теми или иными особенностями все главные страны рыночной экономики разрабатывают и реализуют свои национальные программы образования и подготовки кадров.

При переходе к рыночным отношениям должна адаптироваться система образования и профессионального обучения и, хотя включаются естественные регуляторы, приводящие количественные и качественные показатели подготовки новой рабочей силы от рабочего до специалиста в соответствие с конъюнктурой рынка труда, роль государства остается решающей.

На рынке рабочей силы в условиях смешанной экономики признается в качестве товара не всякая рабочая сила, а обладающая высокими качественными характеристиками. Интерес предпринимателя к использованию высококвалифицированной рабочей силы ограничивается необходимыми затратами, которые он стремится минимизировать.

Интерес работника связан с наращиванием стоимости собственной рабочей силы, что требует затрат не только личности, но и предпринимателя. Для разрешения этого противоречия государство должно оставить за собой право осуществлять в законодательном порядке централизованные меры по развитию профессионального обучения, переквалификации, включая налоговое регулирование, льготные кредитные ставки, другие элементы, отработанные в развитых странах. Профессиональное обучение и переобучение при этом рассматривается двояко: как средство улучшения качества рабочей силы и как средство повышения гибкости рабочей силы, ее мобильности.

Рыночная экономика, достижения научно-технического прогресса усложняют требования, предъявляемые к знаниям и спо-

собностям специалистов, изменяют их роль и функции в системе производства, меняются модели специалистов и структура потребностей в специалистах различного профиля и уровня образования, активно развиваются договорные отношения между учебными заведениями и предприятиями. Из-за длительных сроков подготовки кадров профессионально-квалификационная структура инерционна и существенные сдвиги в ней могут произойти на длительном интервале времени.

Поэтому стратегия образования сегодня, структурная переориентация системы образования будут определять перспективы социально-экономических преобразований в России. Стоит задача не просто вернуть образованию приоритетность в нашей стране, но и наращивать образовательный потенциал, совершенствовать его структуру, а главное – создавать в обществе обстановку престижа образования, его востребованности.

В свое время эффект запуска нашего спутника (1957 г.) сыграл роль катализатора самой крупной реформы американской системы образования. Созданная президентом США авторитетная комиссия сделала вывод, что основа успехов СССР в освоении космоса заложена в оптимальной системе образования. Оказывается, и в «нерыночной экономике» были примеры и опыт, который не гнушались заимствовать развитые страны рыночной экономики.

России необходима реформа образования, так как подготовка кадров в вузах, ПТУ не отвечает потребностям экономики в квалифицированных кадрах.

9.4. Методы государственного регулирования и обоснования занятости и рынка труда

Механизм государственного регулирования занятости и рынка труда, общий для стран рыночной экономики, включает три группы методов:

- экономические методы: льготное кредитование и налогообложение, бюджетная политика с целью стимулирования предпринимателей сохранять и создавать рабочие места, осуществлять профессиональное обучение кадров и т.п.;
- организационные методы: создание службы занятости и трудоустройства, информационной системы, государственной системы профориентации, подготовки и переподготовки кадров;

- административно-законодательные методы: регламентация порядка заключения трудовых договоров, продолжительности рабочего времени, сверхурочных работ, введение обязательных отчислений предпринимателей в национальные фонды по обеспечению занятости, определение квот на трудоустройство, регулирование периода трудовой жизни, определение минимальной почасовой ставки оплаты труда и др.

Законодательные меры должны предусматривать такие ограничения социального расслоения общества, особенно в переходный период. При этом важно обеспечить оптимальное сочетание в государственном регулировании косвенного и прямого влияния.

Меры косвенного влияния направлены на изменение условий хозяйствования, предполагают использование макроэкономических рычагов, охватывают широкие слои населения, воздействуют, как правило, на условия регулирования спроса на труд.

Меры прямого, непосредственного влияния осуществляются посредством государственных программ, направленных на отдельные, специфические точки рынка труда, т.е. имеют селективную направленность, воздействуют в основном на динамику предложения труда.

Меры государственной политики могут быть дифференцированы также следующим образом:

- пассивная политика занятости, сводящаяся в основном к действию в заполнении вакантных рабочих мест и выплате пособий по безработице в пределах, ограниченных финансовыми возможностями органов занятости;

- активная политика занятости, осуществляемая с помощью инвестиционной, финансовой, кредитной, налоговой политики, направленная на предотвращение массовой безработицы.

Одним из наиболее важных путей воздействия на состояние занятости является всестороннее развитие масштабов переподготовки высвобождаемой рабочей силы, соответствующей структуре высвобождаемых рабочих мест. Стратегия эффективной занятости должна строиться не только и не столько на превентивных мерах по сдерживанию социально-опасного уровня безработицы, сколько на проведении активной политики на рынке труда. В числе этих мер – повышение профессионально-квалификационного уровня рабочей силы, стимулирование трудовой

и предпринимательской активности, развитие малого и среднего бизнеса и т.д. Немаловажную роль играет также эффективная оплата труда, стимулирующая трудовую мотивацию. В связи с этим регулирование занятости требует немалых затрат.

В развитых странах Запада государственные расходы на программы обеспечения занятости составляют заметную долю ВВП (2,0 – 5,5% ВВП). При этом значительное место в инструментарии государственной политики занимают меры активного регулирования, направленные на предупреждение возникновения массовой безработицы.

Следовательно, при разработке программ занятости важно обосновать соотношение активного и пассивного регулирования, т.е. не просто выделить средства, но и правильно (кому и как) отдать деньги.

Зарубежный опыт, особенно Швеции, показывает, что проведение активной политики занятости, препятствующей массовому выходу людей на открытый рынок труда, не только означает лучшую социальную защищенность в сфере труда при экономии бюджетных средств. Существует также явная ее корреляция с уровнем безработицы – там выше ее уровень, где больше в соотношении затрат доля их на пассивную политику (пособия по безработице, стимулирование ухода на пенсию и т.п.).

Россия проводила в основном пассивную государственную политику занятости.

Конкретными методами перспективных прогнозных обоснований занятости и рынка труда являются следующие.

Программно-целевой метод. Его функции в условиях отсутствия директивного государственного плана меняются. Программный подход становится все более всеобъемлющим. Программы занятости как механизм реализации государственной политики разрабатываются и реализуются на разных уровнях. Кроме федеральных программ, таких как Федеральная целевая программа содействия занятости населения Российской Федерации на 1998–2000 гг., Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест (1996 – 2000 гг.), особую актуальность приобретает разработка региональных программ занятости и рынка труда, программ занятости разных демографических групп населения (молодежь, женщины и т.п.), профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

Особую актуальность приобретают увязка региональных программ развития с общегосударственными целями, способы финансирования программ различного уровня. Это закреплено в принятом в июле 1995 г. Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Нормативный метод. Он применяется для обоснования потребности в рабочей силе в сфере услуг. В рыночной экономике особенно необходимо обоснование социальных нормативов. К таким нормативам относятся допустимый уровень безработицы, минимальные социальные нормативы, обеспечивающие социальную защищенность, минимальные стандарты уровня жизни и социального развития.

Балансовый метод. Сводный баланс трудовых ресурсов характеризует наиболее общие пропорции в соотношении трудовых ресурсов и их распределении.

Важным балансом, который дополняет сводный баланс трудовых ресурсов, но вместе с тем и позволяет отразить другие аспекты сбалансированности, является баланс рабочих мест. Его назначение – согласовать на уровне территориальной организации хозяйства инвестиционные программы предприятий всех форм собственности с трудовыми ресурсами региона. Он показывает степень сбалансированности рабочих мест и работающих, численность персонала, требующегося для укомплектования рабочих мест с нормативным коэффициентом сменности, размер высвобождения рабочей силы. На его основе и используя показатель стоимости рабочего места, можно прогнозировать объем капитальных вложений и его воспроизводственную структуру (на создание новых рабочих мест, реконструкцию и техническое совершенствование рабочих мест и т.п.). Без капитальных вложений нельзя обеспечить необходимые соотношения между производительностью труда и фондовооруженностью. Поэтому так важно проводить объективное соизмерение допустимого роста капитальных вложений для достижения прогнозируемых темпов роста производительности труда. Баланс рабочих мест должен стать основным инструментом прогноза численности и структуры занятости на региональном уровне и согласования его с потребными инвестициями.

9.5. Сводный баланс трудовых ресурсов: назначение, схема расчетов прогнозных показателей

Что нового вносит в содержательную часть баланса и в саму его схему переход к рыночным отношениям в трудовой сфере?

Переход к рыночной экономике обусловил ряд новых явлений в сфере занятости населения. К новым явлениям на рынке труда можно отнести развитие занятости в негосударственном секторе экономики.

В 2001 г. среднегодовая численность занятых в государственной и муниципальной формах собственности составляла 37,4%, в частной собственности – 47,9%.

Рост числа занятых в госсекторе продолжался до 1987 г. С этого времени берет начало новая тенденция: абсолютное сокращение занятости в госсекторе при относительно быстром росте числа работников во вновь создаваемых частных предприятиях. В 1992–1999 гг. доля государственных предприятий продолжала снижаться. Занятость в госсекторе уменьшалась в результате приватизации, добровольной трудовой мобильности в частный сектор и вследствие увольнений. Государственные и приватизируемые предприятия резко сократили спрос на труд и перестали создавать новые рабочие места.

Формирование ресурсной части прогнозного баланса трудовых ресурсов на перспективу определяется динамикой основных показателей воспроизводства населения и миграционными потоками (табл. 9.4).

Численность населения в России составила на начало 2002 г. 144 млн человек и уменьшилась по сравнению с предыдущим годом. Причиной сокращения численности населения России стало превышение смертности над рождаемостью, наблюдавшееся в стране с 1992 г.

Тенденции к изменению показателей естественного движения населения наметились задолго до 1990 г. Снижение рождаемости началось еще в период перестройки, однако уровень смертности населения на протяжении 80-х гг. оставался стабильным, что и обеспечивало естественный прирост населения. Резкое ухудшение показателей естественного движения населения произошло в начале 90-х гг.: за три года уровень рождаемости снизился на 30%, а смертности – возрос на 30%.

Схема сводного прогнозного баланса трудовых ресурсов
(в среднегодовом исчислении)

Трудовые ресурсы	Распределение трудовых ресурсов
<p>Трудоспособное население в трудоспособном возрасте Работающие лица старших возрастов и подростки Сальдо миграционных потоков со странами СНГ Сальдо миграционных потоков со странами Дальнего зарубежья</p>	<p><u>По видам занятости</u> В экономике Учащиеся с отрывом от производства Военнослужащие Другие виды занятости <u>По секторам экономики</u> Государственный сектор Сектор частного и индивидуального предпринимательства, в том числе фермерские хозяйства, личные подсобные, индивидуальная трудовая деятельность Предприятия со смешанной формой собственности и созданные совместно с фирмами зарубежных стран <u>По отраслям</u> Материальное производство, в том числе промышленность, сельское хозяйство и т.д. Сфера услуг, в том числе здравоохранение, просвещение, наука и т.д. <u>По социальным группам</u> Рабочие Служащие Предприниматели, частные собственники и др. <u>Незанятые лица трудоспособного возраста</u> Женщины в отпуске по уходу за детьми Добровольно незанятые Проходящие подготовку и переквалификацию Безработные</p>

Наиболее характерна для демографической ситуации тенденция конца 80-х – начала 90-х гг. – расползание «пятна» депопуляции по территории страны. Наиболее высокими темпами депопуляция идет в регионах Европейского центра, прежде всего в Северо-Западном экономическом районе,

Островками естественного положительного прироста остались 16 субъектов Федерации, причем все они представляют со-

бой национальные образования: республики (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Калмыкия и др.) и автономные округа.

В 1992 – 2000 гг. положительный естественный прирост населения (при общей тенденции к его снижению) отмечался в национальных и автономных образованиях, во всех «русских» областях смертность превышала рождаемость.

Другая неблагоприятная тенденция в демографических показателях – состояние здоровья и уровень смертности, адекватно проявляющаяся в показателе ожидаемой продолжительности жизни. Впервые достигнув в 1986–1987 гг. 70 лет (в том числе у мужчин – 65, у женщин – 75), она стала неуклонно снижаться и составила в 2000 г. 58,9 лет у мужчин и 72,4 года – у женщин. Всего за четыре года произошло падение ожидаемой продолжительности жизни у мужского населения до черты ниже пенсионного возраста.

В общей структуре причин смертности на второе место вышли несчастные случаи, отравления, убийства и самоубийства, что является индикатором неблагополучия в обществе.

Сокращение естественного прироста населения в современных условиях скажется на трудовых ресурсах лишь в перспективе, в ближайшие же пять лет произойдет увеличение прироста численности населения трудоспособного возраста по сравнению с 1995 г.

Численность населения в трудоспособном возрасте в 2001 г. составила 87 млн человек.

Численность населения в трудоспособном возрасте на перспективу определяется методом возрастных передвижек с применением коэффициента дожития по каждому возрасту.

Потребность в рабочей силе по отраслям экономики рассчитывается, исходя из прогнозируемых объемов работ, услуг и производительности труда.

Среднегодовая численность занятых по отраслям в 2001 г. составляла (в % к итогу):

Промышленность	22,5
Сельское хозяйство	12,6
Лесное хозяйство	0,4
Строительство	7,6
Транспорт	6,5

Связь	1,4
Оптовая и розничная торговля, общественное питание	14,9
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	5,2
Здравоохранение, физкультура, социальное обеспечение	7,0
Образование	9,0
Культура и искусство	1,8
Наука и научное обслуживание	1,9
Финансы, кредит, страхование	1,2
Управление	4,5
Другие отрасли	4,5
Всего	100

Последовательность и увязка прогнозных показателей Сводного баланса трудовых ресурсов представлена на рис. 9.1.

Важную информацию о населении и трудовых ресурсах дают переписи населения, их данные широко используются для социально-экономического планирования, разработки долгосрочных прогнозов, программ развития. Последняя перепись населения проводилась в СССР в январе 1989 г. Перепись 2002 г. – первая перепись населения России после распада СССР. Она зафиксировала все изменения и положительные, и отрицательные, которые произошли в нашем обществе за последние 12 лет.

В практике плановых и прогнозных расчетов разработка балансов рабочих мест не нашла широкого применения. Первая попытка разработки такого баланса была предпринята в 1986 г. на основе «Типового положения об аттестации, рационализации, учете и планировании рабочих мест». В нем понятие «рабочее место» определялось как пространственная зона, оснащенная необходимыми средствами, в которой совершается трудовая деятельность работника или группы работников, совместно выполняющих производственное задание. Однако для прогнозирования и управления спросом на рабочую силу наличие фактического рабочего места является необходимым, но недостаточным условием определения спроса на труд. Специалистами в научный оборот был введен ряд понятий: «экономические рабочие места», «экономически эффективные рабочие места», «сопряженные рабочие

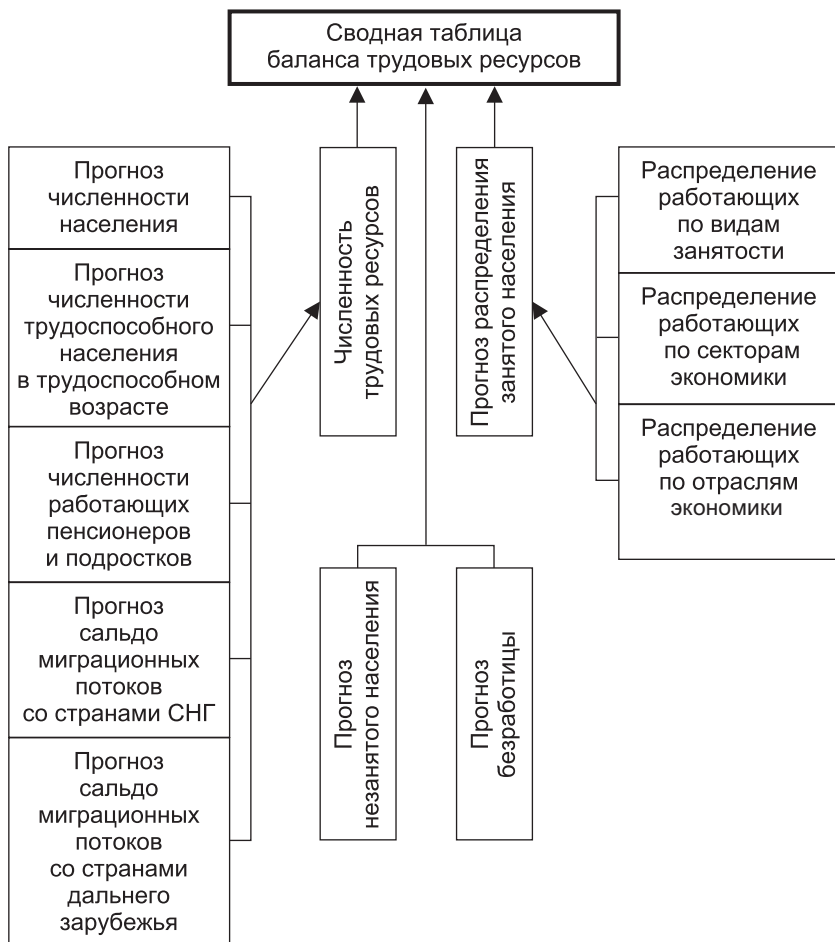


Рис. 9.1.

места», были разработаны методические подходы к определению числа и стоимости рабочих мест¹.

Под экономически эффективным рабочим местом понимаются рабочие места, обеспечивающие работнику уровень дохода не

¹ См.: Семенов А., Кузнецов С. Методика выбора отраслей для создания прямых и сопряженных рабочих мест // Экономист. – 2000. – № 5; Семенов А. Принципы и механизмы создания рабочих мест // Экономист. – 2000. – № 2; Занятость и рынок труда: новые реалии, национальные приоритеты, перспективы. – М: Наука, 1998.

ниже прожиточного минимума, а государству – налоговые поступления и отчисления в соответствующие внебюджетные фонды. В таком понимании, как считают авторы приведенных работ, более $\frac{1}{3}$ рабочих мест у нас не эффективны: из них 30% – из-за того, что находятся в теневом секторе, а остальные – из-за низкой зарплаты. Зарплата на создание одного рабочего места по отраслям дифференцирована. Самая высокая стоимость ввода нового физического рабочего места – на транспорте и связи, а среди отраслей промышленности – в топливной и энергетике. Так, стоимость рабочего места в топливной промышленности больше, чем в пищевой и в легкой промышленности.

«Сопряженными» называются рабочие места, которые необходимо создать для нормального функционирования вновь введенных прямых рабочих мест по цепочке межотраслевых связей в производстве. Например, при создании 1 тыс. рабочих мест в автомобилестроении потребуется ввести определенное число рабочих мест на транспорте, в строительстве и других отраслях. С этой целью можно использовать межотраслевой баланс и определить наиболее эффективные отрасли для создания прямых и сопряженных рабочих мест в зависимости от инвестиций, и наоборот, исходя из стоимости прямых и сопряженных рабочих мест, – определять потребность в инвестициях.

9.6. Критерии и показатели эффективности использования трудовых ресурсов

Главным индикатором эффективности производства, использования трудовых ресурсов является производительность труда. Если по темпам экономического роста в условиях командно-административной системы Россия не отставала от развитых стран и даже в определенные периоды опережала развитые страны рыночной экономики, то по производительности труда резко отставала. Переход нашей страны к рынку призван был дать импульс росту производительности труда.

За годы преобразований производительность труда резко снизилась. Показатель производительности труда «выпал» из экономических индикаторов, его нет в отчетах Госкомстата РФ. Ни на общегосударственном, ни на производственном уровнях производительности труда – основе экономического роста – внимания не уделяется.

Эффективность использования трудовых ресурсов в общественном производстве характеризуют экономическими и социальными критериями. Для оценки уровня и динамики экономической эффективности использования трудовых ресурсов в общественном производстве основным критерием выступает производительность труда. К ее конкретным показателям, характеризующим не только эффективность использования живого труда, но и эффективность общественного производства в целом, относятся:

- уровень производительности труда – валовой внутренний продукт (ВВП), национальный доход в расчете на одного работающего; ВВП на душу населения;
- темпы роста производительности общественного труда;
- доля прироста ВВП за счет повышения производительности труда.

Одним из важных социальных показателей эффективности использования трудовых ресурсов служит обеспечение уровня безработицы в пределах допустимой, естественной нормы. Изучение безработицы зарубежными социологами показывает, что она влияет на экономическую, социальную, психологическую функции людей, на состояние здоровья, на среднюю продолжительность жизни. Например, в работах американских психологов отмечается, что рост уровня безработицы на 1% увеличивает число совершаемых в стране убийств на 650 случаев, самоубийств – на 820 случаев, психические лечебницы при этом пополняются на 4 тыс пациентов, а тюрьмы – на 3 тыс преступников.

Развитые страны пытаются справиться с этим бичом рыночной экономики и в одиночку, и сообща, создавая объединенные рынки труда ряда стран Европейского Союза, Скандинавских стран, Северной Америки, Канады, Мексики и др.

В России, оценивая социальные последствия безработицы, до сих пор предприятия избегают массовых сокращений рабочей силы. Высокий уровень безработицы порождается экономическими причинами, тем не менее она является национальным бедствием и в странах с развивающейся и эффективной экономикой. Так, в настоящее время экономика Финляндии развивается успешно – быстро растет ВВП, нулевая инфляция, расширяется экспорт, крупные корпорации получают большие прибыли, и только один показатель не дает покоя правительству Финляндии – безработица. Уровень безработицы в стране в 1995 г. составлял

17,9%, т. е. практически каждый пятый финн трудоспособного возраста не мог найти применения своим силам в 2000 г. – 9,8%.

Японские компании предпочитают мягкие способы сокращения рабочей силы, благодаря этой политике уровень безработицы в Японии составляет только 4,7%.

Основной показатель экономической эффективности использования трудовых ресурсов – производительность труда – является индикатором стабилизации экономики в целом, условием повышения уровня жизни населения, основным фактором повышения эффективности общественного производства. Без роста производительности труда невозможно осуществить структурную перестройку, создать необходимое число рабочих мест в новых сферах приложения труда. До начала рыночных преобразований в 1990 г. уровень общественной производительности труда в нашей стране по отношению к США составлял примерно 40%, в промышленности – 54, в сельском хозяйстве – 16%. За годы преобразований (с 1991 г.) началось обвальное падение производительности труда, она сократилась почти наполовину. По сравнению с США соотношение показателей стало таким, каким оно было в начале 60-х гг.: 15% – в материальном производстве, в том числе в промышленности – 29%, в сельском хозяйстве – 8,3%¹.

Снижение производительности труда произошло под влиянием резкого спада производства, но оно было еще большим, поскольку спад производства не сопровождался соответствующим высвобождением рабочей силы, сокращением численности промышленно-производственного персонала. Поэтому одна из причин, препятствующих эффективной занятости, состоит в несоответствии ситуации на рынке труда общеэкономической динамике, наличию скрытой безработицы. Сфера занятости в современной ситуации выглядит как бы автономной от экономических процессов. Резервы роста производительности труда, связанные с сокращением скрытой безработицы, ограничены и не имеют долгосрочного характера.

Важно отметить, что наиболее глубокий спад производства произошел в машиностроении. Машиностроение – фондосоздающая отрасль и имеет основное значение для преобразования системы рабочих мест и роста производительности труда во всех отраслях национальной экономики.

¹ См.: Экономист. – 1999. – № 8. – С. 21.

9.7. Методика прогнозирования производительности труда

Методика прогнозирования производительности труда основана на расчетах по группам факторов.

Современная ситуация вносит изменения не только в набор факторов, но и в их приоритеты, по-другому расставляет акценты в их взаимодействии. Однако и при переходе к смешанной экономике тенденции роста производительности труда находятся под определяющим влиянием совершенствования средств труда, технической вооруженности труда.

Технический уровень производства. Главным фактором роста производительности труда является научно-технический прогресс, одна из характеристик которого – технический уровень производства. Для анализа и прогнозирования влияния этого уровня на производительность труда используют разные показатели, в частности, фондовооруженность, энерговооруженность труда, возрастная и технологическая структура основных фондов, уровень загрузки производственных мощностей и т.д.

Износ оборудования приводит к уменьшению производительности рабочего места и производительности труда, увеличивает затраты на его поддержание.

С ростом фондовооруженности увеличивается производительность труда. В экономике России в период преобразований наблюдалась противоположная тенденция. Фондовооруженность в 1990 – 2000 гг. устойчиво росла (4 – 6% в год), однако это не сопровождалось ростом производительности труда. Стоимость основных фондов росла, но не благодаря техническому переоснащению производства, а за счет переоценки фондов в связи с высокими темпами инфляции качественный состав фондов ухудшался.

С сокращением производства резко снизились загрузка производственных мощностей и фондоотдача.

При всем различии отраслей народного хозяйства по технической оснащенности, сложившаяся к началу рыночных преобразований технология в нашей стране – это технология крупной государственной экономики. Переход к смешанной экономике, создание мелких предприятий, фермерских хозяйств предполагают иные технологические решения для существенного роста производительности труда.

Структурная перестройка. В результате структурной перестройки изменения касаются прежде всего промышленности, где наиболее динамично развиваются отрасли, производящие орудия труда – машиностроение, прогрессивные виды энергии и предметов труда.

В развитых странах внутри машиностроительного комплекса в процессе структурной перестройки группа прогрессивных наукоемких отраслей росла и сокращался удельный вес традиционных отраслей, сопровождавшийся модернизацией их производственного аппарата. Сокращался удельный вес сельского хозяйства в общем производстве и по численности занятых, но при этом происходил абсолютный рост объема производства и производительности труда занятых в нем работников. Численность занятых в сельском хозяйстве развитых стран в настоящее время составляет 2–3% (по сравнению с 12,6% в России).

Структурные изменения в ходе рыночных преобразований имеют некоторые позитивные результаты, но их эффективность низкая, а глубокие структурные преобразования в России не начинались. Так, доля производства услуг в ВВП России в 2001 г. составила 56,8%. Однако этот позитивный сдвиг в структуре был обусловлен не ростом эффективности труда, а изменениями в структуре цен на товары и услуги.

В структуре промышленного производства устойчиво проявляется тенденция к росту доли добывающих отраслей. За годы рыночных преобразований она возросла и в 2002 г. составляла около $\frac{1}{4}$ объема производства по промышленности в целом. Доли обрабатывающих отраслей снижались, среди них наибольшими темпами – доля машиностроения.

Качественный состав рабочей силы. Нельзя добиться положительных сдвигов в динамике производительности труда, совершенствуя лишь производственную базу экономики. Применение современных технологий требует высококвалифицированной рабочей силы, инвестиций в человеческий потенциал. Качество рабочей силы характеризуется рядом признаков, основной характеристикой принято считать уровень квалификации, определяемый уровнем общего и специального образования, профессиональных навыков и производственного опыта. По оценкам специалистов, качество рабочей силы обуславливает 10–15% уровня производительности труда и занимает второе место после фактора научно-технического прогресса. За годы преобразований

проявились как позитивные, так и негативные процессы в качественном составе рабочей силы.

Организационно-управленческие факторы. Количественно оценить влияние этих факторов сложно, поскольку оно опосредовано и проявляется через воздействие других факторов.

В современных условиях увеличивается значимость организационных и управленческих факторов в повышении производительности труда. Практика перехода к рыночной экономике в России, базирующаяся на использовании различных форм собственности, свидетельствует о том, что во всех звеньях снижается уровень управления. Принимаются законы, издаются постановления, разрабатываются программы, но на всех уровнях механизм управления слабо работает. Вместе с тем для формирования рыночного хозяйства требуется прежде всего четко организованная, компетентная власть «наверху» и эффективная, современная система управления – на фирмах, в организациях и учреждениях.

Следует особо отметить, что в рыночной экономике, наряду с необходимостью управления производством, возникает новая сфера управления – управление собственностью, что выступает и фактором роста производительности труда.

Организационная и управленческая структуры российских предприятий, формы и методы государственного управления не в полной мере отвечают требованиям рыночной экономики. Во главе приватизированных предприятий в основном осталось прежнее руководство, плохо владеющее современными приемами менеджмента.

Следующий важный момент, на который необходимо обратить внимание, рассматривая прогнозирование факторов роста производительности труда, – это возрастание в современных условиях роли социальных и социально-психологических факторов ее роста. Это – формирование не формального, а реального чувства хозяина производства, воспитание потребности в труде, формирование современного стиля экономического мышления и поведения, мотивации к труду.

В развитой рыночной экономике зарубежных стран успешно реализуется человеческий фактор в росте производства, ведущие фирмы понимают важность фактора содержания труда для полного раскрытия всех возможностей и способностей работающего, а значит, и для эффективной его эксплуатации капиталом. Современная рационализация труда и активизация человеческо-

го фактора в производстве разнообразны. Их можно систематизировать примерно так:

- программы профессионального развития рабочей силы;
- программы, предполагающие будущее вовлечение в управление производством (кружки качества и т.п.);
- методы материального стимулирования (планы группового стимулирования, участие рабочих в прибылях, во владении акциями);
- нетрадиционные формы организации рабочего времени и т.п.

Управляющие компаниями делают упор на сочетание морально-психологических стимулов к труду и методов материального стимулирования, причем в последних все большее значение придается различным формам коллективной мотивации поведения работников. Так что в странах с современной рыночной экономикой давно отказались от технократически-тейлористской модели труда.

С разгосударствлением и приватизацией связывают мощный мотивационный стимул к труду. Для государственных структур характерно, как отмечают в отечественной литературе, резкое ослабление трудовой мотивации. В действительности же в настоящее время для всех форм собственности характерно развитие группового и индивидуального эгоизма. Разрушенные производственные связи дополняются ломкой общих интересов, хаотичной и малопродуктивной деятельностью, затрудняющей прогрессивные структурные сдвиги и в производстве, и в сфере занятости. Многообразие форм собственности и возможность высоких заработков при неуправляемости «переливами» рабочей силы могут еще больше «перекосить» деформированную экономическую структуру.

Рост дороговизны жизни пробуждает у части людей стремление зарабатывать деньги любой ценой. Дело не только в упадке общественной морали. Такие действия отвлекают определенную часть наиболее трудоспособного населения из сферы производительного труда, что оказывает тормозящее воздействие на рост производительности общественного труда в целом.

В ходе преобразований резко снизилась цена труда и ранее бывшего наиболее дешевым фактором производства. Это проявилось в снижении реальной заработной платы.

Политика на макроэкономическом уровне должна обеспечивать регулирование цены труда. Необходимо определять минимум

заработной платы с учетом реальных условий для нормального воспроизводства рабочей силы. Сравнение средней заработной платы с прожиточным минимумом и минимальным потребительским бюджетом характеризует изменение цены труда и его влияние на воспроизводство рабочей силы в современных условиях.

Либерализация хозяйственной жизни привела к резкому усилению отраслевых различий в оплате труда. Самое плохое материальное положение – у интеллигенции, работающей в медицине, образовании, культуре.

Уровень жизни населения постоянно снижался за годы преобразований. Самое же главное – усиливалось расслоение общества по доходам, условиям и качеству жизни. Формирование высоких доходов незначительной части населения происходит за счет их уменьшения у большей части населения. Этот процесс в определенной степени неизбежен в переходный период, но государство через регулирование налоговой системы должно держать его под контролем. Для повышения эффективности труда важно чтобы заработная плата изменялась в связи с производительностью труда.

Развитие российского рынка привело к тому, что самый высокий уровень доходов имеют следующие группы населения: представители теневой экономики, занятые в кредитно-банковской сфере и торговле, номенклатура, сохранившая связи и доступ к использованию государственной собственности. О масштабах теневой экономики в какой-то мере можно судить по объему незаконного вывоза капитала (по некоторым оценкам – 12–13% ВВП). В развитых странах при распределении доходов доминирующую роль играет средний класс, который составляют в основном квалифицированные работники, обеспечивающие эффективное функционирование современного производства.

Произошло изменение приоритетов в оплате труда по различным сферам экономики – до перехода к рыночным отношениям наивысшие уровни средней заработной платы были в строительстве, промышленности, на транспорте, в науке. Увеличилась дифференциация в оплате труда и внутри промышленности. Лидирующее положение занимают топливная промышленность и электроэнергетика.

В то же время заработная плата в отраслях, определяющих научно-технический прогресс (машиностроение, приборостроение, наука), ниже средней. Так, в машиностроении и металлооб-

работке она составляла в 1995 г. 76% средней заработной платы по промышленности, в 2000 г. – 75,3%. Поэтому в эти отрасли практически нет притока молодых кадров, уровень квалификации мало влияет на размер оплаты труда, в результате утрачивается интерес к образованию.

Для воспроизводства рабочей силы важно сравнение ее цены с ценой других факторов производства. Труд по-прежнему остается самым дешевым фактором производства, и это является существенным препятствием для ускорения научно-технического прогресса, который непосредственно зависит от квалификации работников, их способности к переподготовке и оказывает решающее влияние на производительность труда.

Сохранение существующих тенденций в динамике производительности труда не позволит стране выйти из экономического кризиса. Поэтому именно государство должно разработать и реализовать механизм активизации факторов роста производительности труда, в том числе социальных факторов.

В промышленности на большинстве предприятий производительность труда составляет в пересчете на доллары 5 – 10 тыс. долл., редко 15 – 20 тыс. долл. в год на работника. На западных предприятиях производительность труда примерно 100–150 тыс. долл., на передовых – до 400 тыс. долл. на одного работника в год¹. Уровню производительности труда соответствуют все другие технико-экономические показатели, в частности, уровень зарплат.

Движущей силой роста производительности труда является конкуренция.

Ключевые слова

Активная политика занятости
Баланс трудовых ресурсов
Занятость
Качественный состав рабочей силы
Пассивная политика занятости
Производительность труда
Рабочие места
Рынок труда
Федеральная служба занятости

¹ См.: Промышленность: от выживания к развитию. – Новосибирск, 1996.

Вопросы для самопроверки

Каковы макроэкономические факторы спроса на рабочую силу?

Какие факторы влияют на предложение рабочей силы?

Как выглядит схема сводного баланса трудовых ресурсов и каковы методы прогноза основных его показателей?

Как рассчитать стоимость рабочего места?

Приведите пример применения программно-целевого метода при обосновании занятости и рынка труда.

В чем состоят тенденции миграционных процессов применительно к России?

Каковы основные факторы динамики производительности труда?

В чем суть методики прогнозирования производительности труда?

Приведите пример применения нормативного метода при обосновании занятости.

Глава 10

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ

Стратегической целью государственной инвестиционной политики является модернизация экономики, способная обеспечить эффективное экономическое развитие России.

В процессе достижения этой цели должны быть решены следующие задачи:

- повышение технического уровня производственного аппарата;
- ускорение темпов экономического роста;
- обеспечение качественно новой структуры экономики, преодоление диспропорций, структурно-технической несбалансированности народного хозяйства;
- создание конкурентоспособных экспортных производств в обрабатывающих отраслях промышленности, сельском хозяйстве, обеспечивающих эффективные внешнеэкономические связи РФ;

- создание высокотехнологичного инвестиционного комплекса, способного удовлетворять потребности экономики в инвестиционных товарах и услугах высокого качества.

Достижение этой цели и решение задач инвестиционной политики возможно при обеспечении соответствующих рыночных условий инвестиционного процесса.

Для инвестора большое значение имеет стабильность законодательной базы, соблюдение правовых норм и возможность обеспечить их принудительное исполнение. За годы преобразований создана практически заново законодательная база рыночной экономики. Приняты Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, законы по государственному регулированию различных сфер деятельности.

Наиболее остро ощущается отсутствие кодекса законов о регулировании.

Принятые отдельные законы плохо увязаны друг с другом, содержат взаимоисключающие нормы.

К основополагающим законам в области инвестирования относятся: Закон РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. № 1488-1 с послед. изм. и доп.; Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ; Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ; Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ др.

Дестабилизирующим фактором для предпринимательской деятельности является несоответствие и прямое противоречие федерального и региональных законодательств. Однако самая главная проблема – плохое исполнение законов.

10.1. Основные понятия инвестиционного процесса

Понятие «инвестиционный процесс» включает: объект инвестиций; субъект (инвестор); связь между ними, выражающуюся в получении инвестиционного дохода в процессе инвестирования, и среду, в которой они функционируют (инвестиционный климат).

Главные субъекты, участники инвестиционного процесса – государство, компании и частные лица, причем каждый из них может участвовать в инвестиционном процессе, как на стороне спроса инвестиций, так и на стороне предложения.

Инвестиционный климат – экономические, финансовые и другие условия, оказывающие влияние на эффективность инвестиций, степень риска.

Частные инвесторы принимают решения об инвестировании, ориентируясь на многие параметры, главными из которых являются доходность и риск.

Потенциально в России большие возможности для высокодоходных инвестиций. Что же касается рисков, то они высоки, здесь понадобится радикальное улучшение инвестиционного климата.

Инвестиции выражают широкий круг экономических отношений. Инвестиции – это вложения капитала с целью получения экономического и (или) социального эффекта. Они выступают в различных формах.

В соответствии с Законом «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» (1999 г.) инвестиции – это денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения полезного эффекта.

В этой широкой трактовке инвестиций следует отметить разграничение их функционального назначения, выделив в общем объеме инвестиций реальные инвестиции.

Реальные инвестиции – те, которые вкладывают непосредственно в производство и сбыт, в реальные активы, или те, которые обеспечивают обладание контрольным пакетом акций, а значит – контроль над предприятием. Поскольку в состав инвестиций входят ценные бумаги, то их покупка на рынке с целью дальнейшей продажи и получения прибыли может носить спекулятивный характер. Спекулятивные капиталы фондового рынка подвижны.

Для экономического подъема важны приток инвестиций, прежде всего в реальный сектор экономики, обеспечение воспроизводства основного капитала. Поэтому в данной главе рассматриваются инвестиции в более узком смысле, основная и наиболее важная их часть – капитальные вложения.

Капитальные вложения – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и др.

Результатом капитальных вложений служит ввод в действие основных фондов и производственных мощностей.

Ввод в действие основного капитала (основных фондов) – показатель, характеризующий завершение строительного производства, сдачу в эксплуатацию основного капитала (основных фондов), законченных строительством, реконструкцией, расширением объектов, принятых комиссиями и подготовленных к выпуску продукции.

Инвестиционная деятельность – вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижение иного полезного эффекта.

Привлечение инвестиций происходит под конкретные проекты.

Инвестиционный проект – обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектно-сметная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

Проектный анализ – концепция, которая принимается за основу инвестиционных проектов.

В систему проектного анализа входят¹:

- технический анализ – определение наиболее эффективных для данного инвестиционного проекта техники и технологии;
- коммерческий анализ (маркетинговый) – анализ рынка сбыта продукции и услуг, которые будут производиться после реализации инвестиционного проекта;
- институциональный анализ – оценка организационно-правовой, административной, политической среды, в которой будет происходить реализация проекта, и приспособление самой организационной структуры фирмы к проекту;
- социальный (социально-культурный) анализ – исследование воздействия проекта на жизнь местных жителей;

¹ См.: Бор М.З. и др. Инвестиции и инновации. Словарь-справочник, – М., 1998.

- анализ окружающей среды – выявление и экспертная оценка ущерба, наносимого этим проектом окружающей среде, и предложение способов смягчения или предотвращения этого ущерба;
- финансовый анализ и экономический анализ – сопоставление затрат и выгод от проекта.

Экономический анализ оценивает доходность проекта с учетом интересов всего общества (страны).

10.2. Структура капитальных вложений

Наряду с объемом капитальных вложений обосновывается их структура. Ее обоснование важно как для обеспечения определенных пропорций с другими показателями инвестиционного процесса и макроэкономическими показателями, так и для расчетов экономической эффективности капитальных вложений.

Воспроизводственная структура инвестиций. Она представляет собой отношение между затратами на простое и расширенное воспроизводство, а внутри последнего между вложениями в новое строительство, в расширение действующих предприятий, в техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий.

Доля капитальных вложений в простое воспроизводство больше всего в добывающих отраслях в связи с особенностями производственных процессов – отработки месторождений, истощения нефтяных и газовых скважин. За годы рыночных преобразований капитальные вложения в этих отраслях направлялись лишь на простое воспроизводство – поддержание уровня добычи нефти, газа и др.

Во многих отраслях экономики, в обрабатывающих отраслях на протяжении всех лет рыночных преобразований не обеспечивалось даже простое воспроизводство.

С учетом эффективного использования потенциала, повышения уровня использования существующих производственных мощностей, техническое перевооружение и реконструкция действующих предприятий являются менее затратными способами инвестирования.

Однако для модернизации экономики, внедрения новых технологий, инновационной, структурной перестройки экономики необходимо направлять капитальные вложения на новое строительство.

Отраслевая структура. Активизация инвестиционной деятельности в 1999–2000 гг. привела к существенному приросту производственных капиталовложений в ряде отраслей реального сектора экономики (табл. 10.1).

Таблица 10.1

**Динамика инвестиций в основной капитал
реального сектора без субъектов малого предпринимательства**
(% к предыдущему году)

Отрасль	Годы		
	1996	1998	1999
Промышленность	87	87,6	109,8
В том числе:			
электроэнергетика	95	84,5	82,4
топливная	85	79,1	106,6
металлургия	73	73,8	121,3
химия и нефтехимия	87	89,1	117,7
машиностроение и металлообработка	107	96,1	132,3
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	68	100,1	194,6
производство строительных материалов	65	67,1	109,4
легкая	77	95,3	132,2
пищевая	88	124,4	117,7
Сельское хозяйство	68	84,1	88,1
Строительство	113	90,7	105,0
Транспорт	84,3	82,3	127,9
Реальный сектор. Всего	82	90,1	107,7

Источник. Экономист. – 2000. – № 9. – С. 37.

После финансового кризиса 1998 г. увеличились внутренние инвестиции в основной капитал в целом и по большинству отраслей.

Динамика инвестиций по всем отраслям промышленности превышала динамику промышленного производства. Общий объем инвестиций в основной капитал экономики в действующих ценах в 2001 г. составил 1375 млрд руб. Структура инвестиций в основной капитал по крупным блокам отраслей в 2001 г. без субъектов малого предпринимательства характеризовалась следующими данными (% к итогу):

отрасли, производящие товары	46,5
отрасли, оказывающие рыночные и нерыночные услуги	53,5
из общего объема на жилищное строительство (%)	7

Отраслевая структура производственных инвестиций отражает приоритеты экономической политики и ресурсные возможности отраслей. Она влияет на структуру экономики.

Технологическая структура капитальных вложений. Такая структура отражает соотношение между денежными затратами на строительные-монтажные работы, оборудование, прочие капитальные затраты. Прогноз технологической структуры важен для обеспечения пропорций объема капитальных вложений на создание активной и пассивной частей основных фондов. Прогрессивной тенденцией в технологической структуре является повышение доли машин и оборудования, так как это увеличивает фондоотдачу, снижает удельные капиталовложения (табл. 10.2).

Таблица 10.2

**Технологическая структура инвестиций
в основной капитал
(% к итогу)**

Инвестиции	Годы					
	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Строительно-монтажные работы	64	63	60	55	47	46
Машины, оборудование, инструмент, инвентарь	22	24	27	28	34	36
Прочие капитальные работы и затраты	14	13	13	17	19	18
Всего	100	100	100	100	100	100

Региональная структура капиталовложений. Она отражает структуру экономики регионов, технологическую и товарную специализацию экономик субъектов Российской Федерации. В плановой экономике развитие регионов осуществлялось на основе «Схемы размещения производительных сил СССР», исходя из эффективного использования природных и трудовых ресурсов, транспортных связей производителей и потребителей продукции. В это время ставилась задача выравнивания уровней развития экономики регионов, но их неравномерность оставалась определяющим признаком территориального развития.

В рыночной экономике функцию регулирования структуры производства должны эффективно выполнять как сами регионы, исходя из собственных потребностей, так и государство в целом, учитывая специализацию регионов в общероссийском разделении труда.

В сфере инвестиционного взаимодействия Федерации и ее субъектов необходим дифференцированный подход к организации инвестиционного процесса в регионах, различающихся по уровню экономического потенциала и профилю производственной специализации.

По душевым показателям инвестиционного, финансового потенциала, валового регионального продукта первая группа субъектов Федерации, куда входят Москва, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ и другие, в несколько раз превышает аналогичные показатели седьмой группы, состоящей из республик Северо-Кавказского экономического района – Ингушетии, Дагестана, Адыгеи, а также Агинского Бурятского автономного округа и других субъектов. Основные фонды распределены по регионам неравномерно: более половины сосредоточено в Центральном, Западно-Сибирском, Уральском и Поволжском экономических районах.

В пределах одного экономического района объемы капитальных вложений по отдельным субъектам также резко дифференцированы.

Например, в Поволжском экономическом районе на республику Татарстан приходится около 33% объема капитальных вложений, а на республику Калмыкия – всего 0,7%.

В Северо-Кавказском экономическом районе доля инвестиций в Краснодарском крае составляет 38%, в Ростовскую область – свыше 20, в Карачаево-Черкесскую республику – 2,1%.

В Волго-Вятском экономическом районе удельный вес Нижегородской области в общем объеме капиталовложений составляет 47%, в Центрально-Черноземном районе 35% объема капитальных вложений приходится на Липецкую область. Региональная дифференциация за годы рыночных преобразований усилилась – появились регионы-доноры и регионы-реципиенты, а также депрессивные регионы. Углубились противоречия между регионами с ярко выраженной сырьевой экспортной специализацией и регионами (особенно промышленно развитыми), потерявшими как внешние, так и внутренние рынки сбыта продукции.

10.3. Бюджет развития как механизм государственной поддержки инвестиций

В условиях экономического и финансовых кризисов в России текущие потребности отодвигали на задний план задачи инвестирования проектов, рассчитанных на перспективу.

Главная трудность заключалась в ограниченных возможностях внутренних накоплений в стране и неспособности частных инвесторов компенсировать нехватку капиталовложений. Высокая инфляция обусловила норму процента, намного превышающую предполагаемую рентабельность большинства производственных проектов. Это сделало недоступными средне- и тем более долгосрочные кредиты.

Вложения в реальный сектор из-за сильного риска стали малопривлекательны для банковского капитала, отечественных и иностранных инвесторов, населения. Потенциальные инвесторы предпочитали вкладывать средства в более доходные финансовые активы, в том числе в государственные ценные бумаги.

Слабость государственной инвестиционной политики была обусловлена также незащищенностью расходов бюджета на инвестиционные цели. Финансирование ряда расходов проводилось по остаточному принципу, который увеличил кредиторскую задолженность в инвестиционной сфере, при этом объем реально осуществляемых инвестиций в производство постоянно сокращался. Сложившаяся ситуация особенно усугублялась тем, что правительство не смогло обеспечить своевременное финансирование даже быстро окупаемых инвестиционных проектов, где доля государства составляла всего 20%, а средства, мобилизуемые инвестором, включая собственные, – 80%.

В последние годы рыночных преобразований появилось много различных программ инвестиционного характера, на реализацию которых не хватало финансовых средств (президентских, федеральных, целевых, региональных). В 2000 г. в России действовали 172 федеральных целевых программы. Содержать их бюджету не под силу, кроме того, большинство из них не может претендовать на статус федеральных.

В 1998 г. в нашей стране приходилось в среднем 3 долл. США инвестиций на одного человека, в Китае – 30, Польше – 19 долл. США¹.

Бюджет развития – специальная организационная форма поддержки инвестиционных программ путем предоставления инвесторам государственных гарантий, либо непосредственного выделения им средств на условиях возвратности, платности и срочности.

Роль бюджета развития состоит в том, что государство на осуществление перспективных инвестиционных программ и проектов выделяет финансовые ресурсы, которые составляют основу инвестирования, а к ним должны присоединяться собственные ресурсы инвестора, свободные отечественные и зарубежные капиталы.

Бюджет развития – это импульс, который должен привести в движение инвестиционный механизм.

Федеральный закон о бюджете развития Российской Федерации, принятый в 1998 г., определил его задачи, структуру, каналы формирования финансовых ресурсов и принципы управления ими.

Основные принципы выделения государственных инвестиций через бюджет развития таковы:

- высокая эффективность реализуемых проектов;
- долевого характера их финансирования;
- конкурсная основа выделения средств под определенные проекты;
- срочность и возвратность выделяемых средств.

Приоритетным направлением использования средств бюджета развития является государственная поддержка проектов, обеспечивающих производство жизненно необходимых товаров, импортозамещающей, высокотехнологичной и наиболее эффективной экспортноориентированной продукции.

К важному моменту относится то, что за бюджетом развития в законодательном порядке закрепляется определенная доля полученных федеральным бюджетом доходов. В настоящее время эта доля незначительна. Помимо этого, источниками ресурсов бюджета развития служат средства, привлекаемые под гарантии правительства.

¹ См.: Гвоздева С. Становление бюджета развития // Экономист. – 1999. – № 9.

Предполагается, что государственные гарантии (до 60%) окажут стимулирующее действие на привлечение частных капиталов в объемах, значительно превышаемых суммы предоставляемых гарантий.

Предельный размер государственной поддержки устанавливается в зависимости от категории проекта и не может превышать суммы, определенной в проценте от сметной стоимости строительства. Для проектов, обеспечивающих производство продукции, не имеющей зарубежных аналогов, эта доля составляет 50%; для проектов, обеспечивающих производство пользующихся платежеспособным спросом экспортных товаров не сырьевых отраслей, – 40%; для проектов, обеспечивающих производство импортозамещающей продукции с более низким уровнем цен по сравнению с импортируемой, – 30%; для проектов, обеспечивающих производство продукции, пользующейся спросом на внутреннем рынке, – 20%.

Таким образом, бюджет развития позволит аккумулировать ресурсы из всех источников – частные, зарубежные, связанные и несвязанные кредиты.

Еще один дополнительный источник бюджета развития – средства, получаемые от возврата и уплаты процентов по ранее произведенным бюджетным инвестиционным ассигнованиям, которые аккумулируются на лицевых счетах Главного управления Федерального Казначейства Министерства финансов РФ.

В соответствии с законом средства из бюджета развития выдаются через Российский банк развития (РБР).

РБР – специализированное государственное кредитное учреждение. Его создание позволяет аккумулировать и целенаправленно распределять денежные средства, предназначенные для финансирования инвестиционных программ и проектов, в том числе включенных в бюджет развития. Исполнение федерального бюджета возложено на Казначейство, что обеспечивает более четкий контроль за движением финансовых средств, предусмотренных в расходных статьях. Практическое применение такой организационной формы, как бюджет развития, пока не принесло ощутимого реального результата. Правила использования его средств, механизм предоставления государственных гарантий нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Это только первые шаги по реальному становлению бюджета развития как инструмента активизации инвестиционных процессов.

В бюджете развития намечается сосредоточить только часть ресурсов, выделяемых государством на инвестиционные цели. Финансовые ресурсы, необходимые для выполнения государством своих социальных обязательств – строительство социально значимых и дорогостоящих инфраструктурных объектов, обслуживание технически сложных систем (атомные электростанции, аэронавигация и т.п.), – будут обеспечиваться по обычной схеме через текущий бюджет.

10.4. Источники инвестиций и их ограничения

Анализ статистических данных показывает, что между ростом экономики и динамикой капитальных вложений существует прямая связь. Чтобы добиться, например, 5%-ного увеличения ВВП, капитальные вложения должны вырасти на 6%. Преодолеть кризис производства в России можно, если выйти на траекторию роста ВВП при помощи использования такого рычага, как реальные инвестиции. Однако ВВП является источником инвестиций, которые определяются структурой конечного использования ВВП. Существуют внутренние и внешние источники инвестиций. В экономике большинства стран мира инвестиции осуществляются за счет внутренних источников.

Конечное использование ВВП включает: расходы на конечное потребление материальных благ, услуг домашних хозяйств и государственных учреждений; валовое накопление основного капитала, материальных оборотных средств и ценностей; чистый экспорт товаров и услуг. Инвестиции определяются долей валового накопления основного капитала к используемому ВВП. За период кризисного спада производства эта доля постоянно снижалась. За период 1995–1999 гг. она снизилась с 25,3 до 14,7%. Затем она стала повышаться и в 2002 г. достигла 22%.

Фонд накопления на предприятиях прежде всего образуется за счет прибыли, остающейся в распоряжении организации. В 2001 г. крупные и средние промышленные предприятия на финансирование капитальных вложений направляли 26,6 млрд руб. прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

С 1992 по 1998 г. доля убыточных предприятий промышленности увеличилась с 7,2 до 48,8%. В 2001 г. доля убыточных предприятий составила 37,8%. Пополнению источников капитальных вложений промышленных предприятий препятствует нерацио-

нальная структура использования прибыли, когда она в основном используется на цели, не связанные с капитальными вложениями в реальный сектор экономики.

Либерализация цен обратила сбережения граждан, сделанные в дореформенный период, на нужды накопления частного капитала. Сбережения, образовавшиеся уже в период рыночных преобразований, были в крупных масштабах присвоены частным капиталом в результате финансового кризиса, дефолта 1998 г. В особенности это затронуло банковские валютные сбережения населения и другие вклады в коммерческие банки.

Рынок капитала, сложившийся на базе приватизации государственной собственности, с самого начала главным образом был ориентирован на более доходные финансовые операции и не способен был направить крупные ресурсы на инвестирование реальной экономики.

Накопление частного капитала осуществлялось преимущественно путем перераспределения ранее созданного богатства страны в пользу новых собственников, но не способствовало активизации инвестиционной деятельности.

Кроме прибыли, источником капитальных вложений является амортизация, которая в развитых странах рыночной экономики занимает первое место. В общем объеме осуществляемых валовых вложений на нее приходится 60–70%. Россия имеет огромные фонды, половина которых не используется. Их амортизация как ресурс работает только тогда, когда списывается используемый капитал. Амортизация фондов в России вместо ресурса по неиспользуемым фондам стала бременем. Неиспользуемые фонды надо содержать, платить налоги за землю и имущество, за охрану, отопление и т.д. Если начислена амортизация, то автоматически уменьшается прибыль на эту сумму.

Амортизация представляет собой процесс постепенного возмещения основного капитала по стоимости в период его функционирования в производстве, что создает возможность его замены не только в прежней натуральной форме, но и на более высоком научно-техническом уровне. Для предприятия амортизация является выраженной в денежной форме экономической обязанностью восстановить выбывшие основные фонды. Амортизация – это стабильный источник инвестиций, но его возможности как источника капитальных вложений зависят от устойчивости цен.

В результате переоценок основных фондов амортизационные отчисления в промышленности увеличились, однако сейчас амортизационные отчисления растворены в выручке предприятий от реализации продукции – они используются на формирование оборотных средств, оплату труда, покрытие убытков. В этом случае, когда амортизационный фонд «проедается», воспроизводство основного капитала становится суженным.

Однако использование амортизации не на инвестиционные цели, а на многочисленные финансовые операции, позволяющие закрыть кредиторскую и другие задолженности, не столько вина предприятия, сколько результат ситуации, в которую они поставлены. В 2001 г. доля амортизации в объеме капитальных вложений за счет средств предприятий составила 10,3%.

Государственная амортизационная политика. Амортизационная политика – действенный инструмент государственного регулирования процесса воспроизводства основного капитала. В плановой экономике существовали одна концепция амортизации основных фондов и один объект начисления амортизации – основные производственные фонды.

Для рыночной экономики характерно наличие нескольких объектов начисления амортизации и две концепции – экономическая и налоговая. Амортизация в налоговой концепции – это списание стоимости основного капитала по налоговым нормам, которые могут превышать экономически обоснованные нормы. Начисление амортизации в налоговых целях регулирует отношения предприятий с бюджетом в соответствии с проводимой государственной налоговой политикой.

Преобразования системы амортизации в переходной экономике России осуществлялись в следующих направлениях.

Реформирование экономики привело к резкому обесценению основных фондов и амортизации. В этой ситуации первым направлением явилась *переоценка основных фондов и индексация амортизации*, что позволило нейтрализовать действие инфляционного фактора и повысить долю амортизации в издержках производства в составе капиталовложений.

Вторым важным направлением стало *расширение ускоренной амортизации основных фондов*. Предприятия могут производить амортизационные отчисления одним из следующих методов: линейным, уменьшаемого остатка, списания стоимости по числу лет полезного использования и списания стоимости пропорционально объему продукции (работ).

Применение ускоренной амортизации целесообразно для инновационно-активных предприятий, часто обновляющих свою продукцию. Среди них преобладают машиностроительные заводы, пищевые предприятия. В то же время предприятиям предоставлено право использовать понижающие коэффициенты к действующим нормам амортизации в случае ухудшения финансовых показателей в результате переоценки основных фондов.

В развитых странах государство, как правило, устанавливает для предприятий нормативные сроки службы по укрупненным группам элементов основных фондов. Исходя из них предприятия рассчитывают нормы амортизации. Переход от индивидуальных норм к групповым требует обоснования группировки основных фондов.

Таким образом, ускоренная амортизация – система, устанавливаемая в законодательном порядке, ускоренном по сравнению с общим порядком переноса стоимости основного капитала на стоимость производимых товаров и услуг.

Режим ускоренной амортизации установлен для ограниченного круга высокотехнологичных отраслей и видов оборудования. При этом срок амортизации сокращается не более чем в 2 раза.

Кроме внутренних источников инвестиций, существуют внешние – *иностранные инвестиции*. Пока их доля в общем объеме незначительна и не оказывает существенного влияния.

Ограничения источников инвестиционных ресурсов. К первому наиболее существенному ограничению относится неустойчивость макроэкономической ситуации. Макроэкономическая стабильность в 1999–2001 гг. достигнута за счет внешних факторов (роста цен на нефть) и девальвации рубля.

Однако внешняя конъюнктура не может быть долговременным фактором, время опоры на конъюнктуру проходит. Если в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры полученные доходы будут использованы для модернизации производственного потенциала обрабатывающей промышленности, инвестиций в общественный сектор, то экономический рост может приобрести устойчивый характер. Валовая прибыль реального сектора в 1999–2000 гг. оценивалась в 130 млрд долл. США¹. Если же, как прежде, инвестиции будут сосредоточены в экспорт-

¹ См.: Известия. – 2001. – 19 янв.

ных отраслях с целью поддерживать объемы экспорта сырья на достигнутом уровне, то рассчитывать на экономическое возрождение России будет сложно.

Второе ограничение связано со структурными деформациями в экономике, унаследованными от советской системы, и усиленными при переходе страны к рыночным реформам. Большая часть российских предприятий убыточна и отягощена долгами. Однако их нельзя закрыть, так как по социальным соображениям многие предприятия являются единственными источниками рабочих мест в сотнях российских городов, а низкая степень мобильности рабочей силы и высокие цены на рынке жилья затрудняют естественное решение этой проблемы.

Третье ограничение – низкая доля валового накопления основного капитала в ВВП. Исходя из задач модернизации ее необходимо повысить до 27–30%. В 2001 г. норма накопления была равна 17,7%. При нынешнем низком уровне потребления повысить норму накопления сложно.

Наконец, еще одно ограничение – отток российского капитала из страны. По оценкам экспертов на счетах зарубежных банков находится свыше 250 млрд долл. США, в течение десяти лет вывозившихся из России по 25 млрд долл. США в год¹. Согласно подсчетов экспертов, чуть более 5% этой суммы было потрачено на приобретение недвижимости, предметов роскоши и т.п. Остальные 95% вложены в западные банки и дают ежегодный доход. Возвращение огромных капиталов, которые будут инвестированы в экономику России, обернется для западных компаний и банков огромными убытками и породит достойных конкурентов в лице российских финансовых учреждений. Зарубежным конкурентам не нужна конкурентоспособная Россия и они не заинтересованы в возвращении капитала в страну.

Отток капитала из страны не остановлен и, по оценкам Центра развития, в 2000 г. составил около 29 млрд долл. США (валовой отток), что эквивалентно почти 11% ВВП.

Несмотря на существенный рост экспортных доходов российской промышленности, значительная их часть не используется в России и «уходит» из страны. Явная и неявная конъюнктурная рента в экспортных отраслях от повышения мировых цен оценивалась примерно в 10 млрд долл. США в 1999 г. (в том числе

¹ См.: Известия. – 2001. – 31 янв.

около 7 млрд долл. США в нефтяном секторе) и 20 – 21 млрд долл. США в 2000 г. (17 млрд долл. США также в нефтяном секторе). Часть этих сверхдоходов по различным каналам поступила в бюджетную систему, но значительная часть осталась в распоряжении российских корпораций и была инвестирована за рубеж (табл. 10.3).

Т а б л и ц а 10.3

Отток капитала из России
(млрд долл. США)

Показатель	Годы				
	1996	1997	1998	1999	2000
Сальдо по товарам и услугам	17,1	11,1	12,9	32,3	54,8
Товары	22,5	17,0	16,9	36,2	60
Услуги	-5,4	-5,9	-4,0	-3,9	-5,2
Внешние валовые заимствования государственного сектора	11,3	24,0	18,7	1,8	1,0
Использовано новых кредитов*	9,1	7,8	10,4	1,8	1,0
Портфельные инвестиции в государственные бумаги	2,3	16,2	8,3	0,0	0,0
Внешние валовые заимствования негосударственного сектора**	10,6	23,4	2,1	1,6	0,6
Прямые портфельные инвестиции	4,6	8,7	3,3	2,6	2,7
Сальдо привлечения внешних займов	5,9	14,7	-1,2	-1,0	-2,3
Изменение золотовалютных резервов (увеличение (+); сокращение (-))	2,8	-1,9	5,3	-1,8	-16,3
Фактические платежи по государственному долгу (погашение (+)), %	-7,7	-7,5	-9,1	-9,7	-10,2
Валовой отток	34,1	49,1	29,9	24,2	29,7
* Цифры приведены с учетом данных Банка России и субъектов Федерации.					
** Заимствования предприятий и банков.					
Источник. Известия. – 2001. – 19 янв.					

Валовой отток капитала рассчитывается по формуле:

$$B_0 = \mathcal{E}_q - P_\Delta - \Gamma - B_3,$$

где B_0 – валовой отток капитала;

\mathcal{E}_q – чистый экспорт товаров и услуг;

P_Δ – прирост золотовалютных резервов;

Γ – фактические платежи по государственному долгу России;

B_3 – новые заимствования на внешнем рынке.

Таким образом, ситуация, когда не только иностранный капитал «не спешит» в Россию, но и национальный капитал «не видит» возможности своей легализации и ищет себе применение за пределами страны, не преодолена; масштабы этого явления росли пропорционально потоку «нефтедолларов», образовавшемуся в России к 2000 г.

Сейчас созданы предпосылки для сокращения оттока капитала и увеличения его притока: повышается кредитный рейтинг России, либерализуется валютное законодательство, Россия признана страной с рыночной экономикой, исключена из «черного списка» FATF¹. Эти и другие факторы свидетельствуют о том, что инвестиционный климат в стране улучшается.

10.5. Факторы инвестиционного спроса и потребности в инвестициях

Инвестиционная деятельность реализуется ее субъектами – инвесторами, пользователями вновь созданных капитальных благ, субъектами инфраструктуры инвестиционной сферы.

Экономическое взаимодействие субъектов инвестиционной сферы проявляется в пропорциях, складывающихся между инвестиционным спросом и предложением, которые отражают возможности будущего экономического роста.

Инвестиционная активность прежде всего зависит от инвестиционного спроса, связанного с заменой и обновлением технологического оборудования.

Перечислим факторы инвестиционного спроса и потребности в инвестициях.

¹ FATF (Financial Action Task Force) – международная организация по борьбе с отмыванием нелегальных капиталов. Россия в 2000 г. попала в «черный список» этой организации.

1. Спрос на инвестиции в основной капитал означает потребность в них, обусловленную наличием спроса на продукцию или услуги инвестируемого объекта и необходимостью расширения производственных мощностей. Удовлетворение такой потребности обеспечивается возможностью компенсации затрат и получения прибыли инвестором за счет будущего эффекта вложенных средств.

2. Предложение инвестиций характеризует финансовые ресурсы субъектов инвестиционной деятельности в виде собственных привлеченных средств и средств иностранных инвесторов.

3. Инвестиционный спрос и предложение дополняются спросом и предложением на оборудование, проектные работы и другие инвестиционные товары и услуги, реализуемым на соответствующих рынках по законам рынка – конкуренции и т.п.

Соблюдение пропорций между спросом и предложением капитальных вложений, с одной стороны, и спросом и предложением инвестиционных товаров и услуг, с другой, необходимо на всех уровнях принятия решений по инвестиционной деятельности.

Среди важнейших и усиливающихся факторов значительного потенциального инвестиционного спроса можно назвать следующие:

- спрос на массовое обновление производственного аппарата из-за низкой надежности техники, ее износа, необходимости модернизации экономики;

- существенное уменьшение объемов замены средств труда привело к снижению коэффициента обновления основных фондов в промышленности с 6% в 1990 г. до 1,7% в 2001 г. (в сельском хозяйстве – с 7 до 0,5%), росту их физического износа с 46,4 до 52,4% и среднего возраста промышленного оборудования с 10,8 до 16,1 года. Около трети машин и оборудования в промышленности полностью изношены, 30% оборудования пригодно лишь для того, чтобы производить неконкурентоспособную продукцию¹;

- инвестиционный спрос определяет структуру экономики, поэтому тенденции и факторы формирования структуры оказывают первостепенное влияние на потребность в капиталовложениях.

¹ См.: Экономист. – 2000. – № 11. – С. 34.

Одно из важнейших направлений в изменении структуры экономики связано с созданием современного потребительского сектора. Потребность в инвестициях этого сектора связана с необходимостью импортозамещения, переориентацией потребительского спроса с импортных товаров на отечественные.

Это потребует не только модернизации и расширения производственных мощностей в пищевой, легкой, медицинской и других отраслях промышленности, но и увеличения инвестиций в аграрный сектор экономики.

В долгосрочной стратегии социально-экономического развития предусматривается увеличение спроса на инвестиции в социальные программы.

За годы преобразований бюджетная сфера не только была лишена средств для своего развития, но и за счет постоянного недофинансирования текущих расходов резко снизила качество предоставляемых обществу услуг – образовательных, медицинских и др.

Государственные инвестиции в «человека» – это инвестиции в интеллект России – образование, науку, инвестиции в культуру, здоровье нации, медицину, что характеризует качество жизни населения.

Удовлетворение потребности в инвестициях предполагает увеличение доли капитальных вложений, направляемых в инвестиционный комплекс, прежде всего в машиностроение, отрасли, производящие конструкционные материалы.

Помимо импортозамещения спрос на товары и структура производства – во многом результат развития экспортно-ориентированных отраслей и производств. До последнего времени экспорт в основном определялся развитием топливно-энергетического комплекса, металлургии, лесной, химической промышленности.

В перспективе произойдут сдвиги в экспортной ориентации экономики в направлении развития экспорта продукции обрабатывающей промышленности.

При всей важности импортозамещения и экспортной ориентации как стимулов инвестиционного спроса, следует исходить из приоритета внутреннего спроса как потребительского, так и производственного.

Необходимость перехода к инновационному типу развития, применения высоких технологий приведет к спросу на наукоемкую продукцию. Борьба за ее рынок, иметь конкурентные ка-

чества продукции – значит расширять инвестиции в наукоемкие технологии, ускорять темпы научно-технического развития, участвовать в международном технологическом обмене.

О масштабности таких задач свидетельствуют следующие цифры: в настоящее время на долю семи высокоразвитых стран (из примерно 150 стран с экономикой рыночного типа) приходится 80–90% наукоемкой продукции и весь ее экспорт. Доля России составляет 0,3%, США – 20, Японии – 8,5%. Внутренние затраты на НИОКР в России в 1999 г. по отношению к ВВП составили 0,97%, в Японии – 2,9, в Швеции – свыше 3%.

В мире есть специальные территории, где концентрируются интеллектуальные силы с целью создания предприятий с качественно новым уровнем технологий. В США насчитываются 84 научно-технические зоны (Силиконовая долина – одна из них), в ФРГ – 50 технопарков, в Японии – 18 технополисов, в Китае – зоны ускоренного технического развития, в России – наукограды (Обнинск, Дубна и др.).

Для ликвидации отставания России нужно создать механизм вложения частных денег в науку. В США госбюджет на науку равен 113 млрд долл. (в России – 1,3 млрд долл.) и еще около 100 млрд долл. в науку приходит из частных фондов.

Одна из основных составляющих долгосрочного развития страны – поддержание природно-экологической сбалансированности народного хозяйства. Только прямые капитальные вложения в охрану окружающей среды и рациональное природопользование, необходимые для достижения минимальных стандартов, сопоставимы с затратами по другим целевым социальным программам.

10.6. Методы расчета потребности в капитальных вложениях

Основными методами расчета потребности в капиталовложениях являются балансовый и нормативный.

Объемы прогнозируемого выпуска продукции определяются расчетами использования наличных мощностей и необходимого их увеличения за счет технического перевооружения, реконструкции и расширения действующих и строительства новых предприятий.

Производственная мощность предприятия рассчитывается уже на стадии проектирования как максимально возможный годовой выпуск продукции или объем переработки сырья при полном использовании производственного оборудования и производственных площадей с учетом применения передовой технологии. Определенный в процессе проектирования максимально возможный выпуск продукции принято называть «проектная мощность». Новые предприятия, введенные в действие, не сразу достигают своих проектных показателей, поэтому определяется коэффициент освоения проектных мощностей во времени.

Приведем перечень статей баланса производственных мощностей (в натуральных единицах производимой продукции):

Производственная мощность на начало года

Ввод в действие производственных мощностей,

в том числе за счет:

проведения организационно-технических мероприятий и перевооружения предприятий;

изменения номенклатуры выпускаемой продукции;

реконструкции, расширения действующих предприятий;

строительства новых предприятий (новых мощностей).

Выбытие производственных мощностей

Производственная мощность на конец года

Баланс позволяет оценить эффективность использования мощностей. С этой целью рассчитывается коэффициент использования производственных мощностей

$$k = Q/N,$$

где k – коэффициент использования производственных мощностей;

Q – объем выпущенной в течение года продукции в натуральном выражении;

N – среднегодовая мощность.

Если из баланса производственных мощностей определена необходимая величина их ввода, то потребность в капитальных вложениях определяется по следующей формуле:

$$K = H_K \cdot Q_{ед},$$

где K – объем капитальных вложений, необходимый для ввода в действие производственных мощностей;

H_K – норматив удельных капитальных вложений в расчете на единицу вводимых в действие мощностей;

$Q_{ед}$ – число условных единиц введенных в действие мощностей.

Потребности в капитальных вложениях можно определить, используя показатели нормативов удельных капитальных вложений на единицу прироста продукции или показателя фондоотдачи.

Для характеристики использования основных фондов рассчитывается показатель фондоотдачи как отношение стоимости произведенной продукции за определенный период к средней величине стоимости основных фондов за этот же период. На уровне предприятий и отраслей в качестве показателя продукции используется выпуск или валовая добавленная стоимость; на уровне экономики в целом – стоимость валового внутреннего продукта – показатель, отражающий фондоотдачу, фондоемкость. Для определения фондоотдачи рассчитывается баланс основных фондов (по балансовой и остаточной стоимости).

Баланс основных фондов рассчитывается по формуле:

$$\Phi_K = \Phi_H + \Phi_B + \Phi_{II} - B,$$

где Φ_K – основные фонды на конец года;

Φ_H – основные фонды на начало года;

Φ_B – ввод в действие новых основных фондов;

Φ_{II} – прочие поступления фондов (покупка, аренда и др.);

B – выбытие основным фондом (ликвидации из-за ветхости, износа, продажа, безвозмездная передача).

Показателей ввода в действие основных фондов и производственных мощностей недостаточно для определения общей потребности в капитальных вложениях. Строительство крупных объектов осуществляется в течение длительного времени. Поэтому в рамках года на стройках неизбежно образуются незаконченные капитальные вложения или незавершенное строительство. Объем, обеспечивающий рациональное развертывание мощностей, его непрерывность и ввод в действие объектов, переходящих на следующий период в необходимые сроки, образует нормальный задел в строительстве.

Расчет потребности в капитальных вложениях может быть также выполнен на основе динамической модели межотраслевого баланса. Для этого используются нормативы фондоемкости, удельных капитальных вложений, капиталоемкости продукции.

Динамическая модель межотраслевого баланса позволяет учесть не только прямые, но и сопряженные по различным сравниваемым вариантам капитальные затраты.

В сопряженных капитальных вложениях должны быть учтены вложения в сырьевые отрасли, электроэнергетику, развитие транспорта и др. Динамическая модель во взаимной увязке позволяет прогнозировать и производственную, и строительную программы в целом в национальной экономике и по ее отраслям.

10.7. Источники финансирования капитальных вложений

Источниками финансирования капитальных вложений могут быть государственные средства, собственные средства предприятий, банковские кредиты, сбережения населения, активы коллективных инвесторов (паевые инвестиционные фонды и др.), страховых компаний, иностранные инвестиции.

Укрупненно инвестиции в основной капитал складываются из собственных и привлеченных средств предприятий (табл. 10.4).

Таблица 10.4

**Структура инвестиций в основной капитал
по источникам финансирования (% к итогу)**

Инвестиции	Годы	
	2000	2001
В основной капитал	100	100
В том числе по источникам финансирования		
собственные средства	47,7	50,3
из них прибыль, остающаяся в распоряжении организаций (фонд накопления и т.п.)	23,4	26,6
привлеченные средства	52,3	49,7
из них:		
бюджетные средства	22,0	19,8
в том числе за счет:		
федерального бюджета России	5,9	5,8
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16,1	14,0

Основной источник финансирования инвестиций – собственные средства предприятий, формируемые из прибыли и амортизации. Доля прибыли как источника самофинансирования за последние годы растет по отраслям промышленности неравномерно (табл. 10.5).

Позитивные изменения в направлении повышения доли прибыли произошли в металлургии, машиностроении, промышлен-

**Источники финансирования инвестиций
в основной капитал промышленности в 1999 г.
(без субъектов малого предпринимательства, %)**

Отрасль промышленности	Собственные средства	В том числе прибыль	Банковские кредиты	Бюджетные средства
Электроэнергетика	88,7	17,9	0,3	3,3
Топливная	74,1	11,2	2,0	6,3
Металлургия	89,6	44,0	4,7	0,3
Производство строительных материалов	60,5	22,9	17,5	5,9
Машиностроение и металлообработка	73,0	29,1	15,8	4,1
Пищевая	49,1	28,8	18,3	2,7
Всего	74,9	22,9	6,5	4,1
Источник. Экономист. – 2000. – № 9. – С. 38.				

ности строительных материалов, пищевой отрасли. В то же время низок уровень долгосрочных кредитов из негосударственных источников. Условия их предоставления коммерческими банками и частными финансовыми структурами в большинстве случаев неприемлемы для предприятий.

Государственное участие в инвестировании ослаблено из-за дефицитности бюджетных ресурсов. Бюджетные источники призваны обслуживать стратегические пропорции экономического и социального развития страны. Слабость банковской системы является существенным тормозом для инвестиций. Использование кредитов банков предприятиями зависит от проводимой Центральным банком РФ денежно-кредитной политики. Долгосрочные кредиты составляют 5–9% общей суммы кредитов. Высокая кредитная цена для предприятий, с одной стороны, и риск невозврата кредитов банкам из-за неплатежеспособности предприятий, с другой, заставляют банки переориентироваться на иные операции.

Сбережения на руках у населения до финансового и банковского кризисов, составляли по различным экспертным оценкам, от 20 – 60 млрд долл. США. События в стране в последнее время подорвали доверие у населения по отношению к банкам и другим финансовым посредникам, которые зависят от действий государства в области финансов, а также к правительству и нацио-

нальной валюте. Покупая доллары, население инвестирует американскую экономику.

Инвестиции в жилищное строительство в 2000 г. составили 7,1% ко всем инвестициям в основной капитал.

Финансовый лизинг. Одной из важных форм финансирования модернизации предприятия с привлечением минимальных инвестиций является лизинг, представляющий собой длительную аренду с возможной передачей права собственности.

Под лизингом (финансовой арендой) понимается форма финансирования приобретения оборудования при посредничестве финансовой (лизинговой) компании, которая покупает его к себе в собственность за свои и привлеченные средства, а затем сдает в пользование (в аренду) предприятию (лизингополучателю) на определенный срок. Платежи за оборудование иногда растягиваются на срок, в течение которого достигается полная амортизация. В некоторых европейских странах до 80% новой продукции выпускается на оборудовании, привлеченном с помощью лизинга. В США доля лизинга в капитальных вложениях составляет 30%, ФРГ – 20, России – 2%.

В России необходимо создать механизм, позволяющий перемещать активы, не нашедшие применения, от одного юридического лица к другому – это может быть продажа имущества, сдача его в аренду, финансовый лизинг, т.е. любая из возможных схем создания среды, позволяющей активам перемещаться.

Если неиспользуемые активы в экономике РФ оценить по остаточной стоимости и взять только 10% их продажной цены, то получается сумма, эквивалентная 200 млрд руб.¹

До сих пор весьма слабо используется аренда. Между тем в России много малых и средних предприятий, заинтересованных в прямой аренде. Понятно, однако, что с ее помощью производство трудно полностью укомплектовать оборудованием. Где взять недостающее? Возникает потребность в расширении финансового лизинга на вторичное оборудование, т.е. там, где оно не нужно и может быть продано лизинговой компании, которая сдаст его в аренду юридическому лицу.

Лизинговые отношения в России регулируются Федеральным законом «О лизинге».

¹ См.: Косов В. Инвестиции в российской экономике (новые условия и подходы) // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 1.

Финансовый лизинг также целесообразен, если благодаря налоговым льготам, предоставленным участникам лизинговых отношений, приобретение оборудования в лизинг выгоднее по сравнению с дорогим кредитом. В большинстве стран эти льготы относятся к праву арендодателя начислять ускоренную амортизацию на имущество, сдаваемое в лизинг, и праву арендодателя вычитать арендную плату из налогооблагаемой прибыли.

Сегодня в России 800 лизинговых компаний. Подавляющая их число находится в европейской части страны. Возрастает необходимость рекламировать простаивающее оборудование и юридических лиц, в нем нуждающихся. Механизм, через который оборудование передается, называется финансовым лизингом.

В лизинговую компанию могут войти все хозяева оборудования. Тем самым они обеспечивают себе приток живых денег и происходит физическое перемещение активов. Иногда крайне сложно заплатить деньгами за оборудование. Проще лизинговой компании купить его у того, у кого оно простаивает. Но лизинговая компания должна иметь и свободные деньги. Закон предусматривает, что при поддержке лизинговой деятельности требования на собственные средства ограничены 5%, остальные средства берутся в кредит.

Если рассматривать лизинг как форму осуществления инвестиций, то, кроме формы вторичного использования оборудования, есть и другие формы. Например, финансовый лизинг транспортных средств. Масштаб его незначителен, о чем свидетельствует, в частности, такой характерный факт. В 1998 г. русскими компаниями куплено лишь четыре самолета. Финансовый лизинг самолетов не востребован по одной причине – не оработаны условия взаимоотношений партнеров.

Рассмотрим опыт работы предприятия «Пермские моторы». Аэрофлот берет в лизинг пермские моторы ПС-90 и ставит их на отечественные магистральные лайнеры. Применение классических схем лизинговых платежей в условиях России связано с риском платежной необязательности. Нужна схема, которая потенциально исключила бы такую возможность.

Предлагаемый в экономической литературе новый подход состоит в следующем. С каждого контракта на перевозку фиксированный процент перечисляется кредиторам, т.е. в лизинговом договоре предусмотрено, что лизингополучатель дает поручение своему банку при поступлении денег определенный процент ав-

томатически списывать на кредитора. Таким образом, риск неплатежей отсутствует.

Схема, которая применяется к лизингу самолетов, является универсальной и годной к любым транспортным средствам.

Типовая схема промышленно-инвестиционного лизинга в России выглядит следующим образом. Лизинговая компания осуществляет посредничество между тремя субъектами. Первым выступает предприятие, которое собирается расширить или обновить свое производство, например, технологическое оборудование. Вторым участником является поставщик оборудования, обычно производитель. Он может быть и отечественным, и иностранным. Третий участник лизинговых отношений – банк или финансовая структура, которая предоставляет ресурсы. Всех связывает в общем проекте лизинговая компания. С первым участником у нее заключен лизинговый договор, со вторым – договор поставки, с третьим – кредитный договор.

В России росту лизинговых отношений препятствует ряд неблагоприятных факторов. Среди них – доступность и стоимость кредитных ресурсов, неплатежеспособность предприятия, возможности сбыта продукции.

Промышленный лизинг можно расценивать как форму доступа предприятий к инвестициям, новым технологиям, наукоемкому оборудованию. В последние годы успешно развивается лизинг сельскохозяйственной техники.

Одним из способов преодоления ограниченности инвестиций является интеграция промышленного и банковского капитала на основе таких организационных структур как финансово-промышленная группа (ФПГ). Она представляет собой совокупность юридических лиц, объединивших свои активы путем договора в целях интеграции для реализации инвестиционных проектов и программ в приоритетных направлениях.

В состав ФПГ входят промышленные предприятия, а также банк или другие кредитные учреждения. Интеграция промышленного, банковского и торгового капитала создает благоприятные возможности для накопления собственного и привлечения внешнего капитала и реализации долгосрочных инвестиционных проектов и программ.

ФПГ призваны реализовать механизм, способный переориентировать потоки капитала в сферу долгосрочных капитальных вложений. ФПГ также призваны способствовать своевременному и по назначению использованию бюджетных ассигнований.

В условиях сложного финансового состояния предприятий, работающих в реальном секторе, роль жизнеспособных банков в повышении эффективности такой интеграции значительно увеличивается. В действительности формирование и становление ФПГ – процесс перспективный, но в России он развивается сложно и противоречиво.

Одним из недостатков ФПГ является отсутствие финансирования группы вследствие слабости внутреннего финансового института. Основу банковской системы страны сейчас составляют преимущественно средние и мелкие банки. Так, совокупный уставной капитал 49% банков не превышает 100 млн долл. США.

Другой существенный недостаток ФПГ – отсутствие единой стратегии группы и слабый менеджмент. Из-за недостижимости единства процесса капиталообразования функционирование многих ФПГ недостаточно эффективно, и многие из них не являются устойчивыми.

Эффективность формирования и функционирования российских ФПГ во многом будет зависеть от поддержки государства. Задача государственного регулирования заключается в том, чтобы в деятельности ФПГ усилить позитивные и ослабить негативные моменты. Для этого необходимо совершенствование законодательства, сокращение ограничений и упрощение процедуры регистрации ФПГ. В зарубежных странах процедура государственной регистрации крупных финансово-промышленных структур отсутствует. Федеральный закон «О финансово-промышленных группах» от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ дает недостаточно четкое определение ФПГ, что приводит к вольной его трактовке и, как следствие, к вырождению ФПГ в структуры, не отражающие сути ФПГ и не способные решать возложенные на них задачи. Это:

- делегирование государством ФПГ полномочий по финансовому оздоровлению и санации неплатежеспособности предприятий-участников;
- государственное страхование инвестиций по проектам ФПГ от некоммерческих рисков;
- внедрение механизма предоставления правительственных гарантий под средства, привлекаемые ФПГ для финансирования проектов в приоритетных направлениях деятельности;
- допущение ускоренной амортизации основных фондов участников ФПГ при условии, что амортизационные отчисления будут направлены на инвестиции в отечественную экономику.

Наряду с развитием крупных корпоративных структур необходимо применять методы антимонопольного регулирования для ограничения их экономического диктата. Вместе с тем нужна государственная поддержка экспортной ориентации ФПГ, включение российских групп в систему транснациональных кампаний (ТНК) и интеграции в мировое хозяйство.

10.8. Методы оценки эффективности капитальных вложений

Эффективность капитальных вложений есть отношение результата к затратам. Одним из условий повышения уровня инвестиционной активности является выработка стандарта для обоснования эффективности инвестиций – общих принципов и методов оценки.

Именно с этой целью в 1994 г. в соответствии с Постановлением Совета Министров Правительства РФ от 15 июля 1993 г. № 683 были разработаны «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования» от 31 марта 1994 г. № 7-12/47.

Наличие нескольких участников инвестиционного проекта предопределяет несовпадение их интересов, разное отношение к приоритетности различных вариантов проекта. Отсюда вытекает необходимость оценки эффективности проекта с позиций каждого участника. Причем не только позиции, но и исходные параметры и методы, а значит и результаты оценки у них могут быть разными. Поэтому применительно к проекту необходимо рассчитывать различные виды эффективности. В «Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования» регламентируется расчет экономической (с позиций общества), коммерческой (с позиций фирм) и бюджетной (с позиций государства) эффективности.

В рыночной экономике критерием целесообразности инвестирования капитала служит коммерческая (финансовая) эффективность. Этим критерием наряду с частными инвесторами должны руководствоваться организации и предприятия государственного сектора. В условиях конкуренции критерием эффективности инвестиционного проекта выступает уровень прибыли, полученный на вложенный капитал.

Методы оценки эффективности инвестиций можно разделить на две группы:

- простые, или статические;
- дисконтирования.

К *простым методам* относятся расчет срока окупаемости и простая норма прибыли. Срок окупаемости – это ожидаемый период возмещения первоначальных вложений из денежных поступлений за вычетом расходов, т.е. время, за которое поступления от оперативной деятельности предприятия покроют затраты на инвестиции.

Простота расчетов этого показателя делает целесообразным его применение на начальной стадии инвестирования, чтобы отсеять наиболее рискованные проекты, не укладывающиеся в нормативный срок окупаемости. Срок окупаемости, выраженный во времени, рассчитывается так:

$$T = \frac{K}{P},$$

где T – срок окупаемости, выраженный во времени;

K – капитальные вложения;

P – прибыль.

Основной недостаток показателя срока окупаемости заключается в том, что он не учитывает отдачу инвестиций за пределами срока окупаемости. Другой недостаток – он не учитывает временной стоимости денег.

Срок окупаемости как критерий выбора эффективных проектов не годится для оценки проектов, связанных с принципиально новыми продуктами.

Простая норма прибыли показывает, какая часть инвестиционных затрат возмещается в виде прибыли в течение одного интервала планирования. Норма прибыли рассчитывается следующим образом.

$$N_p = \frac{Ч_p}{K},$$

где N_p и $Ч_p$ – норма прибыли и чистая прибыль соответственно;

K – капитальные вложения.

Этот показатель является достаточно грубым и простым методом, рассчитывается в среднем за весь период и также как срок окупаемости не учитывает будущий эффект. Для этого использу-

ют коэффициент дисконтирования, основанный на формуле сложных процентов.

При расчете *методами дисконтирования* ориентируются на текущую процентную ставку. Дисконтирование – приведение показателей разных лет к сопоставимому по времени виду.

Дисконтированные критерии дают возможность избавиться от основного недостатка простых методов оценки эффективности.

Временное предпочтение означает расчет стоимости денег с учетом доходов будущего периода. Ранее полученные деньги имеют большую стоимость, чем деньги, полученные позднее. Для расчета коммерческой эффективности проекта применяется ряд других показателей.

Общеэкономическая эффективность капитальных вложений. Экономическая эффективность инвестиционного проекта отражает последствия его реализации для национальной и региональной экономики. Общеэкономический результат осуществления инвестиционных проектов и программ должен учитывать последствия в смежных отраслях и общественном производстве в целом.

Для отражения реальной ситуации в методах обоснования программ и крупных проектов используются понятия прямых, сопряженных и полных затрат, прямой и полной эффективности.

Статьи затрат и эффекта, рассчитанные при оценке коммерческой эффективности, неизбежно перераспределяются при оценке общеэкономической эффективности того же проекта.

Содержание эффекта и затрат связано с интересами и функциями инвесторов. Например, инициатору проекта уплата процентов по займам и дивидендов акционерам снижает эффект его затрат. Напротив, для акционеров дивиденды являются важнейшей частью эффекта. Для них отрицательное влияние на него оказывают налоги, которые государству приносят часть эффекта. Субсидии для реализации проекта представляют собой затраты государства и доход инвесторов. Показателем общеэкономической эффективности служит прирост ВВП на единицу затрат.

Такая эффективность может быть выражена экономическим, социальным, экологическим, оборонным и другими аспектами.

При этом важно учитывать следующие последствия:

- вновь построенное предприятие может отнять ресурсы у существующих производств и привести к сокращению производства на действующих предприятиях или к увеличению объема

производства на предприятиях, вовлеченных в процесс реализации проекта;

- реализация проекта может дать импульс развития региона – расширение занятости, создание новых рабочих мест на самом предприятии и сопряженных с ним предприятиях и наоборот способствовать росту безработицы в регионе;

- побочные (косвенные) эффекты чаще всего не просчитываются рынком и роль государства – заставить частных инвесторов включать их в свои расчеты экономической эффективности инвестиционных проектов.

Бюджетная эффективность. Бюджетная эффективность – система показателей, учитывающих финансовые последствия осуществления проекта для бюджетов различных уровней. При этом финансовые последствия для местного, регионального или федерального бюджетов на начальном этапе могут иметь отрицательные последствия за счет освобождения от налогов инвесторов на определенный срок (налоговые каникулы), а также за счет налогооблагаемой части прибыли, направляемой на инвестирование и т.п.

Однако бюджетная эффективность на начальном этапе осуществления инвестиционного проекта должна сопоставляться с общеэкономической эффективностью.

10.9. Государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений

В настоящее время в структуре инвестиций остается высокая доля смешанной формы собственности, т.е. одновременно осуществляются как частные, так и государственные инвестиции. Особенности российской экономики таковы, что они не позволяют прогнозировать быстрое изменение сложившихся пропорций. Поэтому регулирование частного и государственного инвестирования взаимосвязано и взаимозависимо.

Для оживления частного инвестирования необходимо проводить комплекс мер общеэкономического характера. Предоставление льгот по налогообложению реинвестируемой прибыли необходимо осуществлять с учетом приоритетного развития отрас-

лей и роли конкурентных предприятий в структурной перестройке экономики. Исходя из общегосударственных интересов, воздействие государства должно быть направлено на конечные результаты частной инвестиционной деятельности – увеличение выпуска конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках продукции. Регулирование инвестиционной деятельности на уровне частных предприятий должно способствовать формированию таких условий, при которых вкладывать средства в реальный сектор экономики станет выгоднее, чем в другие сферы деятельности.

Регулирование инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемое путем направления капитальных вложений, предусматривает две формы:

- прямое участие государства в инвестиционной деятельности;
- создание государством благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности.

Государство устанавливает правовые и экономические основы инвестиционной деятельности. Это права инвесторов, обязанности субъектов инвестиционной деятельности, отношения между субъектами инвестиционной деятельности (на базе государственного контракта). Государство запрещает капитальные вложения в объекты, создание и использование которых не соответствуют законодательству Российской Федерации и утвержденным стандартам (нормам и правилам).

Государственное регулирование инвестиционной деятельности в форме прямого участия государства проводится по следующим главным направлениям:

- разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- формирование перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд и финансирование их за счет средств федерального бюджета;
- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств федерального бюджета (бюджета развития Российской Федерации), а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- размещение на конкурентной основе для финансирования инвестиционных проектов средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации на возвратной и срочной основах с уплатой процентов. Возможно закрепление в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества. Акции реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов;

- разработка и утверждение стандартов (норм и правил) и контроль за их соблюдением;

- предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ;

- проведение экспертизы инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, и проектов, имеющих важное значение, независимо от источников финансирования и форм собственности.

Экспертиза инвестиционных проектов проводится в целях предотвращения создания объектов, использование которых нарушает права физических и юридических лиц и интересы государства или не отвечает требованиям утвержденных в установленном порядке стандартов (норм и правил), а также для оценки эффективности осуществляемых капитальных вложений.

Перечни инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, образуют федеральные инвестиционные программы, а за счет средств бюджетов субъектов РФ – региональные инвестиционные программы.

К приоритетам государственной инвестиционной политики следует отнести те направления инвестирования, действие рыночных факторов которых может дать результаты, не совпадающие с долгосрочными национально-государственными интересами. Они включают:

- импортозамещающие производства, в том числе проекты с участием стратегических инвесторов из-за рубежа;

- глубокую переработку сырья и топлива, составляющих основу экспорта;

- наукоемкие производства в области создания принципиально новых материалов, средств связи и др.;

- высокотехнологичный сектор экономики (оборонно-промышленный комплекс, авиационную, биологическую промышленность и др.);

- социальную инфраструктуру некоммерческого характера – здравоохранение, образование, науку, культуру, которые не могут развиваться без прямой государственной поддержки. Кроме прямого участия, государство создает благоприятные условия инвестиционной деятельности ее субъектам.

Государство защищает интересы инвесторов, независимо от форм собственности гарантирует субъектам инвестиционной деятельности:

- обеспечение равных прав при осуществлении инвестиционной деятельности;
- гласность в обсуждении инвестиционных проектов;
- стабильность прав субъектов инвестиционной деятельности;
- совершенствование системы налогов путем установления специальных налоговых режимов субъектам инвестиционной деятельности, определения механизмов начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- предоставление льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству Российской Федерации;
- проведение переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;
- регулирование условий инвестиционной деятельности посредством кредитной, антимонопольной политики и других мер.

10.10. Государственное регулирование иностранных инвестиций

Вложения иностранных инвестиций в российскую экономику пока незначительны. В 2001 г. они достигли свыше 14 млрд долл. США (из них прямые инвестиции составили около 4 млрд долл.), в то время как приток прямых иностранных инвестиций в китайскую экономику в 2002 г. достиг 50 млрд долл.

К настоящему времени сложилась определенная структура иностранных инвестиций. Можно выделить два основных вида иностранного капитала, который поступает в экономику России. Это, с одной стороны, целевые кредиты инвестиционного характера иностранных государств и международных финансовых институтов. С другой стороны, иностранные инвестиции представлены частным капиталом. Общий приток инвестиций скла-

дывается из прямых иностранных инвестиций, портфельных, облигационных займов и банковских кредитов.

Правовое регулирование. Базисным из законодательных актов был принятый в 1991 г. Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР». Сейчас действует Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (с послед. изм. и доп.), создающий условия, благоприятствующие деятельности инвесторов.

Устойчивый побудительный мотив для собственника создает стабильность экономических условий. Нельзя допускать, чтобы, реализуя инвестиционный проект, инвестор рассчитывал на одну величину прибыли, а на самом деле получал прибыль, гораздо меньшую только потому, что изменились нормы государственного регулирования (ставки налогов, порядок их взимания и т.п.).

Чтобы решить эту проблему в Законе об иностранных инвестициях была принята известная в международном законодательстве «дедушкина оговорка». Смысл ее в том, что государство берет на себя обязательства не ухудшать условия ведения хозяйственной деятельности до полной окупаемости инвестиционного проекта. Это распространяется и на отечественных инвесторов.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» был принят в 1995 г. Вместо обязательной уплаты налогов он ввел систему, при которой государство и иностранный инвестор заключают соглашение (договор), где на определенный срок оговариваются платежи инвестора, а произведенная продукция делится между ними в определенной пропорции. Из всех налогов, сборов и пошлин инвестор платит только налог на прибыль и налог за право пользования недрами. Раздел продукции для него, по сути, – налоговая льгота. Практическое применение соглашение о разделе продукции нашло в нефтегазовой промышленности.

Принципиальными аспектами соглашений о разделе продукции являются следующие:

- иностранная сторона несет все расходы на разведку, разработку месторождения;
- иностранная сторона имеет право на возмещение своих расходов в виде получения оговоренной доли валовой продукции;
- оставшаяся часть продукции распределяется между государством и компанией по установленным правилам.

Соглашение о разделе продукции выгодно для государства тем, что, в отличие от других форм заимствований или лицензионных режимов, раздел продукции не грозит стране усилением долгового бремени или потерей контроля над недрами и сырьевыми ресурсами. Суверенные права государства на владение недрами и их ресурсами сохраняются, поскольку речь идет не о приватизации недр, а об их аренде в течение определенного срока.

Раздел продукции наиболее рационально использовать при разработке месторождений с большими, но трудноизвлекаемыми запасами, особенно в районах с суровым климатом, где разведка запасов сопряжена с высоким риском, а освоение требует крупных инвестиций, например шельфы арктических морей и в неосвоенных северных российских регионах.

Налоговое регулирование. Оно должно предусматривать:

- выделение отраслевых инвестиционных приоритетов в режиме налогообложения для отечественных и иностранных предпринимателей;
- определение налоговых льгот целевой направленности в рамках целевых инвестиционных программ (налоговые каникулы и др.).

Новый Налоговый кодекс РФ призван облегчить бремя налоговой нагрузки на предприятия. В законодательстве о поддержке иностранных и российских инвесторов введено понятие *«совокупная налоговая нагрузка»*, включающее таможенные платежи; прямые налоги, взимаемые с юридических лиц; обязательные платежи, т.е. то, что начисляется пропорционально заработной плате за исключением взносов в Пенсионный фонд. Сюда не входят все косвенные налоги – акцизы и налог на добавленную стоимость, поскольку они не имеют отношения к процессу производства и учитываются при продаже товара потребителям.

В каждом бизнес-плане показывается, сколько налогов надо заплатить. При этом вычитаются косвенные налоги, добавляются таможенные платежи и подсчитывается величина совокупной налоговой нагрузки, которую предприниматель готов нести, расширяя определенную деятельность.

Министерство экономического развития торговли РФ будет регистрировать бизнес-планы тех, кто хочет вкладывать деньги на известных условиях, тем самым как бы фиксируя совокупную налоговую нагрузку.

Допустим, в ходе реализации инвестиционного проекта изменились налоговые и таможенные правила. Но речь идет не об изменениях ставок по видам налогов, появлении новых и отмене старых. Важно, что фиксируется величина совокупной налоговой нагрузки и четко определяется, сколько надо отдать государству. Если окажется, что в каком-то году совокупная налоговая нагрузка в расчете на единицу вида деятельности будет больше, чем на момент, когда стал реализовываться инвестиционный проект, то предприниматель заплатит казне столько же, сколько и предусматривалось. Таким образом, инвестор получает льготу, но не сейчас, а в будущем.

Принципиальным является то, что законодательно закреплена стабильность отношений с государством по поводу выплат. Никакие новации любых властей здесь не могут иметь места, ибо действует закон.

Непредсказуемость поведения исполнительной власти в России с принятием «дедушкиной оговорки» прекращается.

Доступ инвестора к видам деятельности регулируется разрешительной системой. Особенно это касается иностранных инвесторов. Существует два списка: виды деятельности, в которые иностранные инвесторы не допускаются (например, на государственные предприятия); виды деятельности, к которым доступ иностранных инвесторов ограничивается долей в капитале.

На момент принятия решения об инвестициях утверждается тот вид деятельности, который в списке запретов и ограничений не значится. Затем он уже не изменяется. Данная мера защищает его от административного произвола и давления властей.

Защита национальной экономики в связи с иностранными инвестициями. В связи с привлечением иностранных инвестиций следует иметь в виду не защиту национальной экономики от иностранных инвестиций, жизненно важных для России, а нейтрализацию отрицательных побочных эффектов этого неизбежного процесса и снабжение инвестиционного механизма системой безопасности.

Под защитой национального хозяйства в связи с осуществлением иностранных инвестиций понимается защита:

- природных ресурсов от их нерационального использования;
- от создания экологически грязных производств;
- от оттока валютных средств из экономики;
- стратегически важных отраслей национальной экономики от засилья иностранного капитала;
- занятости.

Определенные виды деятельности являются государственной монополией и закрыты для иностранных инвестиций. Это:

- производство любых видов оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, пиротехнических изделий, а также ремонт боевого оружия;

- изготовление и реализация наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ;

- посев, возделывание и сбыт культур, содержащих наркотические и ядовитые вещества;

- переработка руд драгоценных металлов, радиоактивных и редкоземельных элементов;

- производство ликероводочных и табачных изделий и др.

Ограничение на деятельность иностранных компаний существует и в западных странах. Смысл подобных ограничений состоит в том, чтобы держать под национальным контролем важнейшие системы жизнеобеспечения страны, а также избежать чрезмерной зависимости некоторых особенно важных отраслей экономики от решений, принимаемых за пределами национальных рубежей.

Такие меры особенно важны для России, когда происходит перераспределение собственности.

Ключевые слова

Баланс основных фондов

Баланс производственных мощностей

Бюджет развития

Инвестиционный проект

Инвестиционный процесс

Инвестиционный спрос

Иностранные инвестиции

Источники финансирования инвестиций

Народнохозяйственная эффективность капитальных вложений

Структура капитальных вложений

Ускоренная амортизация

Финансово-промышленная группа

Финансовый лизинг

Вопросы для самопроверки

Каковы особенности инвестиционной политики государства в переходный период?

В чем отличие реальных инвестиций от финансовых?

Какие виды структур инвестиций вы знаете?

Какая связь существует между балансом производственных мощностей и балансом основных фондов?

Каковы главные источники инвестиций?

Как влияет структура валового внутреннего продукта на источники инвестиций?

В чем суть амортизационной политики как инструмента государственного регулирования воспроизводства основного капитала?

Когда целесообразно применение политики ускоренной амортизации?

В чем назначение бюджета развития?

В чем вы видите основные причины оттока капитала из России?

Назовите источники инвестиций и их ограничения.

Перечислите факторы инвестиционного спроса.

Назовите методы расчета потребности в капитальных вложениях.

Какова структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования?

Назовите методы оценки эффективности капитальных вложений на уровне экономики в целом.

Назовите формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Перечислите методы государственного регулирования иностранных инвестиций.

Раздел 5

РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МЕЖОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ

Оптимизации структуры экономики в условиях устойчивых темпов роста, обеспечению сбалансированности развития экономики и повышению ее эффективности способствуют координация различных отраслей национальной экономики и своевременное решение проблем, возникающих на стыке отраслей. При переходе к рынку отдельные отрасли, входящие в межотраслевой комплекс, обособились, развиваясь исходя только из рыночных критериев. В результате возникли диспропорции внутри единых комплексов. В основных направлениях на долгосрочную перспективу необходимо обоснование развития и регулирования межотраслевых производственных комплексов, включающих группы взаимосвязанных отраслей, производств, объединенных одним или несколькими видами экономических связей. Это:

- единство решаемых задач, назначение и взаимозаменяемость продукции;
- производственно-технологические или ресурсо-производственные связи;
- общность технологии и производственной базы;
- комплексное использование общих видов производственных ресурсов.

В состав комплекса прежде всего должны включаться профилирующие отрасли и производства, имеющие прямое отношение к конечной цели его развития. Включение ресурсных, фондообразующих и обеспечивающих отраслей в комплекс определяется существенностью связей этих отраслей с профилирующими отраслями данного комплекса.

При обосновании развития комплексов должен быть обеспечен народнохозяйственный подход к развитию каждой конкретной отрасли с ориентацией на достижение конечных результатов производства, на определение путей наиболее эффективного удовлетворения потребностей национальной экономики и населения

в конечной продукции, производимой с учетом ее взаимозаменяемости на решение социально-экономических проблем.

Вместе с тем необходимо разрабатывать варианты развития комплекса и выбирать из них такие, какие в наибольшей степени соответствуют концепции развития национальной экономики в пределах выделяемых на развитие комплекса ресурсов.

Количество межотраслевых комплексов, которые можно выделить по определенным признакам, зависит от целей прогнозирования и регулирования, актуальности и насущности решения тех или иных проблем.

Выделяют следующие межотраслевые комплексы: оборонно-промышленный, топливно-энергетический, машиностроительный, металлургический, комплекс производственной инфраструктуры, аграрно-промышленный и др.

В современных условиях в России к сфере исключительной ответственности государства в экономике относятся:

- оборонно-промышленный комплекс (ОПК) – ключевое звено реального сектора экономики. В нем сосредоточены новейшие достижения страны как в организации и производстве, так и, особенно в области технологии, лучшие кадры ученых, специалистов и рабочих. ОПК – это комплекс высоких технологий; одной из приоритетных задач государства должна стать конверсия военного производства и обеспечение гражданских отраслей высокими технологиями;

- топливно-энергетический комплекс (ТЭК). Необходимость регулирования развития ТЭК связана с всеобщим потреблением его продукции и его экспортной ориентацией. Он дает большую часть валютной выручки и поступлений налогов в государственный бюджет. С этим связана тенденция повышения доли ТЭК в объеме производства промышленной продукции за период проведения экономических реформ, перехода к рыночной экономике;

- аграрно-промышленный комплекс (АПК), конечными целями которого являются удовлетворение потребностей общества в высококачественных продуктах питания и предметов массового потребления преимущественно из сельскохозяйственного сырья. К конечным целям развития и регулирования АПК следует также отнести коренное изменение условий жизни и труда сельского населения. Таким образом, АПК служит не только структурной частью экономики, но ориентирован на социально-экономические конечные цели. Особая важность регулирования развития

АПК в современных условиях состоит в том, что четвертая часть продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в целом импортируется. По отдельным продуктам питания доля импорта составляет 80%. Развитие АПК направлено на повышение конкурентоспособности отечественного производства.

Доходы, получаемые государством от экспорта сырья, используются в основном на покупку продовольствия, сельскохозяйственного сырья, машин и оборудования. АПК в современных условиях – это импортозамещающий комплекс. Для регулирования его развития государство должно разрабатывать стратегию импортозамещения, поэтому нашей стране предстоит найти определенный оптимум между открытостью экономических границ и необходимостью защиты национальных производителей.

Обоснование развития межотраслевого комплекса включает показатели, сгруппированные следующим образом:

1. Потребность в важнейших видах продукции комплекса в натуральном и в стоимостном выражении.

2. Использование продукции комплекса:

- использование продукции для внутренних потребностей экономики;

- экспорт продукции;

- коэффициенты и масштабы взаимозамены по видам заменяемой продукции.

3. Техничко-экономические показатели:

- специфические показатели для комплекса;

- масштабы ресурсосбережения по важнейшим ресурсам и отраслям комплекса (материалоемкость, энергоемкость, электроемкость, металлоемкость и др.).

4. Производительность труда в целом по комплексу и отраслям, потребность в трудовых ресурсах в целом по комплексу, численность занятых по отраслям.

5. Основные производственные фонды и потребность в капитальных вложениях в целом по комплексу и отраслям.

6. Показатели по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

7. Показатели внешней торговли.

Для разработки вариантов развития комплекса используются следующие методы:

- экономического и структурного анализа, позволяющие определить степень удовлетворения потребности национальной экономики и населения в конечной продукции комплекса с уче-

том ее взаимозаменяемости, определения задач и проблем развития комплекса, сравнения структурных вариантов удовлетворения потребности национальной экономики в продукции комплекса;

- программно-целевого планирования;
- балансовые, увязывающие конечные показатели комплекса, потребность в продукции комплекса с промежуточными и ресурсными показателями;
- нормативный, включающий систему технико-экономических, социальных и экологических нормативов;
- факторного обоснования уровня производства и главных показателей развития отраслей, входящих в межотраслевой комплекс, в том числе модели производственных функций.

Глава 11

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Оборонно-промышленный комплекс России (ОПК), ранее называвшийся «военно-промышленный комплекс» (ВПК), представляет собой наиболее качественный, высокотехнологичный сектор экономики. Наибольшая часть российского потенциала инноваций сосредоточена в оборонном комплексе. В него включены новейшие достижения страны как в организации производства, так и, особенно, в области технологии и лучшие кадры ученых, специалистов и рабочих.

На протяжении всех лет существования советской власти экономика испытывала бремя милитаризации. В военно-промышленном комплексе разрабатывались программы, часто не связанные с реальными потребностями гражданской экономики.

В условиях перехода к рыночной экономике задачи, функции и результаты ОПК приобретают существенные изменения: меняется военная доктрина, повышается роль ОПК в распространении высоких технологий в гражданские отрасли, увеличивается участие ОПК во внешнеэкономических связях и т.д.

Таким образом, ОПК начинает работать на реальную экономику, а не только потребляет наиболее качественные материальные, трудовые ресурсы и приоритетное финансирование. Оборонная промышленность должна стать сферой рыночной и прибыльной.

11.1. Состав и состояние оборонно-промышленного комплекса

Военная мощь Советского Союза опиралась на значительный общеэкономический фундамент. С точки зрения возможностей функционирования ВПК экономика была самодостаточной. Изготовление новейших вооружений практически не зависело от внешних экономических связей. Показателями роли ВПК в экономической структуре государства являются удельный вес военных расходов в ВВП, объем военного производства, численность занятых.

В СССР в 80-х гг. удельный вес оборонных расходов составлял 9–13% ВВП. В комплексе было занято 10 млн человек. Отраслевая структура и высокий научно-технический потенциал промышленности позволяли обеспечивать стратегический паритет с ведущей в экономическом и военном отношении страной мира – США (СССР имел приблизительно $\frac{1}{3}$ американского объема ВВП). ВВП поглощал огромную долю все удорожающихся и качественных ресурсов страны. На его развитие расходовалось 30–50% наиболее эффективных видов металлопродукции и пластмасс. На его нужды расходовалась и преобладающая часть интеллектуального потенциала страны.

Так, в 1988 г. в военные разработки было вложено почти $\frac{3}{4}$ всей суммы средств, выделенных бюджетом на НИОКР. По оценкам экспертов, общая численность персонала оборонных НИИ и КБ превышала 1,8 млн человек, что в 30 раз превосходило общую численность ученых, работавших во всех институтах Академии наук СССР, значительная часть которых также выполняла заказы ВПК.

Развитие военно-промышленного комплекса, гонка вооружений стали совершенно несоизмеримы с экономическими возможностями страны. Оборонная промышленность не знала ресурсных и финансовых ограничений, которые возникали в других секторах экономики, что привело к технологическому отставанию гражданской промышленности.

Гипертрофированный удельный вес военного сектора был специфической чертой советской экономики. В результате этого ее отраслевая структура была деформирована и нуждалась в совершенствовании. Перенапряженность военными программами

стала серьезным препятствием экономическому и социальному прогрессу страны.

По мнению многих специалистов, экономика СССР надорвалась на чрезмерной милитаризации хозяйства. Уже в начале 80-х гг. XX в. возникла настоятельная необходимость сокращения военных усилий, что привело к снижению темпов военных расходов по сравнению с США. Так, за 1980 – 1986 гг. США увеличили военные расходы на 6,7%, а СССР – на 5,5%.

Россия унаследовала 80% оборонной промышленности СССР. Это означает, что степень милитаризованности экономики оказалась более высокой по сравнению с остальными республиками бывшего Союза.

Вместе с тем, оценивая реальный профиль советского ВПК, надо иметь в виду, что подавляющее большинство его предприятий к концу 80-х гг. XX в. имело двойной профиль и производило многие виды гражданской продукции. Предприятия ВПК выпускали около 50% всех товаров потребления машиностроительного производства, 100 – телевизоров, 70–80% холодильников, стиральных машин и т.д.

Оборонно-промышленный комплекс (ОПК) представляет собой наиболее качественный компонент экономики России. Он включает промышленные предприятия и научные организации, занимающиеся оборонными исследованиями и созданием вооружения и военной техники.

По состоянию на начало 2000 г. в состав ОПК России входило приблизительно 900 НИИ и КБ оборонного профиля, а также свыше 1700 предприятий и организаций восьми отраслей. Кроме того, с ними связаны примерно 1500 смежных предприятий и организаций в 10 странах СНГ. На объектах оборонной промышленности производится около 20% всего объема машиностроительной продукции страны.

В состав ОПК входят следующие отрасли, подведомственные оборонной промышленности России:

- авиационная промышленность (АП);
- производство боеприпасов и спецхимии (БП и СХ);
- производство вооружений и военной техники (ВВТ);
- производство ракетно-космической техники (РКТ);
- промышленность средств связи (ПСС);
- судостроительная промышленность (СП);
- электронная промышленность (ЭП);
- радиопромышленность (РП).

Почти в 900 НИИ и КБ сконцентрированы наилучшие научно-промышленные и интеллектуальные ресурсы России. Научно-технический комплекс России и сейчас по своей эффективности превосходит США, если количество научных результатов оценивать на единицу финансирования, например на 1 долл. США. Сегодня Россия на один вложенный в промышленность доллар производит в 4 раза больше продукции, чем в США.

К 1998 г. численность занятых в ОПК сократилась до 5,4 млн человек, но она все еще остается высокой. Так, удельный вес работающих в оборонной промышленности составляет 23,5% общей численности занятых по стране, причем непосредственно военное вооружение и военную технику (ВВТ) сейчас производят лишь около 2 млн человек.

Предприятия ОПК крайне неравномерно расположены на территории большинства субъектов РФ. Некоторые районы и более 70 городов-заводов, включая закрытые административно-территориальные образования, полностью зависят от работы комплекса, так как в них практически отсутствуют другие сферы применения труда.

Одна из особенностей экономической географии нашей страны состоит в том, что она построена вокруг крупных предприятий, которые принято называть градообразующими. Многие российские города живут в тесном симбиозе с ОПК.

Наиболее сложно эта ситуация складывается в Удмуртской Республике (55,3% занятого населения работает на предприятиях оборонной промышленности), Саратовской (50,9%), Новосибирской (43,5%) областей, Северо-Западном и Уральском регионах (по 30,7%).

Регионы с высокой долей занятых на предприятиях ОПК формируют большой потенциал массовой миграции рабочей силы в другие районы, что при отсутствии достаточных инвестиций в производственную и жилищно-коммунальную сферу создает экономическую и социальную напряженность. Поэтому в данных регионах важно учитывать местные возможности для трудоустройства высвобождающихся из оборонных отраслей работников.

С 1991 г. выпуск военной продукции в стране упал почти на 90%. Государственные закупки вооружения сократились на ту же величину. Фактически безрезультатными оказались проведенные три этапа государственной конверсии ОПК. С этого периода начался развал уникальнейшего в мире научно-технического потенциала.

Крайне тяжелая ситуация в ОПК проявилась в обвальном падении объемов производства, финансовых трудностях, снижении технического уровня производства, нарушении сложившейся системы кооперационных связей, уменьшении мобилизационных возможностей. Часть этих трудностей Россия унаследовала от Советского Союза, а некоторые из них стали результатом ошибок экономической политики, допущенных в процессе рыночных преобразований.

В 1992 г. оборонный сектор был лишен заказа. Правительство резко снизило ему инвестиции и таким образом оставило ОПК без средств к существованию и перспективы.

Сокращение военных расходов прежде всего сказалось на закупках ВВТ и заказах на НИОКР, уменьшение которых в 1991–1997 гг. ежегодно составляло в среднем около 30% (только за один 1993 г. – 68%). В результате расходы на закупки ВВТ снизились в 14, а на военные НИОКР – 13 раз. Это, естественно, автоматически повлекло уменьшение государственных закупок у военной промышленности. Годовой оборонный заказ в этот период ни разу не превышал 10% уровня 1991 г. Продажа оружия на внешнем рынке не изменила, да и не могла изменить ситуации. Экспорт военной продукции длительное время сокращался одновременно с внутренним спросом.

В результате создалась ситуация, при которой практически невозможно было осуществлять соответствующую реструктуризацию оборонной промышленности. Мировая практика показывает, что нормальная реструктуризация, т.е. адаптация к гражданскому рынку, происходит при уменьшении объемов выпуска ВВТ не более чем на 5–7% в год. В России темп был в несколько раз больше, к тому же только за 1991–1992 гг. конверсии подверглось 1238 предприятий комплекса и из него было уволено 1,08 млн человек.

Еще одна проблема – снизился за критический минимум объем производства по многим видам военной продукции. В целом государственный оборонный заказ по основной массе вооружений и военной техники обеспечивает загрузку производственных мощностей максимум на 10–15%. Оборонный заказ стал ниже минимально допустимого уровня, что ведет к росту издержек в расчете на единицу выпускаемой продукции, а также к деградации и утрате высокотехнологических производств.

Главные причины трудностей в ОПК были обусловлены:

- непродуманной конверсией;
- неэффективной приватизацией объектов ОПК;
- недостаточным финансированием;
- несовершенством управления.

В 2002 г. объем производства продукции ОПК вырос на 22,5%. Наибольшее увеличение произошло в авиапромышленности (40,6%) и промышленности вооружений (25,5%). Темп роста производства оружия вызван растущим экспортом и опережающим ростом цен на комплектующие к продукции ОПК. В будущем бюджеты будут выделять на оборону больше средств, госзаказ будет направлен на НИОКР в области создания новых образцов вооружений и техники и на ремонт, модернизацию и закупку техники.

11.2. Роль оборонно-промышленного комплекса в обеспечении военного паритета и экспорте вооружения

Самыми общими и употребляемыми в мировой статистике показателями роли военно-промышленного комплекса в экономической структуре государства являются удельный вес военных расходов в ВВП и объем военного производства.

Развитие оборонно-промышленного комплекса и его регулирование необходимы для гарантии стратегической стабильности в мире.

Ограничение экономических возможностей и фактическое место России в мировой хозяйственной системе сегодня и в перспективе двух – трех ближайших десятилетий предполагают оптимизацию структуры военной промышленности. Суть ее прямо вытекает из основных положений военной доктрины России на каждом отдельном этапе, ее приоритетов в области военного строительства.

В связи с нехваткой финансовых ресурсов масштабное переоснащение Вооруженных Сил новыми видами вооружений отложено на перспективу до 2005 г. Тогда же начнется и структурная перегруппировка военной промышленности страны, чтобы соответствовать номенклатуре массовых поставок ВВТ в перевооружаемые армию и флот. Пока же с учетом имеющихся реалий военная доктрина исходит из сохранения и поддержания ведущей роли стратегических ядерных сил в военной системе государства.

Стремление США в одностороннем порядке выйти из договора с Россией по поводу предотвращения создания системы противоракетной обороны, расширения арсенала высокоточного оружия со стороны США требуют от России сохранения достаточного количества ядерных вооружений и их носителей, наличия современных систем предупреждения о военной опасности вообще и ядерном нападении в особенности, надежного комплекса управления и информационного обеспечения постоянного функционирования и боевого применения стратегических ядерных сил.

В настоящее время на эти цели направляется примерно $\frac{1}{4}$ военного бюджета страны, в том числе на такую важнейшую их часть, как ракетные войска стратегического назначения. Существует официальная точка зрения законодательных и исполнительных органов власти России, поддерживаемая и военными специалистами, о повышении как абсолютных расходов на отмеченные выше цели, так и доли стратегических ядерных сил в структуре военного бюджета. Агрессия НАТО в Югославии, развязанная весной 1999 г., война США и Великобритании в Ираке послужили еще одним поводом для укрепления данной позиции.

Упор на развитие стратегических ядерных сил предполагает и изменение приоритетов в ОПК России. Речь должна идти о первоочередном внимании к развитию ракетно-космической и атомной промышленности, а также к военному самолето- и кораблестроению. Соответствующее развитие предполагается и в смежных отраслях, производящих комплектующие первой группы. Разработана концепция военно-технического сотрудничества России с другими государствами и прежде всего с государствами – членами коллективной безопасности.

По мере экономического и оборонного ослабления Россия будет неизбежно становиться зоной жизненно важных интересов все большего количества стран. Ядерное оружие в XXI в. будет оставаться сдерживающим фактором в межгосударственных отношениях и гарантом стратегической стабильности в мире.

Страны мира постепенно перейдут от сокращения ядерных вооружений к их запрещению, но до контролируемого запрета еще далеко, чтобы говорить о свертывании ядерных оружейных технологий. Снижение темпов экономического роста в США заставляет планировать сокращение прироста бюджетных расходов на 2002 г. Но даже в неблагоприятных экономических усло-

виях США планируют наращивание военных расходов на 6,7%, т.е. на сумму 319 млрд долл. США (16,3% суммы всех расходов). Военный бюджет России в 2001 г. составил 230 млрд руб., хотя его удельный вес в бюджетных расходах несколько выше. Военный бюджет США больше российского в 35 раз. В бюджете 2003 г. расходы на оборону США составят 380 млрд долл. США.

Для России военная промышленность выполняет не только функцию обеспечения вооружением и военной техникой (ВВТ) Вооруженных Сил, но и представляет собой важнейшую экспортоориентированную отрасль (табл. 11.1). В советский период экспорт ВВТ рассматривался как выгодное направление внешнеэкономической деятельности, но тогда в данной сфере большую роль играл идеологический аспект. Это проявлялось, в частности, в значительных поставках ВВТ некоторым странам в долг, причем в большинстве случаев подобные долги не имели практических шансов быть погашенными странами-импортерами.

Таблица 11.1

Основные экспортеры вооружений
(объем экспорта, млрд долл. США)

Год	США	Великобритания	Франция	Россия
1992	14,2	5,3	4,4	2,7
1995	15,6	7,4	3,8	3,3
1996	17,0	8,8	5,6	3,4
1997	27,1	10,9	7,4	2,5
1998	26,5	8,9	9,8	2,9

Источник. Коммерсант. – 2001. – 14 марта. – С. 8.

В сегодняшней экономической ситуации в России в целом, и в ОПК в том числе, коммерческая сторона экспорта оружия становится преобладающей. Достаточно отметить, что в настоящее время по этому каналу в комплекс идет 70% всех финансовых поступлений.

В 80-е гг. СССР ежегодно продавал вооружений до 20 млрд долл. США, но наши тогдашние союзники «живыми деньгами» с нами, как правило, не расплачивались. Так, в настоящее время вьетнамский долг за поставки оружия составляет около 17 млрд руб.

На мировом рынке вооружений Россия твердо сохраняет четвертое место после США, Англии и Франции. Индия вместе с Китаем остаются главными партнерами России на рынке воору-

жений. Их общая доля в российском военном экспорте составляет 65–70%¹. Экспортные поставки вооружения увеличиваются.

Рособоронэкспорт продает оружия более чем на 3 млрд долл. США ежегодно. Треть поставляемых Россией вооружений на мировой рынок покупается Индией. Индия считается традиционным покупателем отечественного оружия. Ее армия на 70% оснащена вооружением советского и российского производства. За последние 40 лет Россия поставила Индии военной техники и вооружений на сумму около 30 млрд долл. США, с 1990 по 1996 гг. – на 3,5 млрд долл. США. В 2001 г. валютная выручка за поставку на экспорт вооружений и военной техники составила 4,2 млрд долл. США.

11.3. Оборонно-промышленный комплекс – высокотехнологичный сектор российской экономики. Роль конверсии ОПК в распространении высоких технологий

Наибольшая часть российского потенциала инноваций сосредоточена в оборонном комплексе. Россия и в условиях кризиса сохранила уникальные передовые технологии. Такими технологиями располагают прежде всего такие отрасли ОПК, как авиакосмическая и атомная промышленность, судостроение, производство лазерной техники и средств информации, разработка программного обеспечения. Во многом благодаря оборонной продукции Россия поддерживает удельный вес машин, оборудования и транспортных средств в экспорте на уровне 10%.

Новые ядерные технологии могут широко применяться в мирных целях, в частности, для решения экологических проблем, порожденных военной ядерной промышленностью. Использование ядерной медицины позволяет проводить раннюю диагностику заболеваний, а также лечение онкологических заболеваний с помощью источников ионизирующих излучений, значительно расширит применение обычной медицинской практики.

Одной из отраслей, производящих конкурентоспособную наукоемкую продукцию, является ракетно-космическая промышленность.

¹ См.: Известия. – 2000. – 17 апр.

Ракетно-космическая промышленность, как и другие отрасли ОПК, технологически неоднородна, однако большая часть сопряженных производств, образующих технологические цепочки, относится к современному пятому технологическому укладу.

В 1956 г. в СССР впервые была практически решена задача создания баллистических ракет дальнего действия, способных быть надежными носителями ядерных зарядов. В 1957 г. двухступенчатая ракета Р-7 вывела в космос два искусственных спутника Земли.

Внешнеполитический эффект от полета первого спутника был огромный, мир был потрясен и восхищен. 12 апреля 1961 г. одним витком вокруг Земли Юрий Гагарин открыл для человечества эру космических пилотируемых полетов.

В создании первых кораблей-спутников и в подготовке полета первого космонавта Земли участвовали 123 организации; главным исполнителем было ОКБ-1 С.П. Королева. К началу 60-х гг. XX в. страна занимала в космонавтике лидирующее положение.

Сейчас космическая деятельность уже не ассоциируется только с ракетно-космической промышленностью и оборонным комплексом. Космические системы и их наземная инфраструктура в нашей стране стали важным элементом многих отраслей экономики: транспорта (морского, воздушного, наземного), связи, телерадиовещания, электроники, добычи морских биоресурсов, геологоразведки, служб глобального мониторинга поверхности Земли и окружающей среды, в том числе гидро-, метео-информации и др.

Космическая деятельность постепенно приобретает черты, свойственные рыночной экономике. Растет удельный вес космической техники и услуг, выполняемых на коммерческой основе (до 70% «гражданского» космоса).

Российская авиатехника способна конкурировать с иностранной. Страна выпускает самолеты, не уступающие по качеству западным. Такие модели как ИЛ-96-300, ТУ-204 по многим показателям превосходят иностранные аналоги. Стоимость самолетов нового поколения на порядок ниже, чем аналоги западного производства. Например, затраты на ИЛ-96 составляют около 35 млн долл. США, а на его аналог БОИНГ-767 – более 70 млн долл. США. Таким образом БОИНГ в 2 раза дороже, чем ИЛ-96, кроме того, его дальнейшая эксплуатация, запасные части и техническое обслуживание также значительно дороже, чем отечествен-

ный аналог. Вместе с тем в российской авиации используется большое количество старой техники, выработавшей свой ресурс. Необходимо обновление парка авиакомпаний новыми самолетами с большей безопасностью и с улучшенной экологией.

Военный самолет «Руслан», который изначально проектировался для запуска военных ракет, перепрофилируется для работы в мирных целях, т.е. для запуска космических аппаратов, что в 3 раза дешевле, чем запуск с земли, который обходится от 20 до 25 тыс. долл. США за 1 кг груза. Отечественная аэрокосмическая корпорация не имеет ни одного зарубежного конкурента в мире. Так как коммерческая окупаемость перепрофилированных военных самолетов высокая, то у аэрокосмической отрасли имеются широкие возможности прибыльно работать.

Наиболее масштабное и многоаспектное влияние на ОПК страны оказала конверсия военного производства. На макроэкономическом уровне она означает долгосрочную структурную перегруппировку финансовых, материальных и людских ресурсов из военного в гражданский сектор экономики и проявляется в уменьшении общего объема военных расходов государства.

Процесс конверсии в России был исторически и экономически неизбежен. На протяжении десятков лет страна вкладывала деньги, прежде всего, в ВПК, а стало быть, в высокие технологии, науку, материаловедение. Отрасли ОПК и сейчас обладают большим потенциалом, превосходящим его в гражданском машиностроении.

Потенциал ОПК – это высококвалифицированные кадры, качественные материальные ресурсы, развитая база НИОКР и др. Но эти возможности ОПК используются крайне нерационально.

Интеграция ОПК с гражданскими отраслями промышленности – это технологическая основа решения основных задач, стоящих перед экономикой, и прежде всего формирование новой технологической базы для прорыва в развитии производства наукоемкой продукции, определяющей темпы научно-технического прогресса в национальной экономике. Вклад конверсии в оздоровление экономики должен состоять не в прямом ограничении финансирования ОПК, а в масштабном сбережении ресурсов в гражданских отраслях с чрезмерно высокой степенью загрузки военными заказами и резервированием мощностей.

Государственная программа конверсии оборонной промышленности, разработанная на период до 1995 г., не соответствова-

ла ни оборонным, ни гражданским нуждам страны. В результате ведомственного подхода к ней сохранилось обособление оборонных предприятий от коренных хозяйственных преобразований в экономике страны, связанных с переходом к рынку.

Конверсия в начале 90-х гг. XX в. в стране проводилась скоропалительно и с большими издержками. Мировой опыт и состояние конверсируемых предприятий РФ подтверждают, что высокие темпы данного процесса вызывают тяжелые последствия и превращают демилитаризацию экономики в один из факторов падения промышленного производства в целом.

Объективные трудности конверсии были усугублены ее ограниченным финансированием. Вместе с тем конверсия проводилась без предварительной структурной перестройки. Необходима была демилитаризация экономики.

В результате конверсии сократились военный заказ и мощности оборонной промышленности, которые стали высвобождаться из производства, превратились в мобилизационный резерв и были законсервированы. Кроме того, изменения деятельности предприятий оборонной промышленности не были отражены в законодательстве.

Перспективы реформирования военной промышленности заключаются в трансформации определенной части ОПК в общегосударственный научно-промышленный комплекс, который стал бы материальной и творческой основой для формирования прогрессивной и модернизированной экономики России с конкурентоспособной обрабатывающей промышленностью.

Накопленный военно-промышленный потенциал – это фундамент сохранения экономической самостоятельности страны. Программа конверсии должна разрабатываться как общеэкономическая программа национальной экономики, содержание которой необходимо глубоко увязать со стратегией структурных преобразований в экономике страны.

Одной из важнейших задач конверсии является увеличение производства и качественное расширение номенклатуры оборудования, обеспечивающего решение крупных социальных программ – жилищного строительства, развития социальной инфраструктуры, решения экологических и медицинских проблем. Частичное обеспечение ресурсами социальных программ за счет конверсии позволяет преодолеть отставание отечественного машиностроения и в этой сфере. Только при участии государства

возможно преобразовать структуру отечественной экономики, сделав ее адекватной рынку. Регулирование экономики должно включать управление развитием как фактор устойчивого экономического роста.

Согласно расчетам специалистов, для решения оборонных проблем потребуется примерно $\frac{1}{4}$ предприятий, институтов и конструкторских бюро нынешнего ОПК. Одновременно необходимо иметь детальную программу превращения остальной части ОПК в новый научно-технический комплекс при активной государственной поддержке.

Одной из форм таких структур могло бы стать создание вертикальных концернов, включающих производство, конструирование, маркетинг, сбыт взаимоувязанных наборов инновационных и конкурентоспособных видов продукции. При необходимости для широкомасштабного производства разнообразного оборудования можно было бы пойти и на образование транснациональных компаний, в первую очередь с участием предприятий, расположенных в странах ближнего зарубежья.

Другой формой является образование центров, способных на научные открытия и создание новых высоких технологий для использования в различных отраслях национальной экономики. Некоторые в прошлом закрытые города, ориентированные на ядерные и другие военные исследования, могут быть перепрофилированы под такие центры. В них должна быть создана широкая сеть небольших, в основном частных, фирм, использующих и материальную базу ОПК, а также филиалов НИОКР для производства новых гражданских товаров и технологий. Эта сфера преимущественно мелкого и среднего бизнеса считается весьма перспективным направлением преобразований ОПК, особенно на ближайшее будущее, пока ресурсы для крупных государственных проектов долговременного характера ограничены.

11.4. Финансирование ОПК

Одна из основных проблем комплекса заключается в недостаточности финансирования. В этой сфере общепринятыми в мировой статистике являются показатели годовых военных расходов в расчете на одного военнослужащего и одного жителя страны. В 1997 г. военные расходы на одного военнослужащего равнялись (тыс. долл. США): в России приблизительно 14, Великобритании –

200, Германии – 98, США – 176. В том же году военные расходы на душу населения составляли, долл. США: в России – 233, США – 978, Великобритании – 578, Франции – 756, Греции – 517.

Затраты государственного бюджета РФ на оборонные нужды составили в 1993 г. – 4,4% ВВП; в 1994 г. – 5,6; в 1995 г. – менее 4; в 1996 г. – 2,7%. При этом сам объем ВВП непрерывно снижался.

Ограниченность возможностей финансирования государственного оборонного заказа на поставку в Вооруженные Силы конкретных образцов ВВТ привели к идее сконцентрировать большую часть выделенных на эти цели ресурсов на НИОКР в области создания новых типов вооружений. Реализация идеи позволила бы создавать научно-технические и технологические заделы для последующего перевооружения российских Вооруженных Сил на качественно новые системы ВВТ.

Сегодня для России отставание в этой сфере от ведущих в экономическом и военном отношении стран недопустимо. Мир находится на пороге очередной военно-технической революции, которая должна привести к значительному качественному рывку в модернизации действующих ныне образцов ВВТ, появлению принципиально новых видов оружия, которые будут базироваться на новых физических принципах и наукоемких технологиях. Причем двойное назначение будет иметь гораздо больше технологий, чем те, которые применяются при производстве нынешнего вооружения.

Однако на практике реформирование военных НИОКР было не подкреплено соответствующими бюджетными ресурсами. Так, только за 1989–1995 гг. произошло более чем 10-кратное снижение финансирования на НИОКР в области военного производства. Сегодня в России из бюджета на это ассигнуется в долларовом исчислении фактически в 30 раз меньше средств, чем в США, и в 10 раз меньше, чем в европейских странах НАТО. К тому же бюджетные ассигнования – это плановый показатель, который в последние годы никогда не исполнялся. Процент реальных ассигнований на НИОКР оборонного характера значительно отличается от первоначальных планов.

Конечно, бюджетное финансирование не способно решить все экономические проблемы ОПК.

Например, ракетно-космическая деятельность финансируется из разных источников:

- из государственного бюджета – государственными космическими программами;

- такими государственными или внебюджетными структурами, например, как РАО «Газпром»;
- региональными органами власти;
- предприятиями-разработчиками;
- зарубежными заказчиками по контрактам.

Основными источниками финансирования и доходов предприятий и организаций отрасли являются бюджетное финансирование проектов со стороны Ракетно-космического агентства, Министерства обороны РФ и Российской академии наук. В 1998 г. объемы продаж космической продукции по зарубежным заказам составили 880 млн долл. США.

Получившее широкое распространение международное партнерство, кроме эффекта мобилизации капитала, служит и средством проникновения на зарубежные рынки. России для сохранения и роста ракетно-космического потенциала необходимы целенаправленная государственная научно-техническая политика, нормативно-правовая база, разработка стратегии развития отрасли.

Один из негативных итогов ухудшения финансового положения оборонных предприятий – резкое устаревание оборудования. Недостаточный уровень капиталовложений в техническое перевооружение функционирующих и мобилизационных мощностей ведет к их быстрому физическому и моральному старению, что в ближайшее время неизбежно отразится на возможности производить современное вооружение и военную технику. Анализ технического состояния активной части основных производственных фондов оборонной промышленности показывает, что в отраслях наметилась негативная тенденция устаревания парка оборудования и может возникнуть ситуация, когда количество оборудования с возрастом более 20 лет составит почти 50%.

В результате сокращения текущего производства вооружения и военной техники и сложного финансового положения предприятий комплекса ухудшается материальное положение трудовых коллективов. В оборонной промышленности резко снизилась средняя заработная плата: сегодня она на 30–40% ниже, чем в общепромышленном производстве. Эта тенденция связана с тем, что в ОПК уменьшение численности работающих происходит более медленно по сравнению с падением объемов производства, а также с большим количеством градообразующих предприятий.

В настоящее время на многих предприятиях ОПК существует значительная скрытая безработица. В комплексе значительно снизился кадровый потенциал рабочей силы. Так, средний возраст работника достиг 43 лет (в научно-исследовательских организациях и конструкторских бюро – 45). Молодежь до 30 лет на предприятиях оборонной промышленности составляет только 16% персонала (в НИИ и КБ – 12%). Высок удельный вес женщин – 52% и работающих пенсионеров – 11,5% (в НИИ и КБ – 15,5%). Общая численность докторов и кандидатов наук уменьшилась.

11.5. Особенности приватизации предприятий отраслей оборонной промышленности

Общие цели и задачи государственных программ приватизации не учитывали особенностей предприятий отраслей оборонной промышленности. Переход к рыночной экономике предприятий отраслей оборонной промышленности проходил в условиях общего экономического кризиса, осложнившегося проводимой конверсией. Уже на начальном этапе приватизации предприятий ОПК наряду с отдельными положительными моментами (реорганизация структуры управления предприятиями с выделением независимых подразделений и предоставлением им прав юридического лица, ослабление социальной напряженности и повышение эффективности работы отдельных предприятий) выявились и отрицательные, в том числе отказ от профильной продукции.

Приватизация на предприятиях ОПК сопровождалась прекращением государственного финансирования, что вполне естественно. Однако новые собственники, прежде всего трудовые коллективы, оказались неспособны инвестировать производство, в особенности его оборонную часть. Приватизация сопровождалась масштабным и трудно контролируемым государством процессом ухода бывших оборонных предприятий от выпуска ВВТ, неоправданным сужением номенклатуры военной продукции, что практически не было подкреплено прогрессивной унификацией образцов ВВТ. В последующие годы данная ситуация еще более ухудшилась. Цели приватизации не были достигнуты.

Приватизация предприятий ОПК преследовала цель не только сохранения, но и дальнейшего совершенствования их научно-технического и кадрового потенциала. Основные задачи приватизации в этой сфере включали:

- минимизацию затрат на производство и разработку вооружения и военной техники с учетом требований военной доктрины и обеспечения на этой основе обороноспособности России;
- создание оптимальной структуры производства в ОПК, соответствующей рыночным условиям;
- максимально эффективное использование кадрового, научно-технического и производственного потенциала ОПК для достижения быстрой стабилизации социально-экономической ситуации в стране.

Приватизацию предприятий ОПК предполагалось осуществлять исходя из следующих принципов:

- согласования интересов РФ, национально-государственных и административно-территориальных образований в рамках РФ;
- разграничения полномочий и функций при проведении приватизации между органами государственной власти и управления;
- приоритета трудовых коллективов при приватизации предприятий ОПК для смягчения социальной напряженности и сохранения высокого научно-технического и производственного потенциала предприятий оборонного комплекса;
- оказания финансовой поддержки предприятиям, подвергшимся разгосударствлению и приватизации – создание специальных фондов поддержки предприятий, предоставление дополнительных льгот трудовым коллективам и т.д.

На процесс приватизации предприятий ОПК оказал влияние комплекс факторов. Во-первых, это действовавшая система управления оборонными предприятиями, основанная на жесткой централизации административных функций, существенно ограничившей их производственно-хозяйственную самостоятельность.

Во-вторых, масштабность производства, что затрудняло выкуп имущества трудовыми коллективами; неравномерность размещения научно-технического и производственного потенциала оборонной промышленности в пределах России; диверсификация производства, проявляющаяся в структуре выпускаемой предприятиями продукции (военной и военно-технической, а также продукции двойного назначения, общегражданской, непродовольственных товаров народного потребления).

В-третьих, наличие мобилизационных мощностей и резервов, значительно ограничивающих процесс разгосударствления и приватизации.

В-четвертых, конверсия военного производства, изменение структуры выпускаемой продукции и статуса оборонного предприятия; расширение возможностей приватизации.

Необходимо также иметь в виду, что отсутствовали основополагающие законодательно-правовые документы, определяющие развитие ОПК: законы об оборонном заказе, о статусе оборонного предприятия; согласованные решения с государствами – членами СНГ о совместном производстве военной и военно-технической продукции, что затрудняло подготовку концепции и программ приватизации предприятий комплекса.

Начало разгосударствления собственности и приватизации в оборонном комплексе можно отнести к 1990–1992 гг., когда появились различные формы собственности в рамках многоукладной экономики, а приватизация и разгосударствление собственности не были узаконены и осуществлялись в соответствии с отдельными решениями на уровне властных структур.

Стихийная приватизация, происходившая в ряде отраслей национальной экономики, не должна была распространяться на ОПК, так как она могла привести к их полному развалу. В 1993 г. был подписан Указ Президента РФ «Об особенностях приватизации и дополнительных мерах государственного регулирования деятельности предприятий оборонных отраслей промышленности» от 19 августа № 1267 и принято Постановление Правительства РФ «О предприятиях и организациях оборонных отраслей промышленности, не подлежащих приватизации в 1993–1995 годах, а также преобразуемых в акционерные общества» от 11 декабря 1993 г. № 1285, которые позволили перевести в организованный процесс приватизацию в оборонном комплексе. Этими документами предусматривалось:

- отступление для предприятий оборонных отраслей промышленности (ОПК) от стандартных приватизационных процедур, предусмотренных государственной программой приватизации;

- составление перечня предприятий, находящихся в федеральной собственности и не подлежащих приватизации, по обязательствам которых отвечает государство – обеспечение выполнения оборонного заказа и оборонных НИОКР, гарантии соответствующей оплаты труда, сохранение государственной тайны, содержание мобилизационных мощностей и т.д.;

- установление порядка управления государственными пакетами акций оборонных предприятий и использования дивидендов по указанным акциям;

• закрепление вхождения оборонных предприятий и организаций в перечни предприятий:

а) не подлежащих приватизации в 1993–1995 гг.;

б) подлежащих приватизации на основе специально разработанных для них концепций;

в) преобразуемых в акционерные общества с сохранением контрольного пакета акций на три года в федеральной собственности;

г) преобразуемых в акционерные общества с закреплением «золотой акции» сроком действия три года за государством;

д) приватизируемых без ограничений.

Темпы приватизации, особенно на начальной стадии, постоянно возрастали. Если в 1991–1992 гг. было приватизировано около 6,5% общего количества предприятий ОПК, в 1993 г. – 25, то в 1994 г. – 60%. В 1995 г. доля приватизированных предприятий ОПК составила свыше 70% общего их количества. Наиболее активно процесс приватизации проходил на предприятиях авиационной, радио- и электронной промышленности.

Самым распространенным способом приватизации в ОПК является продажа акций акционерных обществ открытого типа. Среди других способов приватизации использовались выкуп арендованного имущества, продажа предприятий на коммерческом конкурсе и продажа имущества (активов) действующих и ликвидированных предприятий и объектов. Результаты деятельности приватизированных предприятий ухудшились.

По разным оценкам, структурная перестройка предприятий оборонного комплекса, включающая модернизацию производства и конверсию оборонной промышленности, потребует от 150 до 300 млрд долл. США. Адаптационной реакцией предприятий оборонного комплекса, тесно сотрудничающих между собой на основе научных, производственных и кооперационных связей, явилось стремление к образованию различных интегрированных структур с преобладанием в последнее время акционерно-промышленных компаний и финансово-промышленных групп.

Создание разветвленной сети финансово-промышленных групп – одно из наиболее действенных путей привлечения внебюджетных источников финансирования для вывода ОПК из кризиса, осуществления структурной перестройки, переориентации промышленных предприятий и научных организаций на собственные средства. Образование ФПГ на базе предприятий ОПК повы-

шает устойчивость входящих в них предприятий к внешним воздействиям, способствует расширению самостоятельности предприятий во всех сферах деятельности, уменьшает вероятность банкротства, содействует перераспределению управленческих функций.

Возникновение ФПГ должно регламентироваться и регулироваться государством, особенно при объединении предприятий, оказывающих существенное влияние на обороноспособность России, так как в противном случае могут возобладать групповые интересы, идущие в разрез с государственной промышленной политикой в ОПК. В то же время по другим, менее значимым направлениям деятельности ФПГ могут консолидировать предприятия на добровольной основе.

Приватизация предприятий ОПК должна была способствовать развитию новой системы прав собственности, направленной на эффективное ведение хозяйства. Однако положительный результат от институциональных преобразований в ОПК может быть достигнут только в комплексе с мерами по конверсии военного производства, его демонополизации, финансовой стабилизации, развитию финансовых рынков, а также при создании условий для возникновения конкурентной среды и т.д.

Чековый (ваучерный) этап приватизации в ОПК, закончившийся 1 июля 1994 г., не принес положительных результатов. Однако он выявил ряд следующих проблем.

- Падение объемов производства и особенно спад в оборонных исследованиях в результате существенного сокращения государственного оборонного заказа.

- Потеря мобилизационных мощностей из-за отсутствия государственного финансирования. Предприятия, имеющие в своем составе мобилизационные мощности, должны осуществлять финансирование последних согласно заключенным договорам, в рамках которых мобилизационные мощности содержат частично за счет средств предприятий, а частично – государства. Последнее же постоянно нарушало свои обязательства, что приводило к утрате мобилизационных мощностей.

- Банкротство части акционерных (приватизированных) предприятий. При осуществлении программы приватизации предполагалось, что приватизация и акционирование спасут оборонные предприятия от банкротства. Однако в настоящее время банкроты встречаются и среди государственных, и среди приватизированных предприятий.

- Отсутствие механизма контроля за использованием интеллектуальной собственности при приватизации предприятий и научных организаций.

Согласно нормативным документам по приватизации интеллектуальная собственность должна оцениваться отдельно в ходе общей оценки стоимости имущества, но и из-за отсутствия соответствующих механизмов и контроля за использованием интеллектуальной собственности предприятия во многих случаях оценку не проводили. Подобное положение нередко приводило к ее разбазариванию, передаче в другие отрасли и коммерческие структуры. Большой интерес к интеллектуальной собственности российских оборонных предприятий проявляют и иностранные фирмы.

- Разрушение научных, технологических и кооперационных связей между предприятиями в результате приватизации отдельных предприятий, объединенных в единый комплекс; ослабление научно-исследовательского потенциала научных организаций при раздельной приватизации научной и опытно-производственной базы.

Осуществляя в процессе приватизации политику демонополизации, Госкомимущество РФ и ГКАП РФ применяли принцип раздельной приватизации научных организаций и промышленных предприятий, входящих в единый комплекс. Это приводило к разрушению взаимоотношений науки и производства, технологических и кооперационных связей как внутри ОПК, так и между смежными отраслями. На начальном этапе приватизации были фактически лишены своей производственной базы крупнейшие научно-производственные комплексы (например, ОКБ им. П.О. Сухого, АНТК им. А.Н. Туполева и др.).

- Ослабление государственного контроля за деятельностью приватизированных оборонных предприятий, участвующих в выполнении государственного оборонного заказа. Из-за отсутствия до 1995 г. закона о государственном оборонном заказе не было налажено эффективное взаимодействие органов государственного управления с приватизированными оборонными предприятиями. Это привело к тому, что акционированные предприятия, вышедшие из Госкомоборонпрома России, а также предприятия, пакет акций которых был закреплен в государственной собственности, отказывались от выполнения оборонного заказа из-за его невыгодности.

- Система ваучерной приватизации не создала эффективных собственников, способных обеспечить приток необходимых инвестиций в оборонный комплекс. Приватизация не стимулировала дополнительные инвестиции. Иностранцы инвесторы предпочитали участвовать в создании совместных предприятий, соучредителями которых являются государственные оборонные предприятия, поскольку в этом случае снижается риск потерь вложенных капиталов.

- Развал сложившейся социальной сферы в результате передачи объектов социально-культурного и бытового назначения в муниципальную собственность. В систему Госкомоборонпрома России входило более 70 городов-заводов с обособленными научными и промышленными подразделениями и замкнутой социальной инфраструктурой, которая в условиях кризиса пострадала в наибольшей степени. Передача объектов социально-культурного и бытового назначения в муниципальную собственность в этом случае не могла способствовать сохранению данных объектов, поскольку отчисления оборонных предприятий в местные бюджеты были незначительны. Муниципальные же органы не имели необходимых средств для поддержания социальной инфраструктуры.

Приватизированные предприятия, не располагая достаточными средствами на содержание имеющихся у них объектов социальной сферы, также стремились к перепрофилированию этих объектов, обеспечивающему получение прибыли.

Таким образом, большинство приватизированных предприятий ОПК, как и государственных, оказалось в сложном экономическом и финансовом положении из-за существенного сокращения оборонного заказа и отсутствия инвестиций. Разгосударствление собственности в ОПК при отсутствии надлежащего управления не привело к повышению эффективности производства. Сейчас потребности обороны наполовину обеспечиваются частными предприятиями, в том числе акционерными обществами с участием государства. Важно при этом использовать конкурсную систему государственных закупок.

Сохранение и активизация научно-промышленного потенциала ОПК в нынешних условиях должны концентрироваться на следующих направлениях:

- обеспечение приоритетности государственной поддержки конверсии наукоемкой промышленности и стимулирования НТП,

доведение государственных расходов на эти цели до нормативного уровня, установленного действующим законодательством;

- завершение работы по реорганизации предприятий оборонной промышленности в государственные предприятия и акционерные общества с погашением задолженности, образовавшейся вследствие недофинансирования государственного оборонного заказа, и реструктуризацией других просроченных долговых обязательств;

- поэтапное погашение накопленной задолженности государства по оборонному заказу, обеспечение строгого исполнения ассигнований на закупку военной техники и проведение НИОКР, предусмотренных законом о федеральном бюджете;

- обеспечение государственной защиты отечественных производителей космической и авиационной техники, другой наукоемкой продукции, недопущение предоставления льгот импортерам и иностранным производителям этих видов продукции, реализации принятых нормативных актов и программ как приоритетных направлений государственной структурной политики.

Меры, предпринятые Правительством России в 1998–2001 гг., позволили в основном приостановить негативные тенденции в ОПК. В частности, в ряде отраслей возрос объем производства, практически во всех отраслях существенно замедлилось его падение, улучшились некоторые показатели хозяйственной деятельности оборонных предприятий. Однако в дальнейшем необходимо решить такие важные задачи как сохранение научных школ, работающих на оборону, передовых технологий; определение наиболее перспективных военно-технических программ XXI в.

Ключевые слова

Авиационная промышленность
Бремя милитаризации
Военный бюджет
Военный паритет
Государственный оборонный заказ
Конверсия оборонной промышленности
Оборонно-промышленный комплекс
Состав ОПК
Экспорт оружия

Вопросы для самопроверки

Дайте краткую характеристику ОПК как высокотехнологического сектора экономики.

К каким последствиям в экономике СССР приводила перенапряженность военных программ?

Какова роль ОПК в реструктуризации гражданского сектора экономики?

В чем состояли главные причины трудностей в ОПК при переходе к рыночной экономике?

Каковы источники финансирования ОПК?

Каково место России на мировом рынке оружия?

Какова роль конверсии в ресурсном обеспечении социальных программ?

По каким направлениям формируются расходы государственного оборонного заказа?

Каковы недостатки проведенных конверсионных программ?

Глава 12

РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ

ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Энергетика является одной из важнейших отраслей национальной экономики любой страны. По уровню ее развития и потенциальным возможностям можно судить об экономической мощи государства. Потребление энергии на душу населения определяет уровень развития цивилизации.

Произукция ТЭК характеризуется массовым потреблением и во многом определяет цены на средства производства и предметы потребления, поэтому важно прогнозировать перспективную структуру энергобаланса и осуществлять политику энергосбережения на основе прежде всего новых технологических решений в производстве и потреблении топлива.

12.1. Состав топливно-энергетического комплекса и задачи его развития

В состав топливно-энергетического комплекса (ТЭК) входят электроэнергетика, топливные отрасли промышленности, трубопро-

водный транспорт топлива, а также геологоразведочные работы (на нефть, газ, уголь, сланцы и сырье для атомной энергетики).

Электроэнергетика включает тепловые и атомные электростанции, гидроэлектростанции, электрические сети, магистральные топливные сети, атомные станции теплоснабжения, нетрадиционно возобновляемые источники энергии и др. Топливная промышленность состоит из нефтедобывающей, сланцевой и торфяной промышленности.

Трубопроводный транспорт топлива включает: магистральные нефтепроводы, нефтепродуктопроводы, газопроводы, гидротранспорт угля. Значение энергетики определяется тем, что производственный процесс во всех отраслях национальной экономики основан на применении энергии в различных ее формах.

Основной задачей развития ТЭК является надежное обеспечение потребностей национальной экономики, населения и экспорта во всех видах топлива и энергии соответствующего качества при осуществлении необходимых мер по их экономии и энергоснабжению. Затраты на продукцию ТЭК формируют среду, в которой живут предприятия и население. ТЭК занимает ведущее место в экспорте. В России в 1998 г. доля экспорта нефти достигла 42,4% в объеме ее добычи, доля газа – 38%.

Добыча нефти в России в 2001 г. была равна 348 млн т, из которой экспорт в соответствии с балансовыми заданиями Правительства составил 92 млн т, экспорт по дополнительным квотам – 23 и экспорт в страны СНГ – 18 млн т. Таким образом, весь экспорт нефти достиг 43,6% ее добычи¹.

ТЭК является основой формирования доходной части бюджета страны. В федеральный бюджет нефтегазовый комплекс направляет 40% всей его доходной части. В целом топливно-энергетический комплекс России выступает одним из крупнейших в мире, по масштабам производства энергетических ресурсов он уступает лишь США. В отличие от многих стран в нем велик удельный вес наиболее экологически чистого топлива – природного газа и низка доля каменного угля.

Удельный вес угля в энергобалансе России в конце 90-х гг. XX в. составлял 14%, в то время как в Великобритании – 32%, Германии – 27, Японии – 18%².

Таким образом, для России ТЭК играет роль главного структурного компонента экономики.

¹ См.: Известия. – 2000. – 29 нояб.

² См.: Экономист. – 2001. – № 2. – С. 33.

12.2. Энергетическая стратегия

Обоснование перспектив развития ТЭК как единого целого, проблемы которого можно решить только в комплексе, должно основываться на долгосрочной энергетической стратегии.

Разработана энергетическая стратегия России на период до 2020 г., определяющая приоритеты политики государства в энергообеспечении страны. Россия должна наращивать добычу энергоносителей – такова общая суть стратегии.

Для того, чтобы обеспечить ежегодный прирост ВВП в 5%, добыча нефти должна возрасти до 360 млн т, угля – до 439 млн т, газа – до 700 млрд м³, а производство электроэнергии – до 1,62 трлн кВт·ч.

Эффективность использования ресурсов должна при этом повышаться: в соответствии со специальной программой сбережения предстоит сэкономить до 1,4 млрд т условного топлива¹.

Стратегия определяет наиболее важную проблему – энергобережение потому, что без регулирующих продуманных мер в этой области через двадцать лет обеспечить экономику страны энергетическими ресурсами будет сложно, ибо в настоящее время энергосоставляющая валового продукта России в 3 раза превышает аналогичный показатель развитых стран. В долгосрочной энергетической стратегии прогноз роста производства нефти и нефтепродуктов необходимо увязать с прогнозом роста нефтяного экспорта.

Одной из важных проблем энергоснабжения является состояние газовой отрасли. Газовый комплекс осуществлял бесперебойное снабжение внутреннего рынка, однако в настоящее время его возможности ограничены. Доля газа в энергетике за пять лет (1995–2000 гг.) выросла с 34 до 64%.

Стратегия предусматривает сокращение доли газа в топливном балансе страны до 51%. Постоянный рост потребления газа, слабый приток инвестиций, сдерживание внутренних цен на газ, жесткое налогообложение газовой отрасли и другие факторы приводят к недостатку средств у предприятий и ставят в тяжелое положение отрасль. Проблема замещения газа другими видами топлива не только актуальна, но и требует больших затрат.

¹ См.: Известия. – 2000. – 29 окт.

Структура снабжения электростанций топливом за последние 10 лет резко изменилась. Энергетика активно переходила на газ. Сегодня в европейской части страны 80% топлива – это газ. У РАО «Газпром» нет средств на разработку новых месторождений. Для энергетики это оборачивается заменой топлива. Газ как топливо можно заменить углем. Но в европейской части нет таких объемов угля, которые можно было бы использовать вместо газа. Реально уголь могут дать Печорский и Подмосковский бассейны (в последнем уголь плохого качества) и Донбасс.

Сейчас РАО «ЕЭС» ежегодно потребляет 136 млрд м³ газа. Чтобы эти объемы заполнить другим топливом, нужны большие деньги. На освоение новых угольных технологий потребуется от 7 до 10 лет. Хотя Россия богата углем, но все угольные месторождения находятся в Сибири. В перспективе необходимо построить электростанции в Сибири и получать электроэнергию по ЛЭП. Кроме того, можно наладить доставку угля по железной дороге. Однако это увеличит себестоимость электроэнергии. Отметим также, что на всех электростанциях, работающих на угле, было ликвидировано оборудование, т. е. вся технология использования угля была разрушена.

Конечно и запасы газа, и его добыча в России огромны, но инвестиционная составляющая тарифа РАО «Газпром» пополняется только за счет экспортной выручки, поэтому на внутреннем рынке у него не хватает денег для покрытия затрат. Предприятия газовой промышленности в связи с недостатком средств просят поднять цены на газ и его продукцию в России.

Таким образом, одним из условий успешной деятельности необходимо правильно проводить ценовую политику, чтобы предприятия газовой и энергетической промышленности могли достойно развиваться. В традиционной энергетике надо найти средства на модернизацию оборудования. РАО «Газпром» в настоящее время на старых технологиях расходует газ крайне неэкономно. Для того чтобы более рационально использовать добытую газовую продукцию необходимо повысить КПД с нынешних 28–30 до 55% и более.

Энергетике также требуются большие инвестиции. Инфраструктура энергетических предприятий была рассчитана на большие потребности в мощности электроэнергетики. Но за последние 10 лет промышленное потребление резко упало, создались большие избытки мощностей. Казалось бы, должна увеличиться

надежность энергоснабжения. Но такой однозначный вывод сделать нельзя. В результате неплатежей резко обострилась ситуация со старением основных фондов. На них сегодня около 25–30 млн кВт из существующих 200 млн выработали свой ресурс и не могут брать дополнительную нагрузку.

Итак, необходимо создать такой ценовой механизм, чтобы было выгодно вкладывать средства в энергетику. Только так можно решить проблему реструктуризации отрасли сегодня.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от (1995 г.) призван способствовать росту иностранных инвестиций в топливно-энергетический комплекс.

12.3. Функции государственных органов, регулирующих топливно-энергетический комплекс

Правительство РФ устанавливает предельные уровни тарифов естественных монополий, рассматривает в связи с этим их инвестиционные программы, регулирует доступ к нефте- и газопроводам, определяет балансовые задания по поставкам на внутренний рынок.

Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) – исполнительный орган государственной власти, регулирующий естественные монополии. ФЭК, рассматривающий издержки монополий, дает предложения по изменению тарифов.

Главной задачей ФЭК является создание благоприятных отношений между потребителями и производителями энергии. Это позволяет потребителю рассчитывать на доступную по цене энергию, а производителю обеспечивать нормальное функционирование и развитие бизнеса. Основная функция ФЭК – регулирование цен естественных монополий. На уровне регионов эту функцию выполняют региональные энергетические комиссии.

Энергетика, газовая и нефтяная промышленность производят небольшое число очень однородных и стандартизированных товаров. В этих условиях свободные цены на энергоносители не могут быть инструментом конкуренции. Они должны регулироваться государством наряду и в комплексе с налоговой системой, с учетом потребностей в финансовых средствах и возможностей как производителей (ТЭК), так и основных потребителей энерго-ресурсов.

В настоящее время необходимо усиление ценового и финансового контроля государства в энергетическом комплексе. Важно, чтобы внутренние цены на энергоносители и финансовые потоки, проходящие через топливно-энергетические компании, контролировались и регулировались государством.

Внутренние цены на энергоресурсы должны быть защищены от резких колебаний мировых цен и обменного курса рубля. Это не означает их полной автономности и независимости. Они должны стимулировать адаптацию отечественных производителей и потребителей к мировой конъюнктуре. Однако сильные ценовые колебания могут отрицательно повлиять на производственный потенциал как топливно-энергетических отраслей, так и их потребителей, создавать высокие риски для инвесторов.

В развитых странах относительные внутренние цены на энергоресурсы повышаются, когда мировые растут, и снижаются, когда последние падают. Вместе с тем изменение внутренних цен значительно меньше, чем мировых в первую очередь благодаря государственному регулированию.

Для нашей страны, использующей большую часть энергоресурсов на свои нужды, – это тем более актуально. Общий уровень и соотношение цен на энергоносители должны зависеть от затрат на их производство, транспортировку, потребности в капитальных вложениях. Вместе с тем развитие мировой экономики свидетельствует о том, что повышение цен на топливо и сырье выступает серьезным стимулом структурных изменений в экономике. Возрастает потребность в новых технологиях, содействующих сокращению потребления и сбережения энергии и материалов. Меняется структура производства в пользу наукоемких и энергосберегающих производств. Это ведет к сокращению потребления энергоносителей и сырья и, как правило, к снижению мировых цен на эти товары.

В новых правилах ценообразования на продукцию российского ТЭК предусматривается избирательный подход к учету значимых факторов. Региональным энергетическим комиссиям необходимо предоставить право дифференцировать тарифы таким образом, чтобы обеспечить максимальную эффективность того производственного потенциала, который есть в каждом регионе.

Кроме того, следует выравнивать стоимость электроэнергии по всей стране для населения. Можно выравнивать тариф для населения, используя единую энергетическую систему России,

если покупать всю электроэнергию на федеральном оптовом рынке и продавать ее потребителям уже по средней одинаковой рыночной цене. Такой механизм ценообразования возможен уже сегодня. В этом и проявляется государственная роль регулирования тарифов. Что же касается тарифов для промышленности, то здесь нужно обеспечить ее глубокую дифференциацию в зависимости от множества факторов.

Для регулирования тарифов в отраслях ТЭК необходим единый тарифный орган. Существует жесткая экономическая цепочка: газ – топливо – электроэнергетика – железная дорога. Определение стоимости услуг этих отраслей требует сильной координации.

Государство вынуждено взять на себя ответственность за регулирование тарифов в отраслях ТЭК и в связи с тем, что оно остается крупным собственником на рынке производства и передачи электроэнергии. Например, его доля в общем объеме произведенной электроэнергии в 2000 г. превысила 80% (без учета атомных электростанций)¹.

Важную роль в регулировании ТЭК играет Министерство энергетики РФ. Как федеральный орган Минэнерго России проводит государственную политику в сфере ТЭК, а также координирует деятельность других министерств и ведомств в этой области.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации» от 12 октября 2000 г. № 777 Минэнерго России разрабатывает совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти программы освоения и использования углеводородных и других топливно-энергетических ресурсов, топливно-энергетический баланс в целом по стране и по регионам, текущие и перспективные балансы по отдельным видам энергоресурсов, осуществляет меры по их реализации.

В составе Минэнерго России работает Госэнергонадзор. У этого важнейшего органа мало полномочий. Госэнергонадзор проверяет подготовку и выдает паспорта готовности энергохозяйств к зиме.

Россия – северная, холодная страна. Подготовка энергохозяйства к зиме – это не столько обязанность коммерческих структур, сколько важнейшее государственное дело и долг государства перед своими гражданами.

¹ См.: Экономист. – 2001. – № 2. – С. 24.

12.4. Мировой энергобаланс и энергетика России

Энергетическую ситуацию в мире можно назвать относительно благоприятной, благодаря большим запасам ископаемого топлива, неуклонному прогрессу в области сохранения и рационального использования энергии, совершенствованию энергетических технологий, более эффективному применению рыночных регуляторов. Но высокого уровня потребления энергии достигли лишь развитые страны.

После мирового энергетического кризиса 1973 г. были приняты меры по снижению энергоемкости производства. Рост инвестиций не в производство электроэнергии, а в энергосберегающие технологии способствовал сокращению потребления энергии в развитых странах и уменьшению негативного воздействия на окружающую среду. Общая энергоемкость единицы ВВП в развитых странах с 1973 г. до начала 1990 г. снизилась на 22%, а нефтеемкость – почти на 38%.

За последние три десятилетия значительные изменения произошли в структуре мирового энергобаланса. Однако по-прежнему главную роль играют ископаемые виды топлива, на которые в конце 90-х гг. XX в. приходилось более 90% мирового потребления энергоресурсов, в том числе на нефть – 40,1%, уголь – 27,8, природный газ – 22,9%.

Доля водных и ядерных источников в мировом энергобалансе незначительна и в конце 90-х гг. составила примерно 5–6%¹.

По прогнозу Международного энергетического агентства (МЭА), при сохранении современных тенденций в мировой энергетике в период до 2020 г. глобальное потребление первичных энергоресурсов может возрасти на 65% (табл. 12.1).

Доля ископаемых видов топлива в мировом энергобалансе к 2020 г. по сравнению с 2000 г. должна сократиться с 88 до 76%, а к 2050 г. – до 64%.

Такие новые источники энергии, как энергия солнца, ветра, геотермальная и другие не внесли пока существенных изменений в структуру энергобаланса. Удельный вес новых (возобновляемых) источников энергии в мире, исключая гидроэлектроэнергию, к 2020 г. будет составлять менее 2%. Вместе с тем страны

¹ См.: Андрианов В. Мировая энергетика и энергетика России // Экономист. – 2001. – № 2.

Прогноз мирового энергобаланса

Источник энергии	1990 г.	2000 г.	2020 г.	2050 г.
Нефть	43	38	28	20
Природный газ	19	23	23	23
Уголь	28	27	25	21
Ядерное топливо	5	6	7	14
Возобновляемые (включая гидроэлектростанцию)	5	6	7	22
Всего	100	100	100	100

Европейского союза в рамках общей энергетической стратегии поставили задачу существенно повысить долю электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников энергии к 2010 г. до 22%.

Из источников энергии наиболее динамично развивается ветроэнергетика. В рамках европейского сообщества поставлена задача к 2005 г. увеличить долю ветровых установок в общем объеме производства электроэнергии европейских стран в среднем до 2%. Это позволит закрыть в регионе семь электростанций единичной мощностью 1 тыс. кВт, работающих на угле, что приведет к сокращению выбросов в атмосферу двуокси углерода примерно на 30 млн т в год.

Примерно шестую часть мирового производства электроэнергии и треть европейского обеспечивает атомная электроэнергетика. В конце 2000 г. в мире эксплуатировались 69 атомных электростанций, на которых работали 427 атомных энергоблоков. По количеству атомных реакторов первое место в мире занимают США (104), за ними следуют Франция (59), Япония (53), Великобритания (35), Россия (29).

Доля АЭС в энергетике Франции составляет 75%, Великобритании – 50, Японии – 36, США – 20, России – 14%. Атомные станции – дешевые источники энергии. Вместе с тем отрасль сталкивается с серьезными проблемами экологического и политического характера. Некоторые страны ввели мораторий на строительство новых АЭС (Бельгия, Испания, Швеция). Серьезную проблему представляет безопасное хранение возрастающих запасов отработанного топлива и ядерных отходов.

Отечественный атомно-ядерный комплекс служит важнейшей составляющей научно-технического, экономического и оборонного потенциалов страны, обеспечивает надежное энергоснабже-

ние, передовые технологии. Атомная энергетика является перспективной отраслью экономики, военным щитом страны. В первую очередь необходимо соблюдать требования по безопасности АЭС.

Россия обладает и высокими технологиями по переработке и регенерированию облученного ядерного топлива (ОЯТ) атомных электростанций. Возрождение атомной энергетики будет способствовать промышленному подъему, притоку инвестиций.

В конце 90-х гг. XX в. из совокупного объема электроэнергетических мощностей России 70% приходилось на теплоэлектростанции (ТЭС), 20 – на гидроэлектростанции (ГЭС) и 10% – на атомные электростанции. Согласно прогнозу через 20 лет в соответствии с энергетической стратегией тепловые электростанции будут производить более 70% всей электроэнергии в стране.

Основной тенденцией в ближайшей перспективе выступает сокращение доли газа и повышение доли угля в производстве электроэнергии к 2020 г. В дальнейшем ежегодное производство угля будет увеличиваться.

По утверждению специалистов, в более отдаленной перспективе доминирующее место в энергетике займет газ, а в России находится 40% его мирового запаса. Сейчас рынок газа ограничен трубопроводами, но в перспективе применение газа будет основано на новой технологии, т.е. при добыче он будет сжигаться, а также газ будут сжигать в паровом цикле.

Природный газ. По добыче природного газа и его экспорту Россия занимает первое место в мире. В 2001 г. в России добыча газа составляла 581 млрд м³, т.е. 22,2% его мировой добычи. Ресурсная база природного газа характеризуется высокой степенью концентрации запасов в отдельных регионах и крупных месторождениях, что создает благоприятные условия для его добычи и транспортировки по трубопроводам.

Основным районом, обеспечивающим $\frac{4}{5}$ добычи газа в России, является Западная Сибирь, прежде всего север Тюменской области. В Тюменской области находятся 64% российских запасов нефти и 91% природного газа. В настоящее время на территории области открыты и учтены около 500 нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений. Среди них уникальные по своим запасам нефтяное – Самотлорское и газовое – Уренгойское.

РАО «Газпром» фактически имеет монопольное право на вывоз газа. Доля экспорта газа в объеме его добычи составляет 33%.

Нефтяной попутный газ (НПГ). В России ежегодно добывается около 30 млрд м³ этого топлива, которое служит ценным сырьем для нефтехимических предприятий. Но только около 40% НПГ подвергается переработке с целью получения сырья для нефтехимической промышленности и сжиженного газа – для населения. Еще 40% сжигается без переработки на ГРЭС, а 20% уничтожается на промыслах путем сжигания в открытых факелах. В результате окружающая среда и население подвергаются воздействию экологически вредных продуктов сгорания НПГ.

За год в атмосферу выбрасывается 400 тыс. т вредных веществ. А платежи за загрязнение окружающей среды от выбросов попутного газа не превышают 0,8–1,2% стоимости реализуемой нефти. Дефицит сжиженного газа для обеспечения коммунальных нужд и населения приводит к обострению социального недовольства населения во многих регионах России. Мировые нефтяные компании обязаны утилизировать 97% НПГ, однако российские нефтяники не заинтересованы в этой утилизации.

Нефть. С середины 90-х гг. XX в. в мировой нефтяной промышленности сохраняется тенденция роста добычи. В Советском Союзе добыча нефти достигла своего пика в 1988 г. – 570 млн т, затем началось падение ее производства. Но до 1991 г. по уровню добычи сырой нефти (458 млн т) Россия сохраняла первое место в мире. В начале 90-х гг. XX в. страна сократила добычу нефти и перешла к освоению трудно извлекаемых, менее эффективных запасов. С 1991 по 1996 гг. добыча нефти снизилась с 458 до 297,6 млн т. С 1997 г. добыча нефти начала увеличиваться и в 2001 г. составила 348 млн т (включая газовый конденсат).

Сейчас по добыче нефти Россия занимает третье место в мире, уступая Саудовской Аравии и США. Страна располагает огромными потенциальными ресурсами нефти. Большая часть неразведанных ресурсов приходится на Западную (58%) и Восточную (22%) Сибирь. Нефть, как и газ, сохраняет высокий экспортный потенциал. Экспорт нефти и нефтепродуктов составлял 64% по отношению к добыче нефти.

Добычей нефти в России занято около 20 компаний. В 2001 г. из 348 млн т добытой нефти более половины приходились на пять крупнейших компаний, в том числе «Лукойл» (18%), «Сургутнефтегаз» (12%), «Юкос» (11%), «Татнефть» (9%), «Сиданко» (7%).

Каменный уголь. В 90-х гг. XX в. в мировой добыче угля сохранялась тенденция роста. Первое место занимал Китай

(1352 млн т). В России с 1991 по 1999 гг. добыча угля сократилась почти в 1,5 раза, в 2001 г. объем его добычи составил 270 млн т. По оценке специалистов, в перспективе доля угля в топливно-энергетическом балансе будет повышаться. С переводом электростанций с газа на уголь спрос на него будет возрастать. Пятая часть добываемого угля экспортируется.

Россия обладает самыми крупными в мире прогнозными запасами каменного угля, которые составляют 30% мировых. По разведанным запасам Россия занимает третье место в мире после Китая и США. К 2020 г. добыча угля возрастет более чем в 1,5 раза. Для привлечения инвестиций в отрасль государство будет выделять средства на дотирование ставок по кредитам, устанавливая льготные ставки кредитования.

Электроэнергетика. Производство электроэнергии в России сократилось с 1057 млрд кВт·ч в 1990 г. до 891 млрд кВт·ч в 2001 г. Удельный вес России в мировом производстве электроэнергии за этот период уменьшился с 8,2 до 7,4%. По производству электроэнергии Россия занимает четвертое место в мире, а на душу населения в конце 90-х гг. занимала шестнадцатое место в мире (табл. 12.2).

Таблица 12.2

**Структура производства электроэнергии
на электростанциях России (% к итогу)**

Предприятия энергетики	Годы		
	1990	1995	2000
Теплоэлектростанции (ТЭС)	34,1	38,6	40,5
Комбинированные станции (КЭС)*	34,0	29,3	27,5
Гидроэлектростанции (ГЭС) и гидроаккумуляторные станции	15,1	20,6	17,6
Атомные электростанции (АЭС)	16,87	11,5	14,4
Всего	100	100	100

* Используют комбинированные парогазовые установки.

Главными причинами сокращения выработки электроэнергии являются износ установленного оборудования и уменьшение спроса со стороны потребителей в результате сокращения объема производства и низкой платежеспособности предприятия.

Фактически в России монополию на производство электроэнергии имеет РАО «ЕЭС», в которое входят 72 территориаль-

ных акционерных общества энергетики и электрификации. Это крупнейшее в мире централизованно управляемое энергетическое объединение. Основные энергетические сети позволяют работать параллельно 65 энергосистемам.

В ведении РАО «ЕЭС» находится около 600 ТЭС, более 100 ГЭС и 9 АЭС. Длина основных линий электропередач составляет примерно около 440 тыс. км. В 1998 г. они выработали свыше 100 млрд кВт · ч электроэнергии, что составило 12% общего объема ее производства.

В настоящее время техническую основу российской электроэнергетики составляют 440 тепловых и гидравлических электростанций мощностью соответственно 132,1 и 43,8 млн кВт и 9 атомных электростанций мощностью 22,1 млн кВт. Протяженность линий электропередачи всех классов напряжений составляет 2,7 млн км, в том числе свыше 150,7 тыс. км основных системообразующих ЛЭП напряжением свыше 220 кВт · ч.

Самое дешевое электричество вырабатывается на гидроэлектростанциях, чуть дороже – на атомных.

Электроэнергетика является базой структурной перестройки экономики. Не случайно вывод страны из разрухи после революции и гражданской войны начался с разработки плана ГОЭЛРО в 1920 г. Это была первая в истории России комплексная программа кардинальной перестройки промышленности, транспорта, сельского хозяйства, социально-бытовой и культурной сферы на базе электрификации с целью вывода страны из разрухи. Энергетика должна была стать и стала базой для стремительного превращения аграрной России, разрушенной и опустошенной шестью годами войн, в индустриальную державу, более того – в одного из лидеров мировой экономики.

Отличительной особенностью плана была его комплексность. Надо было решить сразу несколько проблем: транспортную, топливную, продовольственную. В этой связи при помощи строительства тепловых и гидроэлектростанций план предусматривал перевести основы развития страны на путь всемерной электрификации производства в промышленности и сельском хозяйстве на базе самой современной техники.

Согласно плану затраты должны были составить 17 млрд золотых руб. И лишь 7% из них (1,2 млрд руб.) были направлены непосредственно на развитие электроэнергетики. Основные средства предназначались для почти двукратного расширения обра-

батывающей и добывающей промышленности, а также на восстановление, улучшение и расширение транспорта.

В разработке плана использовался метод материального и финансового баланса. Полностью план по электрификации был выполнен в 1931 г., а в 1935 г. выработка электроэнергии в стране в 13,5 раза превысила уровень 1913 г. и в 52 раза уровень 1921 г. К 1935 г. было построено 40 электростанций. Уже в 1928 г. был превышен довоенный уровень по таким важнейшим показателям, как национальный доход, объем валовой промышленности и производство средств производства. В 1930 г. в соответствии с планом был вдвое превзойден довоенный уровень промышленного производства. К 1936 г. производительность труда в промышленности превысила довоенный уровень более чем в 2,5 раза по годовой выработке и более чем в 3,5 раза по часовой выработке. По уровню промышленного производства Советский Союз вышел на первое место в Европе и на второе в мире.

Прошло уже свыше 80 лет со дня принятия плана ГОЭЛРО. Энергетический потенциал России увеличился с 1 млн кВт · ч в начале реализации плана ГОЭЛРО до 890 млрд кВт · ч – в 2001 г. Но и сегодня проблема переустройства экономики стоит не менее остро, чем в 20-е гг.

История повторяется, но на новом уровне, с новыми задачами, в новых рыночных условиях. Нужно менять структуру экономики и развивать такие высокоинтеллектуальные отрасли как технологии hi-tech, компьютерная техника, генетика и т.д. В области электроэнергетики необходимо использовать самые последние достижения науки и техники и, что особенно важно, проводить ее реструктуризацию, привлекая инвестиции. У России есть ресурсы для решения этих проблем – и людские, и природные, и интеллектуальные. Очевидно, что ключевую роль в этом процессе играет государство, которое может и должно использовать недирективные инструменты (налоги, законодательство и др.) в его осуществлении.

12.5. Регулирование энергосбережения

Энергоемкость ВВП в России с начала 90-х гг. XX в. сохраняет тенденцию роста. С 1990 по 1999 гг. энергоемкость ВВП России увеличилась на 32%, а энергоемкость промышленного производства – более чем на 45%. Динамика электроемкости отражает также тенденцию к ее повышению (табл. 12.3).

Динамика электропотребления и электроемкости ВВП в России
(1990 г. – 100%)

Показатель	Годы							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2000
Электропотребление	99	93	88	83	78	77	78	82
ВВП (в ценах 1995 г.)	95	81	74	70	62	59	61	63
Электроемкость*	193	113	117	120	124	126	131	132
* Электроемкость – доля затрат на электроэнергию в себестоимости продукции или затраты электроэнергии кВт·ч на единицу продукции в натуральном выражении.								

В середине 90-х гг. XX в. принят Федеральный закон «Об энергосбережении» от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ. Основной целью Закона являлось стимулирование применения энергосберегающих технологий, в нем не были разработаны конкретные меры по созданию финансово-экономических механизмов, стимулирующих разработку и внедрение энергосберегающих технологий. Кроме факторов структурного характера, росту энергоемкости и электроемкости способствовало увеличение стоимости энергии и ее доли в общих издержках производства, конечной продукции. Так, если в США в автомобильной промышленности доля энергоносителей в себестоимости продукции в 90-х гг. составляла 1–2%, то в России аналогичный показатель достигал 12 – 18%.

Регулирование энергосбережения необходимо на государственном уровне. Государственная энергосберегающая политика осуществляется на основе:

- разработки и реализации федеральных, межрегиональных и региональных программ энергоснабжения;
- проведения структурной политики, изменяющей удельный вес продукции различной энергоемкости;
- проведения энергетических обследований предприятий;
- государственной экспертизы проектов строительства и создания демонстрационных зон высокой энергетической эффективности;
- вовлечение в энергетический баланс нетрадиционных источников энергии.

Государственная политика энергоснабжения предоставляет регионам большие полномочия и возможности, так как решение

многих экономических и финансовых проблем перемещается с федерального на региональный уровень.

Применение многообразных форм влияния на энергосбережение основывается на сочетании централизованных, децентрализованных, экономических, административных и законодательных методов управления, учитывающих возможности воздействия на различные формы собственности и условия, характерные для определенного региона.

Экономические методы управления энергосбережением основаны на материальной заинтересованности предприятий в рациональном использовании ресурсов. Необходимы налоговые льготы предприятиям в виде освобождения части их прибыли от налогообложения при производстве и потреблении ими энергосберегающей техники, льготное кредитование производителей и потребителей энергосберегающих технологий, изделий, работ и услуг, НИОКР и инвестирования соответствующих проектов.

Наряду с промышленностью, наиболее энергоемко жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).

Реализация резервов экономии топливно-энергетических ресурсов в этой отрасли затрудняется монопольным положением предприятий ЖКХ и отсутствием у потребителя возможности воздействовать на производителя коммунальных услуг.

12.6. Топливо-энергетический баланс

При разработке основных направлений развития ТЭК за основу принимается топливо-энергетический баланс (ТЭБ), разрабатываемый в целом по стране и по экономическим районам. Широкая взаимозаменяемость отдельных видов топлива и энергии, технологическая взаимосвязанность функционирования и развития топливных отраслей и электроэнергетики вызывают необходимость разработки единого топливо-энергетического баланса, наряду с разработкой балансов по отдельным видам топлива и энергии.

Разработка ТЭБ в целом по стране позволяет определить необходимые размеры производства топлива и энергии, совершенствовать его структуру, прогнозировать повышение эффективности производства и использования ресурсов.

Балансовые расчеты производятся с применением экономико-математических методов и ЭВМ. Оптимальный вариант ТЭБ

выявляется путем сопоставления и оценки различных вариантов развития топливодобывающих и топливопотребляющих отраслей и энергетики. Критерием оптимальности варианта является минимум совокупных народнохозяйственных затрат на добычу, производство, транспортировку, хранение, использование топлива и энергии.

Построение единого энергетического баланса основано на:

- взаимозаменяемости различных энергоресурсов в потреблении;
- возможности превращения одного вида энергии в другой;
- применении одного и того же ресурса энергии для различных целей, например, использование электричества в качестве двигательной силы и для технологических целей.

Взаимозаменяемость и трансформация ресурсов энергии делают возможным и необходимым разработку единого топливно-энергетического баланса (табл. 12.4). Он представляет собой единство производства, распределения и потребления всех ресурсов и видов энергии, приведенных путем соответствующих эквивалентов к единому балансу. Кроме единого (сводного) баланса определяются материальные балансы по конкретным видам топлива и баланс электроэнергии, который разрабатывается как в целом по стране, так и по регионам и энергетическим системам.

Т а б л и ц а 12.4

Схема топливно-энергетического баланса
(в пересчете на условное топливо, млн т)

Ресóрсы	Распределение
Производство первичной энергии В том числе топливо: твердое жидкое газообразное Электроэнергия в том числе выработанная: на гидростанциях на атомных электростанциях Прочие виды энергии: ветра геотермальных источников солнечной радиации дрóгие виды Остатки на начало периода Импорт	Общее потребление В том числе: Потреблено внóтри страны: на преобразование в дрóгие виды энергии (электроэнергию, тепло- энергию и др.) на производственно-технологиче- ские нóжды на конечное потребление потери на стадии потребления и транспортирования остатки на конец года Экспорт

По отдельным видам ресурсов создаются государственные резервы стратегического назначения. Все источники первичной энергии делятся на возобновляемые и невозобновляемые. Топливо-энергетический баланс, представляя собой материальный баланс, вместе с тем имеет и специфические черты.

По отдельным видам энергетических ресурсов процесс их производства и потребления совпадает по времени. Добыча, транспортировка и использование электроэнергии являются непрерывными. Поэтому проблема запасов (резервов) решается с учетом отдельных видов энергии. Так, образование запасов продукции затруднено, а по электричеству – невозможно. По твердому и жидкому топливу в топливо-энергетическом балансе предусматриваются переходящие запасы и государственные резервы продукции. Применительно к электроэнергии создаются резервы мощностей, а не продукции. Такие резервы не предусматриваются при составлении баланса энергетических мощностей.

Существует и значительная неравномерность производственного процесса в электроэнергетике, обусловленной суточными и сезонными изменениями потребляемой электрической и тепловой энергии. Кроме сводного энергетического баланса, разрабатываются частные балансы по отдельным видам энергетических ресурсов (баланс нефти, угля, электроэнергии и др.).

Схема электробаланса

1. Производство электроэнергии.
2. Импорт.
3. Потребление электроэнергии.

В том числе:

промышленностью;
сельским хозяйством;
транспортом;
другими отраслями.

4. Экспорт.
5. Потери в сетях общего пользования.

Существуют правительственные балансовые задания (квартальные) для нефтяных компаний. Нефтяные компании имеют право отправлять на экспорт треть добытой нефти. Каждый квартал компаниям устанавливаются графики экспорта нефти, исходя из объема добычи.

Принципиальная схема разделения российской нефти на экспортную (30% добычи) и внутреннюю (70% добычи) касается каждой нефтяной компании и носит во многом вынужденный характер и в принципе считается для устойчивой экономики нерыночной мерой. Она основана на значительном превышении мировых цен на углеводороды над российскими ценами. При хорошей цене на нефть на мировом рынке заставить компании торговать ею на внутреннем рынке по более низким ценам довольно сложно. Однако реальное производство зачастую превышает запланированные объемы. Тогда компании начинают бороться за дополнительные квоты на экспорт. Например, в целом нефтяная отрасль во втором квартале 2001 г. произвела более 82 млн т нефти, при этом 46,6 млн т поставлено на нефтеперерабатывающие заводы (для внутреннего потребления), что составляет 56,6% добычи нефти. По отдельным нефтяным компаниям процент задания отличается. Так, для компании «Лукойл» он составил 58,2%, «Сургутнефтегаз» – 52,4, «Юкос» – 62,8, «Славнефть» – 54,5, «Сибнефть» – 64,4, «Роснефть» – 59,1%.

12.7. Государственное регулирование недропользования

Механизм освоения недр на уровне государства включает два направления:

- мониторинг состояния минерально-сырьевой базы;
- выработку и реализацию политики разведки, добычи и использования минерального сырья.

Первое направление реализуется Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Министерстве природных ресурсов РФ, осуществляющей учет движения разведанных запасов в натурально-вещественном выражении.

По второму направлению государственная политика освоения недр в целом виде не сформирована. С принятием федеральных законов о недрах, о разделе продукции и других правовых актов, началось формирование адекватного рыночным условиям механизма освоения недр. Слабо контролируемая государством коммерциализация добычи и использования минерального сырья привела к тому, что бюджеты всех уровней недополучают значительную часть рентных доходов.

Федеральная власть должна обеспечить лишь рамочные условия эксплуатации месторождений полезных ископаемых, делегируя полномочия по принятию конкретных решений, связанных с регулированием процессов недропользования, на региональный уровень. Центральное место на федеральном уровне в регулировании недропользования занимает налоговое законодательство о недропользовании. Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) составлял в 2002 г. 10,9% в доходах федерального бюджета.

Устанавливаются коэффициенты, учитывающие особенности добычи. Например, коэффициент, учитывающий особенности геологического строения месторождения, при «простом» строении равен 1, при «сложном» – 0,8 и т.д.

Ставки вывозных пошлин на нефть дифференцируются в зависимости от цены на нефть (табл. 12.5).

Таблица 12.5

**Дифференциация ставок вывозных пошлин
в зависимости от колебаний мировых цен**

Цена нефти за баррель, долл. США	Зависимость ставок вывозной пошлины от колебаний мировых цен, евро
12,5–15	
15–17,5	5
17,5–20	9
20–22,5	14
22,5–25	20
25–27,5	27
27,5–30	34
30–32,5	41
Свыше 32,5	48

Источник. Известия. – 2001. – 8 февр.

В росте мировых цен на нефть нет заслуги нефтяных компаний. Поэтому сверхприбыль от высоких цен на нефть должно получать государство. Однако ставка налога на добычу полезных ископаемых должна быть оптимальной и для государства, и для нефтяных компаний, которые рассматривают высокие цены не как сверхдоходы, а как инвестиционные ресурсы (износ производственных фондов ТЭК превышает 50%).

Совершенствование механизма освоения недр связано с регулированием институциональных преобразований, в частности, участием государства в трансформации собственности в минерально-сырьевом секторе. Сегодня можно выделить три формы участия государства в управлении собственностью в ТЭК:

- прямое – в газовой промышленности (контрольный пакет акций РАО «Газпром» находится в руках государства) и электроэнергетике, преобразования собственности которой проводились в рамках сохранения государственной монополии;
- смешанное – в нефтяной промышленности, где доля государства составляет 20–50%;
- косвенное – при добыче твердых полезных ископаемых, где добывающие предприятия принадлежат преимущественно частным лицам.

В угольной промышленности, в частности, велика доля посредников, деятельность которых увеличивает транзакционные издержки (сверх основных затрат на производство и обращение) и способствует убыточности угольных предприятий.

В регионах наиболее полно проявляются интересы субъектов, причастных к добыче и использованию минерального сырья, поэтому значение субъектов Федерации является преобразующим, а смещение прав и ответственности в области освоения недр на региональный уровень вполне оправдано.

Одними из механизмов государственного регулирования в нефтяной отрасли служат экспортные квоты – доступ нефтяных компаний к экспортной трубе квотируется. Это связано с недостатком трубопроводов. Сейчас Правительство РФ занимается разработкой проектов нефтяных трубопроводов на Восток – на каспийский и японский нефтяные рынки. Для государственного регулирования в отраслях ТЭК необходима прозрачность финансовых потоков в конкретной отрасли. Один из вариантов повышения их прозрачности в нефтяной отрасли – продажа части экспортных квот на аукционах.

Негативная сторона аукционного принципа доступа к нефтяной трубе состоит в том, что за экспортные квоты идет жесткая борьба и их получают прежде всего наиболее мощные добывающие компании. Для того чтобы выставить нефтяной экспорт на аукцион, необходимо сконцентрировать его в крупнейших корпорациях. В этом случае мелкие и средние компании лишатся средств на развитие производственных мощностей.

Ключевые слова

Балансовое задание
Состав топливно-энергетического комплекса
Топливо-энергетический баланс
Федеральная энергетическая комиссия
Электробаланс
Энергетическая стратегия
Энергоемкость ВВП
Энергосбережение

Вопросы для самопроверки

Каковы главные задачи развития ТЭК в современных условиях?
Какой тип связей объединяет производство и потребление отдельных видов топливно-энергетического комплекса?

Какие методы могут использоваться для разработки вариантов развития комплекса?

Какова схема топливно-энергетического баланса?

Каково содержание схемы электробаланса?

Каковы структура потребления первичной энергии и перспективные тенденции ее изменения?

Какая отрасль ТЭК считается наиболее экологически грязной?

Как вам представляется современная и перспективная структура источников энергии в мировом энергодолансе?

Что понимается под структурными реформами РАО «ЕЭС» и АО «Газпром»?

Каковы динамика энергоемкости российской экономики и факторы ее обуславливающие?

В чем суть налога на добычу полезных ископаемых, каково его место в структуре налоговых поступлений?

Каковы функции ФЭК?

Какие механизмы применяются в регулировании ФЭК?

Глава 13

РЕГУЛИРОВАНИЕ АГРАРНО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Агропромышленный комплекс (АПК) – один из важных комплексов национальной экономики. Для его развития требуется

разработка долговременных прогнозов и программ. Снижение зависимости страны в продовольственной сфере предполагает разработку общей концепции и программы национальной безопасности страны, где необходимо обосновать продовольственную независимость страны, уровень участия России в мировом производстве и распределении продукции. Особенно это актуально для вступления России в ВТО.

Многоукладность в аграрном секторе экономики, переход к рыночным принципам распределения продукции, формирование свободного рынка материально-технических ресурсов и принятый законопроект об обороте земель сельскохозяйственного назначения будут способствовать эффективности функционирования АПК и обеспечению продовольственной безопасности.

13.1. Состав аграрно-промышленного комплекса, цели и задачи его развития

Аграрно-промышленный комплекс является жизненно важным для страны сектором экономики. В АПК создается около 30% ВВП, потребительский рынок на 75% формируется за счет продовольствия и товаров, изготовленных из сельскохозяйственного сырья.

Агропромышленный комплекс национальной экономики представляет собой совокупность технологически и экономически взаимосвязанных отраслей, общей конечной целью деятельности которых служат наиболее полное удовлетворение потребностей населения в продовольствии и потребительских товарах из сельскохозяйственного сырья, обеспечение продовольственной безопасности, коренное изменение условий жизни и труда сельского населения на основе роста эффективности функционирования комплекса.

АПК является сложной биотехнологической системой. В его основной сфере – сельском хозяйстве – используются важнейшие средства производства естественного происхождения – земля, вода и др. Природно-климатические и метеорологические условия оказывают большое влияние на результаты хозяйственной деятельности, обуславливают рискованный характер производства в сельском хозяйстве.

Сельское хозяйство – капиталоемкое и энергоемкое производство, поэтому эта отрасль наименее привлекательна для инвесторов и предпринимателей. Государственное регулирование и поддержка устойчивого развития АПК выступают объективной необходимостью рыночной экономики.

АПК – сложная социально-экономическая система. Она включает предприятия, принадлежащие к разным формам собственности и хозяйствования, имеющим многообразные потребности и интересы.

Государственное регулирование должно обеспечить целенаправленное эффективное функционирование АПК как единого целого на основе согласования интересов, равноправия субъектов всех форм хозяйствования.

Аграрная политика страны должна быть направлена на развитие устойчивого и конкурентоспособного агропромышленного производства, способствующего продовольственной безопасности страны, сближению качества жизни и социальной инфраструктуры сельского и городского населения.

Исходя из многообразия природно-экономических условий, необходим дифференцированный подход к формированию социально-экономической политики по отношению к отдельным регионам и рациональному размещению производства. Изменения в традиционно сложившемся размещении и специализации агропромышленного производства происходят как под воздействием рыночных отношений, так и механизмов их регулирования на основе отраслевых и территориальных целевых программ.

В долгосрочной перспективе целью развития АПК является формирование устойчивого и эффективного сельского хозяйства и других отраслей, обеспечивающих насыщение рынка качественным продовольствием, доступным для всех групп населения, и продовольственную безопасность страны.

Первоочередная задача – восстановление АПК до уровня конца 80-х – начала 90-х гг. XX в., снижение продовольственной зависимости от импорта при повышении среднедушевого потребления населением продовольствия, создание организационно-экономических условий для рентабельной работы сельскохозяйственных товаропроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности.

К основным направлениям, обеспечивающим развитие АПК, относятся следующие:

- формирование механизма функционирования АПК, основанного на сочетании рыночных принципов и государственного регулирования;
- усиление роли науки и научно-технического прогресса в повышении эффективности АПК и его конкурентоспособности;
- проведение протекционистской внешнеэкономической политики, создающей благоприятные условия для товаропроизводителей на отечественном рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- осуществление земельных институциональных преобразований, направленных на повышение эффективности использования производственного потенциала АПК, развитие интеграционных процессов и кооперации;
- коренное изменение социальной политики на селе, направленной на повышение доходов сельского населения, развитие социальной инфраструктуры на селе.

Нужен новый подход к социальному развитию села, которое должно рассматриваться не только как территория, связанная с сельскохозяйственной деятельностью, но и как среда обитания и приложения труда его жителей, обладающих возможностью заниматься и другими видами деятельности и иметь условия жизни наравне с городскими жителями.

При разработке государственных прогнозов и целевых программ развития АПК страны обычно подразделяют на три сферы.

Сфера 1 – совокупность отраслей промышленности, обеспечивающих сельское хозяйство, пищевую и мясо-молочную промышленность, заготовительную систему средствами производства.

Сфера 2 – непосредственно сельскохозяйственное производство.

Сфера 3 – совокупность отраслей и производств, обеспечивающих заготовку, транспортировку, хранение и переработку сельскохозяйственного сырья.

Обслуживание процесса воспроизводства во всех сферах АПК осуществляется отраслями производственной инфраструктуры. В составе АПК выделяются подкомплексы – зерновой, животноводческий и др.

Балансовая увязка сфер АПК должна производиться в разрезе каждого подкомплекса по всей технологической цепи производства от материально-технического обеспечения производства сырья до выпуска конечного продукта.

13.2. Состояние аграрно-промышленного комплекса и стратегия его развития

В начале 90-х гг. прошлого века в АПК России начались радикальные экономические преобразования. Развитие АПК после 1990 г. характеризовалось формированием многоукладности в аграрном секторе, переходом к рыночным принципам распределения продукции, образованием свободного рынка материально-технических ресурсов.

К началу 2001 г. в аграрном секторе насчитывалось 27 тыс. крупных и средних предприятий, из которых 6 тыс. (21%) сохранили статус колхозов и совхозов, 21 тыс. (79%) трансформированы в товарищества, акционерные общества, производственные сельскохозяйственные кооперативы и другие предприятия, образовались крестьянские (фермерские) хозяйства. Важное место в государственной аграрной политике занимает проблема собственности на землю.

Доля государственного сектора в аграрной экономике составляет не более 10%, остальная, большая часть приходится на предприятия, основанные на частной собственности. Сельскохозяйственные организации производят 44,8% продукции.

Площадь участков, находящихся в личной собственности граждан, составляет 5,4%. Фермерские хозяйства, занимая 11,2% общей площади пашни, производят всего 3,7% валовой продукции. В хозяйствах населения производится 51,5% продукции сельского хозяйства, в том числе 92% картофеля, около 80 – овощей, 57 – мяса, 51 – молока, 28% – яиц.

Важными документами для разработки стратегии развития АПК являются Земельный кодекс РФ и принятый в 2002 г. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», регулирующие земельные отношения и создающие правовую базу собственности на землю и землепользование. От них зависит формирование эффективных моделей хозяйствования на земле.

При определенных условиях фермерские хозяйства экономически эффективны, но мелкие фермерские хозяйства не в состоянии с полной отдачей использовать передовую технику и новейшие технологии. Крупное сельскохозяйственное производство более эффективно применяет все факторы производства на основе трудо-, ресурсо- и энергосберегающих технологий. В разви-

тых странах в аграрном секторе происходят процессы кооперации и интеграции производства. В России необходимо развитие и крупных агрохолдингов, и фермерских хозяйств.

В США в 1990 г. крупные фермы, составляющие менее 2% общего их количества, поставляли на рынок 42% всей товарной продукции страны. В сельском хозяйстве России за последние 10 лет преобразований проводился курс на развитие не крупных хозяйств, а мелкотоварного сектора. В ходе преобразований были допущены просчеты, что отрицательно отразилось на результатах деятельности АПК. Эти процессы сопровождались нарушением связей сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, ухудшением инвестиционной деятельности. За период 1990 – 2000 гг. произошло уменьшение производства сельскохозяйственной продукции на 40%, производительности труда – в 2 раза.

В последние 10 лет снижается применение минеральных и органических удобрений. Недостаток уборочной техники приводит к росту потерь сельскохозяйственной продукции. Например, потери зерна в связи с удлинением сроков уборки сверх агротехнических достигают 10–14%. В 2000 г. потери зерна составили 10 млн т. Поставки удобрений сократились в 10 раз, парк сельскохозяйственной техники – в 2 раза, 70% комбайнов и тракторов выработали свой срок службы.

Сокращение производства в АПК привело к ухудшению питания населения. Если Россия по уровню потребления продовольствия на душу населения ранее входила в первую десятку мира, то в настоящее время она занимает 67 место. Потребление основных продуктов питания на душу населения – мясопродуктов, масла животного, молокопродуктов, рыбопродуктов в 2 раза и более ниже рекомендуемой нормы.

С учетом сокращения душевого потребления продуктов питания баланс продовольственных ресурсов в стране складывается напряженно. Для поддержания нормального баланса на продовольственном рынке страна нуждается в импорте. В товарной структуре импорта страны продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье за последние 10 лет составляли 20–25%. И только после дефолта 1998 г. началось заметное импортозамещение. Для дальнейшего развития АПК нужна долгосрочная стратегия.

В июле 2000 г. Правительством РФ была одобрена Концепция основных направлений агропродовольственной политики на

2001–2010 годы. Концепция содержит следующие новые положения:

- федеральные целевые программы будут приниматься только по приоритетным направлениям развития АПК в соответствии с ограниченными ресурсными возможностями. В связи с этим первостепенное значение придается максимальному использованию внутренних резервов, а также совершенствованию экономических отношений внутри АПК, т.е. созданию горизонтальных и вертикальных интегрированных структур;

- сельское хозяйство следует рассматривать не только как сектор экономики, но и как важнейшую составляющую жизни общества, и в этой связи оно должно быть объектом государственной политики;

- признается необходимость государственного регулирования функционирования сельского хозяйства и продовольственных рынков как эффективного инструмента, от которого зависят результаты деятельности этой отрасли. Рыночные механизмы должны дополнять политику протекционизма по отношению к отечественному производителю;

- особая роль отводится отраслевым (продуктовым) союзам и ассоциациям, которые смогут защитить интересы крестьян и быть партнерами исполнительной власти. С этой целью организован Совет по агропромышленной политике, который несет ответственность за проведение консолидированной экономической политики.

Большое внимание в концепции отведено формированию продовольственного рынка с учетом прежде всего возможностей собственного производства продукции. В ближайшее десятилетие, как показывают расчеты, за счет выпуска отечественной продукции можно будет полностью обеспечить внутреннее потребление мяса птицы, яиц, молока и молокопродуктов, картофеля и овощей. Предстоит принять меры по формированию специализированных зон по производству этой продукции и осуществить разумный торговый протекционизм, не допускающий демпинговых цен со стороны зарубежных импортеров на внутреннем рынке. Правительство РФ намерено поддержать технологическое перевооружение предприятий перерабатывающей промышленности. Это будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественной продукции.

По таким важнейшим видам продовольствия, как мясо и мясосопродукты, сахар и ряд других, наша страна в ближайшее десятилетие будет нуждаться в импорте. Стратегия предусматривает совершенствование земельных отношений.

Роль агропромышленного комплекса в обеспечении страны продовольствием и сырьем постоянно повышается. Поэтому аграрная политика должна исходить из стратегических целей, направленных на обеспечение перехода от снижения сельскохозяйственного производства к стабилизации и росту и превращения по отдельным видам продукции и сельскохозяйственного сырья из импортеров в экспортеров. В 2002 г. получен рекордный урожай зерна – 86,5 млн т.

13.3. Государственное регулирование: направление, методы, конкретные механизмы

В современной западной экономике сельское хозяйство как одну из важнейших сфер экономики активно поддерживает государство. В этой области производства главный принцип свободного рынка, а именно соотношение спроса и предложения, дополняется активным государственным регулированием.

Государством устанавливаются и ежегодно пересматриваются минимальные цены на важнейшие сельскохозяйственные продукты. Тем самым производители защищаются от резкого падения цен. В то же время внутренний рынок ограждается от дешевого импорта и чрезмерных колебаний цен с помощью системы дополнительных ввозных пошлин. Поэтому в странах ЕС цены на продукты питания заметно выше цен мирового рынка.

Затраты в связи с проведением аграрной политики несет государственный бюджет. Регулирование развития АПК в рыночной экономике многоаспектно. Поддержка со стороны государства сельскохозяйственных производителей оказывается во всех развитых странах. Например, в Германии, Канаде, США, Франции государство вкладывает от 42 до 52% затрат на производство сельскохозяйственной продукции, в скандинавских странах – от 60% до 80%. В России в поддержку сельского хозяйства вкладывается 1,4% всего государственного бюджета.

В странах ЕС функционирует система государственных закупок сельскохозяйственных продуктов, регулируются экспорт и

импорт продовольствия, устанавливаются квоты на производство основных сельскохозяйственных продуктов, применяются гарантированные цены, обеспечивающие стабилизацию рынка продовольствия, субсидируются мероприятия по реконструкции системы переработки и реализации продукции, оказывается помощь в создании инфраструктуры, обустройстве сельской местности и охране окружающей среды. Бюджетные субсидии в странах ЕС составляют более 50% общего дохода фермерских семей.

В России регулирующие функции государства должны осуществляться по следующим направлениям.

1. *Создание законодательной базы, правовое обеспечение регулирования.* Законодательная база государственного регулирования АПК существенно подкреплена Земельным кодексом РФ и Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ. Государственное регулирование должно быть направлено на предотвращение отрицательного воздействия монопольных структур.

В России в процессе осуществления аграрной реформы сложились сильно монополизированные ресурсный, сырьевой, продовольственный аграрные рынки. Монополизм смежных отраслей АПК, большое количество посредников при невмешательстве государства привели к резкому диспаритету цен, перераспределению созданного в сельском хозяйстве валового дохода в пользу монополистов, посредников и в итоге к суженному воспроизводству в базовой отрасли АПК.

2. *Формирование конкурентной среды на всех аграрных рынках.* Это будет способствовать перераспределению конечного дохода АПК пропорционально затратам всех его звеньев. Кроме того, необходима законодательная основа для усиления роли государства в регулировании деятельности предприятий энергетического комплекса, транспорта, связи, чтобы ликвидировать диспаритет цен.

3. *Поддержка устойчивости развития АПК, создание условий для адаптации товаропроизводителей к рыночным условиям.* Важной функцией государственного регулирования в этой связи является поддержание устойчивого спроса на продукты питания и сельскохозяйственное сырье.

Государство способствует образованию платежеспособного спроса населения, воздействуя на формирование доходов основных групп населения, через регулирование системы цен на продукцию АПК, государственный заказ, закупки продовольствия в федеральные и региональные фонды.

4. Проведение политики разумного протекционизма, обеспечение продовольственной безопасности с помощью системы таможенных тарифов, налогов на импортируемые продовольственные товары.

5. Создание благоприятного климата для иностранных инвесторов, образование совместных предприятий АПК, предоставление государственных гарантий для иностранных кредиторов при импорте передовых техники и технологии.

6. Финансирование ключевых направлений науки по проблемам АПК, участие в финансировании инвестиционных проектов по созданию новых технологий, отвечающих мировым стандартам.

Регулирование цен в АПК. Цены – один из основных элементов в рыночной экономике. По российскому законодательству любой хозяйствующий субъект может повышать цену независимо от массового спроса, цен на другие товары, на средства производства и т.п. Либерализация цен в России привела к сокращению как предложения, так и спроса, а также к диспаритету цен. Необходимо ликвидировать диспаритет между потребительскими ценами и уровнем оплаты труда. Требуется урегулирование диспаритетов цен по основным ценообразующим звеньям АПК: энергоносители – транспортные тарифы – продукция машиностроения для АПК – услуги для села – сельскохозяйственное сырье – переработка, торговля продуктами питания.

Диспаритет цен проявляется в двух формах:

- в завышении цен поставщиков товаров и услуг для сельского хозяйства по отношению к уровню издержек, при котором возможно расширенное воспроизводство;
- в занижении закупочных цен на продукцию сельского хозяйства ниже уровня покрытия издержек и обеспечения необходимой рентабельности.

Например, начиная с 1995 г. цены на пахотный трактор «ДТ-75» выросли в 20 раз, на зерноуборочные комбайны – в 27, а на зерно – в 4 раза.

Чтобы купить сельскохозяйственную технику, необходимо за один только трактор отдать более 200 т продовольственной пшеницы, за зернокомбайн «Дон-1500» – около 900 т, т.е. примерно 15 вагонов зерна; 10 лет назад эти соотношения были соответственно 44 и 130 т. За этот же период цена на дизельное топливо увеличилась в 28 раз. В 1990 г. за 1 т дизельного топлива необходимо было продать: зерна 0,3 т, мяса – 0,03 и молока – 0,2 т; в 1999 г. соответственно 2; 0,26 и 1,1 т.

В настоящее время обеспеченность техникой сельского хозяйства снижается, а парк машин и оборудования стареет и существенно не обновляется. АПК имеет не более 50% техники от нормативной потребности, а средний возраст эксплуатируемых машин в 1,5 раза превышает сроки амортизации.

Расчет уровня диспаритета цен на основе целевых цен показывает, что, начиная с 1990 г., из сельского хозяйства изъято более 200 млрд руб.

Новый этап в преобразовании АПК и регулировании цен на его продукцию начался с принятием Федерального закона «О государственном регулировании агропромышленного производства» от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ. Закон создал правовую основу для построения системы государственного регулирования АПК. Важной ее частью являются ценовые механизмы, включающие введение в действие целевых, гарантированных, пологовых и других цен.

Необходимость введения регулируемой системы цен была вызвана резким падением платежеспособного спроса населения, убыточностью сельскохозяйственного производства, что во многом послужило следствием осуществления политики либерализации цен.

В Федеральном законе «О государственном регулировании агропромышленного производства» определено, что:

- основой экономических отношений на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия являются рыночные (договорные) цены, складывающиеся под влиянием спроса и предложения;

- гарантированные цены на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие применяются в случае, если средние рыночные цены ниже гарантированных, при реализации продукции непосредственно государству или при осуществлении доплат товаропроизводителям АПК, предусмотренных Правительством РФ. С учетом других форм поддержки они обеспечивают доходы, необходимые для ведения расширенного воспроизводства;

- целевые цены (нормативные индикаторы) устанавливаются для обеспечения паритетного соотношения цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию; покрытие расходов, вызванных взиманием налогов, уплатой процентов по кредитам и т.д. Целевые цены являются основой для установления гарантированных, залоговых цен, расчета дотаций и компенсаций;

- пороговые цены введены для определения уровня цен, сложившихся на внутреннем рынке страны;
- залоговые цены (ставки) применяются при залоге сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с целью получения товаропроизводителями необходимых кредитных ресурсов.

Паритеты цен сельского хозяйства должны включать паритет с потребительскими ценами для сельских жителей. Заработная плата наемных работников на селе должна обеспечивать воспроизводство рабочей силы и развитие социальной сферы. На федеральном уровне регулируются цены на основные сельскохозяйственные продукты – зерно, мясо, молоко, яйца. Цены на овощные, плодовые и прочие продукты сельского хозяйства устанавливаются на муниципальном и городском уровнях.

Антимонопольная политика в АПК. Антимонопольная политика представляет собой борьбу с монопольным поведением хозяйствующих субъектов. Курс на разукрупнение предприятий наносит ущерб сложившимся технологическим комплексам во всех отраслях, включая сельское хозяйство. Механическое увеличение числа предприятий не ведет к автоматическому переходу на конкурентные отношения. Увеличение числа малых фирм, занимающихся посредническими операциями, является одной из основных причин инфляции, обусловленной монопольным, т.е. спекулятивным завышением цен посредниками.

Свыше 54% объема валовой продукции сельского хозяйства производится в личных подсобных хозяйствах населения. Для создания сельскохозяйственного рынка России требуется заново сформировать товаропроизводящие сети.

Бюджетная политика. В странах ЕС расходы на реализацию целевых программ и иную поддержку АПК достигают 30% государственного бюджета. В России бюджетная поддержка сельского хозяйства составляет 1,4% расходов бюджета, а в абсолютном выражении по сравнению с расходами США на программы села она меньше в 1000 раз. Необходима минимально допустимая доля расходов на развитие агропромышленной сферы в консолидированном и федеральном бюджетах.

Налоговая политика. Налогообложение предприятий АПК регулируется в рамках общего налогового законодательства.

Кредитная политика. В связи с сезонностью производства сельское хозяйство нуждается в льготном кредитовании оборотных

средств под незавершенное производство. Долгосрочное кредитование сельского хозяйства также объективно должно быть льготным, поскольку данная отрасль не является высокорентабельной.

В мировой практике есть несколько подходов к организации системы льготного кредитования сельского хозяйства. Функции кредитования выполняют:

- кооперативные сельскохозяйственные банки;
- государственные банки;
- специализированные банки под контролем и при поддержке государства;
- бюджетное кредитование.

Финансово-кредитная система, адекватная рынку, включает:

- ценовые дотации и компенсации;
- денежный кредит, выделяемый на льготных условиях;
- субсидии из федерального бюджета на поддержку отдельных отраслей сельского хозяйства.

Во всех случаях государство берет на себя обязательство поддерживать льготное кредитование сельских товаропроизводителей. В 1997 г. в России был создан Фонд льготного кредитования АПК, но объемы кредитования села постоянно сокращались из-за невозврата выданных кредитов.

Основными конкретными методами, применяемыми для обоснования прогнозных показателей развития АПК, являются:

- программно-целевой;
- балансовый;
- нормативный.

Программно-целевое планирование развития АПК. Отечественная многолетняя практика, современный опыт программно-целевого планирования агропромышленной сферы в зарубежных странах выработали механизм такого регулирования. В США в рамках целевых программ АПК, финансируемых из федерального бюджета, ежегодно выделяются на поддержку аграрной сферы десятки миллиардов долларов, не считая сумм, предоставленных на субсидирование закупочных цен и кредитование оборотных средств.

В аграрно-промышленном комплексе России разработаны и утверждены конкретные отраслевые программы «Зерно», «Молоко», «Лен», «Повышение плодородия почвы» и др. Правительством РФ утверждена федеральная комплексная программа «Социальное развитие села на период до 2010 года».

Балансовый метод. Для обеспечения пропорциональности в развитии отраслей АПК разрабатывается система балансов АПК. С ее помощью обеспечивается балансовая увязка объемов производства сельскохозяйственной продукции с материально-техническим оснащением сельского хозяйства, объемов переработки сельскохозяйственной продукции с мощностями перерабатывающей промышленности, капитальными вложениями на развитие отраслей АПК.

Система балансов АПК включает: материальные балансы производства и использования основных продуктов сельского хозяйства (баланс зерна, мяса и др.), балансы производственных мощностей, межотраслевой баланс АПК и др. С помощью динамической модели, разработанной применительно к АПК, обеспечиваются межотраслевая увязка и сбалансированное развитие отраслей и сфер АПК, а также можно определить потребность АПК в капитальных вложениях, трудовых и материальных ресурсах.

Объемы производства продукции АПК в долгосрочной перспективе определяются задачами обеспечения потребностей населения страны в продуктах питания и непродовольственных товарах в соответствии с научно обоснованными нормами потребления высокого качества продукции и расширения ее ассортимента.

Для обоснования общих объемов производства продукции АПК используются следующие данные прогноза:

- численности населения, его демографической структуры;
- натурально-вещественной структуры фонда потребления, научно обоснованных норм потребления продуктов питания, рациональных норм потребления непродовольственных товаров;
- изменения структуры потребления в зависимости от изменения доходов населения и цен на потребительские товары;
- экспорта и импорта сельскохозяйственной и промышленной продукции с учетом прогноза мировых цен.

Нормативный метод. Для определения объемов и структуры потребностей в продукции сельского хозяйства используются рекомендуемые рациональные нормы потребления пищевых продуктов и непродовольственных товаров на душу населения.

В планировании сельскохозяйственного производства используются нормы затрат материальных ресурсов семян, кормов, удобрений и др.

13.4. Баланс зерна: назначение, схема, методика прогноза потребности в зерне

Баланс зерна является основным в системе материальных балансов АПК, зерно – ключевая культура сельскохозяйственного производства.

К центральной проблеме улучшения продовольственного обеспечения России относится преодоление дефицита зерна. Дефицит зерна возник в 60-е гг. в бывшем СССР. В 70–80-е гг. крупномасштабный импорт зерна был постоянным.

Импорт зерна, как постоянный крупный источник его ресурсов, сохранился после распада СССР и в Российской Федерации. Даже в урожайном 1992 г. зерновой импорт составил 26% валового сбора зерна, превысив его государственные закупки внутри страны.

Последние три десятилетия страна не обходилась без импорта зерна. Недостаток зерна, ежегодно покрываемый закупками за рубежом, составлял 30–35 млн т. Начиная с 1972 г., страна из экспортера зерна превратилась в импортера.

Валовой сбор зерна в хозяйствах всех категорий составил: в 1990 г. – 116,7 млн т; в 1997 г. – 88,6; в 1998 г. – 47,9; в 1999 г. – 54,7; в 2000 г. – 65,5; в 2001 г. – 85,2; в 2002 г. – 86,5 млн т.

Импорт зерна в 1999 г. достиг 7,7% объема внутреннего потребления. Доля фермерских хозяйств на рынке зерна России составляет 11%, по засеянным площадям – 11,2%.

Минимальная потребность в зерне к 2005 г. составит 95–100 млн т, а к 2015 г. – 150 млн т. Дефицит зерна как разница между производством и потреблением снижался в годы повышенных валовых сборов и возрастал в неурожайные годы. Он составлял 4,2 млн т в урожайном 1992 г. и 29,8 млн т – в 1991 г.

Условиями освобождения от импорта зерна являются как увеличение его производства, так и сокращение его потребления, в частности, за счет сокращения фуражного зерна и его более рационального использования.

При исчислении потребности страны в продовольственном зерне следует иметь в виду ее прямую связь с уровнем обеспечения населения другими пищевыми продуктами.

Зерновой баланс разрабатывается на сельскохозяйственный год (с 1 июля текущего года по 1 июля будущего года), т.е. от урожая до урожая. Подход к количественному определению по-

требности в зерне разный. В развитых странах расход зерна на душу населения составляет до 700 кг. В СССР в последние годы расход зерна на человека равнялся 820–850 кг, считалось, что для полного удовлетворения потребностей необходимо довести его уровень производства до 1 т на душу населения.

Валовой сбор зерна (внутренние ресурсы) используется по следующим статьям:

- на семенные цели;
- на промышленную переработку в муку, крупу, на выработку пива, спирта, крахмала и т.п.;
- на кормовые нужды.

Часть собранного урожая направляется для натуральной оплаты работникам, которые используют его в основном также на кормовые цели.

Зерновой баланс в условиях рыночных отношений составляется расчетно; он дает представление о производстве и потребности в зерне и на базе этого определяются направления государственной зерновой политики (табл. 13.1).

Таблица 13.1

Схема баланса зерна (млн т)

Ресóры	Использование
Запасы на начало года	В сельскохозяйственном производстве В том числе: семена фóраж Продовольственное потребление Промышленная переработка Потери Экспорт Запасы на конец года Пополнение государственного резерва
валовой сбор	
импорт	
Разбронирование государственного резерва	

В ресурсной части баланса учитываются все поступления зерна из своего урожая, по импорту – остатки зерна у производителей. В расходной – объемы использования зерна на продовольственные товары, семена и кормовые цели всеми потребителями.

Существуют источники пополнения зернового баланса при минимальных дополнительных затратах: повышение качества продовольственного зерна, совершенствование его промышленной переработки, сокращение потерь зерна, улучшение посевно-

го материала и сортового состава зерновых культур, экономия зернофуража за счет соблюдения технологии его производства на комбикормовых предприятиях.

Большие резервы в повышении эффективности использования зерна заключены в самой большой статье расхода – выработка комбикормов и другие кормовые нужды. Прямое скормливание зерна скоту, а на эти цели идет большая часть фуражного зерна, менее эффективно, чем использование зерна в сочетании с кормовыми добавками. В то же время надо повышать эффективность животноводства, увеличивая его продуктивность при относительном сокращении поголовья. Существенное улучшение селекции позволяет обеспечить прирост урожайности, что равнозначно экономии зерна на семенные цели.

Важным резервом увеличения зерновых ресурсов является уменьшение потерь зерна. К составляющим потерь относятся: убыль физической массы зерна при его сушке, уборке, хранении в хозяйствах, в заготовительных организациях, переработке и на транспорте. Потери зерна, ухудшение его качества связаны с несовершенством и недостатком технических средств уборки урожая, материально-технической базы его хранения и переработки. Рациональное использование зерна, идущего на кормовые и технические цели, применение новых технологических приемов при выпечке хлеба, снижение затрат кормов на единицу животноводческой продукции, сокращение потерь зерна позволяют существенно сократить зерновой импорт.

Ключевые слова

Аграрно-промышленный комплекс (АПК)

Баланс зерна

Государственные закупки сельхозпродуктов

Диспаритет цен

Земельный кодекс

Зерновые интервенции

Концепция основных направлений агропродовольственной политики

Кредитная политика

Методы регулирования АПК

Регулирование цен в АПК

Система балансов АПК

Сферы АПК

Вопросы для самопроверки

Охарактеризуйте основные сферы АПК.

Какими показателями можно оценить современное состояние АПК России?

По каким направлениям осуществляются регулирующие функции государства в АПК?

В каких формах проявляется диспаритет цен в АПК?

Каков ценовой механизм (виды цен) в АПК?

В чем состоят недостатки антимонопольной политики в АПК?

Какие механизмы включает кредитно-денежная система АПК?

Какова система балансов, применяемая для обоснования развития АПК?

В чем суть программно-целевого планирования развития АПК?

Что такое зерновые интервенции и с какой целью они проводятся?

Каковы схема баланса зерна и методика его разработки?

Какими методами рассчитывается потребность в зерне и его ресурсы?

Глава 14

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Одним из важных факторов, повышающих эффективность экономической системы рыночного типа, служит конкуренция. Это сильнейший способ непрерывного возбуждения экономических субъектов. С известной степенью условности конкуренцию можно назвать цивилизованной формой борьбы за существование. Стремление обойти конкурента, не отстать создает мощный стимул экономического прогресса, а угроза выбытия из игры в борьбе за экономическое существование и процветание действует надежнее всех иных стимулов.

Конкуренция (позднелат. *concurrentia* от *concurrere* – сталкиваться) означает столкновение в результате каких-либо действий.

Наиболее часто встречаются определения, которые характеризуют конкуренцию как соперничество, состязательность между участниками рынка за достижение результатов в каком-либо деле, за лучшие, экономически более выгодные условия производства, купли и продажи товаров и услуг.

Цель монополий – ограничение конкуренции для получения монопольно высокой прибыли. Поэтому во всех развитых странах действует антимонопольное законодательство. Современная конкуренция является регулируемой. Главный ее инструмент – государственно-правовой механизм. Практически во всех странах есть группы отраслей экономики, выведенных из действия антимонопольных законов. Это отрасли естественных монополий, где применяются особые методы регулирования естественных монополий.

В России происходит процесс реструктуризации естественных монополий, поскольку их влияние на экономику двояко. Реструктуризация предполагает соблюдение определенных условий на разных ее этапах.

14.1. Экономическое содержание конкуренции и монополии

В литературе советского периода традиционное определение конкуренции давалось с негативным оттенком, подчеркивающим непримиримое (агрессивное) поведение соперников. В частности, она определялась как «свойственная товарному производству, основанному на частной собственности на средства производства... антагонистическая борьба между частными производителями за более выгодные условия производства и сбыта товаров»¹.

В российское законодательство понятие «конкуренция» было впервые введено в 1991 г. При этом под конкуренцией и ограничением монополистической деятельности на товарных рынках понималась состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Приведенные выше определения конкуренции характеризуют ее как экономическую категорию. В них обозначены два основных значения конкуренции: с объективной стороны – состояние рынка и с субъективной – отношения состязательности, содержание которых составляют конкурентные действия хозяйствующих субъектов.

¹ Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия. – 1973. – Т. 13. – С. 28–29.

С объективной стороны конкуренция представляет собой особую ситуацию на рынке (структуре рынка), при которой отдельные субъекты предпринимательства не могут оказывать решающего воздействия на общие условия обращения товаров (работ, услуг) на данном рынке. Общими условиями обращения товара являются спрос, предложение и рыночная цена.

Определение понятия «конкуренция» и признаков конкурентной среды в основном характеризуют два типа рыночных ситуаций: рынки совершенной («чистой») и монополистической конкуренции.

Так, под *совершенной конкуренцией* понимается рыночная структура, состоящая из множества продавцов и покупателей какого-либо схожего (однородного) товара, а также определяемая полной свободой входа на рынок и выхода из него и равным доступом к информации. В настоящее время рынки совершенной конкуренции достаточно редки. В реальной действительности конкуренция в большинстве своем представлена рынками монополистической конкуренции и олигополии.

Рынок *монополистической конкуренции* состоит из множества покупателей и продавцов, совершающих сделки не по единой рыночной цене, а в широком диапазоне цен. Наличие диапазона цен объясняется способностью продавцов предложить покупателям разные варианты товара, отличающиеся друг от друга качеством, свойствами, внешним оформлением.

Олигополия – это рыночная структура, при которой небольшое число хозяйствующих субъектов контролируют значительную долю рынка, а вход на рынок новых хозяйствующих субъектов затруднен или невозможен.

Конкуренции противоречит монополия. Установление монополии подрывает конкуренцию и рыночные механизмы саморегуляции. В то же время монополии неизбежны в рыночной экономике.

Слово «монополия» (гр. *monos* – один + *pōlēō* – продаю), обозначает – единственный продавец.

Экономические и правовые подходы к проблеме монополии и конкуренции не одинаковы. Экономическое содержание монополии – это власть поставщика товара над условиями его сбыта. Монополия характеризуется высокой концентрацией рынка на стороне предложения, при этом поставщики ограничивают объемы продукции, завышают цены и стараются не допускать в от-

расль новых конкурентов. Крупные предприятия-монополисты обычно лоббируют в коридорах власти, требуя для себя особых привилегий. Но у крупных предприятий могут быть преимущества в уровне издержек и своя финансовая база для обновления продукции и развития НИОКР.

Высокий уровень концентрации необходим и оправдан и в отраслях с крупномасштабными технологиями. Многие отрасли имеют небольшое число предприятий. Такие отрасли называются «олигополистические».

Экономическое содержание конкуренции состоит в том, что ни один поставщик, ни группа поставщиков не имеют власть над условиями сбыта, и каждый из них заинтересован в снижении издержек, улучшении качества, обновлении продукции и технологий. За конкуренцией стоит свобода индивидуальной предпринимательской деятельности, т.е. безусловная общественная ценность.

Однако, если поставщиков слишком много для данного объема спроса, они будут сбивать цены до уровня ниже издержек. Такая конкуренция разрушительна для ее участников. Поэтому задача антимонопольной политики состоит в поддержании экономического и социально приемлемого уровня концентрации рынков, чтобы конкуренция дисциплинировала предприятия и обеспечивала эффективное использование ресурсов. Если же по тем или иным причинам на некоторых рынках нельзя поддерживать конкурентную структуру, то по отношению к монополистам необходимо применять особые меры.

14.2. Государственные меры по формированию и развитию конкурентной среды

Современная конкуренция является регулируемой, причем регулирование ее правительством выступает одним из необходимых компонентов социально-экономического консенсуса интересов участников деловых отношений. Конкуренты совместно противостоят монополизации рынка.

Конкуренция на внутренних рынках стран с рыночной экономикой поддерживается также благодаря свободному притоку иностранных капиталов, наряду с внутренними конкурентами приходится иметь дело и с внешними.

Для существования конкурентной среды, с одной стороны, нужно, чтобы хозяйствующие субъекты были свободны в методах и средствах экономического состязания. С другой, – конкуренция возможна лишь при условии, что государство обеспечивает за каждым из них произведенные ими продукты и приобретенные товары. Из этого следует, что конкуренция представляет собой объективно необходимый регулирующий фактор рыночной экономики, основанной на свободе предпринимательства, и антипод монополизма в экономике, который стремится подавить конкуренцию.

Если конкуренция не поддерживается на уровне государства, а монополистическая деятельность не ограничивается законом, то это ведет к сворачиванию конкуренции, свободы предпринимательства и рыночной экономики в целом.

На поддержание конкуренции и ограничение монополистической деятельности направлено антимонопольное законодательство.

В развитии конкуренции важно соотношение следующих направлений деятельности:

- собственно меры по созданию и развитию конкурентной среды;
- меры по ограничению монополизма, доминирующего положения на товарном рынке;
- меры по защите конкуренции, пресечение действий, направленных на ограничение конкуренции.

Конкурентная ситуация как таковая не зависит от действий отдельных хозяйствующих субъектов. Она выступает как саморегулирующийся механизм («невидимая рука»), приводящий к своего рода равновесию «спонтанному порядку».

Российское антимонопольное законодательство выделяет следующие основные признаки конкурентной ситуации (среды).

- На рынке должны действовать имущественно и организационно независимые поставщики товаров в количестве, достаточном для возникновения состязательности между ними. Независимые поставщики рассматриваемого товара могут быть независимыми производителями этого товара, или продавцами товара независимых производителей, или независимыми продавцами товара одного производителя.
- На рынке должны работать имущественно и организационно независимые покупатели товаров в количестве, достаточном

для формирования некоторого уровня платежеспособного спроса. Независимые покупатели могут быть конечными потребителями того или иного товара либо посредниками при его реализации.

- На рынке должны отсутствовать экономические и другие препятствия в доступе к сырью, материалам, комплектующим изделиям, капиталам, трудовым ресурсам, технологиям, информации, барьеры для входа на рынок в виде территориальных, правовых, имущественных и других экономических ограничений.

- Конкурентный рынок характеризуется независимым экономическим поведением поставщиков и потребителей (отсутствием сговоров и горизонтальных соглашений)¹.

Существенным препятствием для развития конкуренции в Российской Федерации являются высокие транспортные издержки. Особенно чувствительны они в промышленности строительных материалов, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и металлургической отраслях. Снижение негативного влияния этого фактора в значительной степени зависит от действий Правительства в области тарифной политики и реструктуризации транспортной инфраструктуры.

Негативное влияние на уровень конкуренции оказывает степень концентрации производства, который особенно высок в черной и цветной металлургии, нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности.

В 2000 г. удельный вес объема продукции, выпускаемого тремя крупными предприятиями (в % ко всему объему производства), составил по соответствующим отраслям: 38%; 37,6; 42,9 и 36,5%. Самый низкий уровень концентрации в пищевой, легкой промышленности, производстве стройматериалов. Тремя предприятиями в этих отраслях выпускалось соответственно: 4,9%; 5 и 5,2% ко всему объему выпускаемой продукции².

Уход с рынков предпринимателей с целью создания производства в более привлекательных секторах также отрицательно

¹ Приложение 3 к «Государственной программе по демонаполизации экономики и развитию конкуренции на рынках Российской Федерации» (основные направления и первоочередные меры), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191.

² См.: Российский статистический ежегодник. – М.: Госкомстат РФ, 2001. – С. 342.

влияет на развитие конкуренции в РФ. Предприятиям в сложившейся ситуации сложно ликвидировать неконкурентоспособное производство. Они вынуждены продолжать выпуск убыточной неконкурентоспособной продукции, тем самым «засоряя» ненужной продукцией рынок и нерационально используя ресурсы. На рынках, куда не может попасть капитал, страдают покупатели, имеющие меньший выбор товаров и производителей и вынужденные платить больше, чем при условии свободного перетока средств.

14.3. Правовые основы конкуренции в России

Поддержка конкуренции закреплена в Конституции РФ. Согласно ст. 8 п. 1 Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Для создания и развития предпринимательства и конкуренции признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная и частная формы собственности.

Дальнейшее развитие конституционные принципы существования конкурентных рынков получили в ст. 1 Гражданского кодекса РФ и других традиционных нормах и институтах гражданского права. В частности, принципы свободного развития предпринимательства, равноправия хозяйствующих субъектов, охраны частной собственности зафиксированы в положениях Гражданского кодекса РФ, устанавливающих порядок организации и деятельности субъектов предпринимательства, в нормах о праве собственности, обязательствах и т.д. Принцип свободы договора, являющийся важнейшим юридическим условием рыночной состязательности (ст. 421 ГК РФ), реализуется в других нормах ГК РФ (о сделках и договорах и т.д.).

На закрепление и реализацию основных принципов существования и развития конкуренции в российской экономике направлены многие федеральные законы и подзаконные акты РФ, из которых стоит выделить следующие: Постановление Совета Министров СССР «О мерах по демополизации народного хозяйства» от 16 августа 1990 г. № 835, Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1 (с послед. изм. и доп.), Федераль-

ный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ, Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ, Федеральный закон РФ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (1996 г.), Указ Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 г. № 65, Указ Президента РФ «О едином экономическом пространстве РСФСР» от 12 декабря 1991 г., Указ Президента РФ «О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации» от 28 февраля 1995 г. № 220, Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ и др.

Данные нормативные акты заложили правовую основу существования и развития конкуренции в российской экономике.

В 1991 г. был образован Комитет РФ по антимонопольной политике и развитию новых предпринимательских структур. К сферам деятельности Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства относятся:

- меры, направленные на исключение злоупотреблений монопольным положением, в этой связи объявлялись незаконными монополистическое ценообразование, ценовая дискриминация, исключительные условия контрактов;
- фиксирование цен и прочие формы монополистических соглашений, ведущие к ограничению доступа на рынок;
- слияние, поглощение, реорганизация и ликвидация предприятий.

«Государственная программа по демонополизации экономики и развитию конкуренции на рынках РФ» предусматривала устранение экономических и административных препятствий для свободного перемещения товаров и услуг, разукрупнение предприятий с целью создания конкурирующих структур, увеличение числа поставщиков, широкое информирование покупателей о ценах, проведение селективной политики в отношении новых предприятий (налоговые льготы, кредиты, льготные арендные платежи), диверсификация.

В Программе были выделены приоритетные направления политики демонополизации и развития конкуренции:

- проведение первоочередных мероприятий по демонополизации хозяйственных комплексов: торгового, строительного, связи и др.;

- осуществление государственного контроля за ходом приватизации государственных и муниципальных предприятий в целях соблюдения антимонопольных требований;
- устранение экономических и административных барьеров для свободного перемещения товаров, услуг и капиталов на рынках Российской Федерации;
- снижение финансово-экономических, организационных и правовых барьеров для входа на рынок новых конкурирующих структур и др.

В Государственной программе указывались общие и конкретные методы, используя которые федеральные органы власти намеревались формировать и развивать конкурентную среду в Российской Федерации. В частности, выделение самостоятельных независимых каналов товародвижения, а также организация реализации продукции путем продажи в гласной публичной форме (аукционы, биржевые, ярмарочные, оптовые и прочие торги) и др. Слабой стороной Программы являлась недостаточность мер по поддержке малого и среднего предпринимательства. Малый и средний бизнес отличается большей гибкостью и оперативностью реагирования на изменения спроса, что оказывает значительное давление на крупные фирмы, заставляя их ориентироваться на интересы покупателей. В европейских странах на 1000 населения приходится 25–30 предприятий малого бизнеса. В России – в среднем 6–7 предприятий. В мировой экономике вклад малого и среднего бизнеса в ВВП доходит до 50%, в России – около 7–8%. Поддержка малого предпринимательства, стимулирование хозяйственной инициативы граждан пока еще не стали основой государственной экономической политики, ориентиром для деятельности всех органов власти как в центре, так и на местах.

С одной стороны, государство осуществляло финансовую поддержку малых предприятий за счет бюджетных средств, с другой – ужесточало систему налогообложения, что сокращало собственные ресурсы развития тех же малых предприятий.

Для развития конкурентной среды важное значение имеет создание системы постоянного сопоставления качественных и ценовых показателей товаров и услуг, предлагаемых различными предприятиями (выставки, презентации). Богатый опыт в создании подобных систем имеют страны Западной Европы, в частности Германия.

Многие положения Государственной программы остались не реализованы, так как она носила декларативный, рекомендательный характер в ней не были указаны ответственные за ее выполнение организации и не выделены финансовые ресурсы.

В целом государственные меры по формированию и развитию конкурентной среды в Российской Федерации ограничивались в основном мерами по контролю за недобросовестной конкуренцией и ограничению монополистической деятельности. Собственно меры по формированию конкурентной среды были мало эффективными. В будущем развитие конкурентной среды должно стать одним из приоритетных направлений российской экономической политики. Необходим новый закон о конкуренции, в котором, в частности, должны быть иные методы контроля за концентрацией производства, методы оценки величины сделки и др.

14.4. Методы антимонопольного регулирования

Современная конкуренция является регулируемой. Главной задачей регулирования конкуренции служит недопущение монополизации рынка фирмами.

Рассмотрим основные методы антимонопольного регулирования.

Административное (законодательное) регулирование. Главным инструментом государственной антимонопольной политики выступает государственно-правовой механизм – антимонопольное законодательство и система органов законодательной, исполнительной и судебной власти. С помощью антимонопольных законов государство осуществляет правовое и административное регулирование деятельности монополий, создавая условия для воспроизводства конкуренции.

Административное (законодательное) регулирование конкуренции основывается на противодействии недобросовестной конкуренции, монополизации экономики путем издания законодательных актов и контроля за их соблюдением со стороны государства.

Первый подобный законодательный акт был принят в 1889 г. в Канаде, однако более известен опыт США.

Антимонопольное законодательство, начало которому было положено американским законом Шермана (1890), в 90-х гг. XX в. было принято уже более чем в 40 странах с развитой и развивающейся рыночной экономикой, а также в странах Восточной Европы, включая Россию. В США в настоящее время действует целый блок дополняющих друг друга законодательных актов: Шермана (1890), Клейтона (1914), о Федеральной торговой комиссии (1914), Робинсона-Пэтмана (1936), а также ряд решений Верховного суда. Кроме федеральных законов, действуют еще и законы Штатов.

В главных капиталистических странах антимонопольные законы были приняты после второй мировой войны: во Франции в 1945 г., в Японии в 1947 г., в Англии в 1948 г., в ФРГ в 1957 г. Антимонопольную направленность имеют ст. 85 и 86 Римского договора (1957), установившего свободу передвижения товаров, капиталов и людей в Европейском Экономическом Сообществе.

Национальные законодательства отражают специфические условия своих стран и отличаются от американского законодательства. Тем не менее антимонопольное законодательство едино в своих основах. Оно, во-первых, ставит под государственный контроль слияния компаний, во-вторых, запрещает соглашения и сговоры предпринимателей и, в-третьих, пресекает недобросовестную конкуренцию.

Сегодня антимонопольные законодательные акты приняты практически во всех странах с рыночной экономикой. Конкуренция на международном рынке регулируется специальными межправительственными соглашениями, а также документами Комиссии ООН по промышленности и торговле (ЮНКТАД), документами Европейского Экономического Сообщества, других организаций. При общности основных принципов антимонопольных законодательств существуют национальные отличия, которые не только относятся к степени жесткости тех или иных ограничений, но и различаются в правах и обязанностях государственной администрации, отвечающей за применение антимонопольных законов, системы наказаний за нарушения.

В целом регламентация поведения фирм в антимонопольном законодательстве руководствуется законом Шермана: монопольное положение фирмы в отрасли не преследуется. Предприятия монополизированных отраслей не могут автоматически числиться в нарушителях закона, это противоречит демократической ос-

нове права, т.е. презумпции невиновности. Запрещены – и это принципиально – лишь формы поведения, наносящие вред другим участникам рынка.

Принцип регламентации состоит в одном из двух правил: либо действия полностью запрещаются как таковые, либо запрещаются в принципе, но разрешаются на основании «принципа рациональности», т.е. для выполнения определенных задач экономической политики. Например, картели как таковые запрещены в США и ФРГ, но они разрешены в Японии на определенных условиях и на определенный срок. В некоторых странах (Австралии, Канаде, США) они законодательство действуют при минимальном числе исключений, в других – исключения значительны (страны Западной Европы, Япония).

В целом можно выделить два основных типа антимонопольного законодательства – американское и западноевропейское. Американский тип законодательства, начиная с закона Шермана, отвергает любую форму монополистического сговора или союза. Западноевропейский тип законодательства является более либеральным – в нем объектом противодействия выступают не всякие монополии, а лишь те из них, которые существенно ограничивают возможности конкуренции в том или ином секторе рынка.

Проведение в жизнь антимонопольного законодательства осуществляется в административном, судебном или смешанном порядке. Органы, проводящие антимонопольную политику, действуют, как правило, через судебную систему, поскольку только суд может вынести решение о санкциях на основе доказательства о нарушении антитрестовских законов.

Во всех странах антимонопольную политику проводят органы центральной исполнительной власти. Иногда это специальные агентства и комиссии: в ФРГ – Федеральное агентство по картелям, во Франции – Комиссия по конкуренции, в Австралии – Комиссия по торговой практике. Иногда функции разделены между двумя учреждениями, например, в США работает Федеральная торговая комиссия и Антитрестовский отдел Департамента юстиции, в Англии – Агентство по справедливой торговле и специальный суд, рассматривающий дела об ограничительной торговой практике. В Европейском Экономическом Сообществе дела о нарушении свободы торговли в масштабах объединенной Европы рассматривают Комиссия и Суд Сообщества.

Из антимонопольных законов следует, что администрация, отвечающая за их исполнение, не только дает разрешения на некоторые сделки и ведет мониторинг ситуации в отраслях, но и работает по жалобам пострадавших от дискриминации, решает возникающие конфликты и т.д. Поэтому она обладает такими полномочиями, каких не имеют другие правительственные учреждения: следственные и судебные по определенному кругу дел.

Законы предусматривают процедуры расследования дел, правила посредничества в решении конфликтов, штрафные санкции, а также передачу дел в суды, если конфликт не удастся разрешить в административном порядке. В большинстве стран частные фирмы могут возбуждать гражданские иски о нарушении правил конкуренции в суде друг против друга и против антимонопольной администрации. Но в Японии, например, такое право дано только Комиссии по справедливым сделкам.

Политика защиты конкуренции, опирающаяся на антимонопольный закон – его нередко именуют «экономической конституцией» свободного предпринимательства – отражает и уровень понимания современного рыночного хозяйства, и отработанные приемы, и, конечно же, исторические особенности развития экономики каждой конкретной страны. В современном мире накоплен богатый опыт, целый арсенал различных мер и подходов, позволяющих предприятию ориентироваться в рыночной среде.

В России осуществление государственной политики по антимонопольному регулированию также возложено на органы центральной исполнительной власти. Это Министерство РФ по антимонопольной политике (МАП России), Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) и другие органы в регионах.

Регулирование доступа на рынок и контроль над рыночной концентрацией. При определении монопольной ситуации обычно выделяют товарные рынки, на которые доступ новым конкурентам затруднен. Это экономия на крупных масштабах производства и сбыта (предприятия, освоившие крупные серии выпуска продукции и создавшие сбытовые сети, имеют преимущества в издержках); защищенная патентами технологическая монополия; контроль над сырьем и в целом вертикальная интеграция предприятий; необходимость вложения крупных капиталов для доступа на рынок, т.е. финансовые препятствия; устойчивый потребительский выбор (покупатели предпочитают продукцию какой-либо фирмы, и, чтобы конкурировать с ней, нужны крупные

затраты на рекламу). Во многих странах государственная администрация, отвечающая за исполнение антимонопольных законов, осуществляет постоянный мониторинг рынков, доступ на которые затруднен, рассчитывает и публикует индексы рыночной концентрации. Конечно, количественные показатели концентрации довольно условные, так как связь между размерной структурой рынка (отрасли) и поведением предприятий – их ценами, выпуском продукции, рентабельностью – далеко не всегда прямая. Тем не менее в некоторых странах законы устанавливают пороговые значения долей рынка, по которым определяется доминирующее положение поставщиков. В каждой стране эти значения свои. Например, в ФРГ доминирующим считается положение одного предприятия, если его доля превышает $\frac{1}{3}$ рынка, двух предприятий, если они занимают более половины, и трех предприятий – $\frac{2}{3}$ рынка определенного товара. Японский закон признает доминирующим такое положение на рынке, при котором либо доля одного крупнейшего поставщика превышает 50%, либо доля двух крупнейших поставщиков превышает 75%. Японская Комиссия по справедливым сделкам ведет мониторинг рынка по 485 товарным группам и ежегодно публикует индексы концентрации производства у одного, трех и пяти крупнейших производителей. В Великобритании и Франции доминирующим считается предприятие, если его доля на рынке составляет только 25% товарного рынка, в России – более 35%.

Индексы рыночной концентрации применяются для регламентации слияний предприятий, независимо от того, каким способом осуществляются слияния (через покупку акций, по взаимному соглашению или путем передачи прав управления). Слияния предприятий устраняют конкуренцию более жестко, чем сговоры о ценовой и сбытовой политике. В то же время слияние – это способ реализации экономии на масштабах, чего в принципе запрещать нельзя, поскольку экономический эффект от крупномасштабного производства может быть объективно необходим. Однако считается, что если в ходе эволюции фирма наращивает мощности и завоевывает позиции на рынке, то она проходит жесткий рыночный отбор, а при слиянии такого отбора не происходит.

Жесткость регламентации слияний в разных странах весьма различается. В Великобритании и Франции не должна быть превышена 25%-ная доля рынка, а также определенная величина ак-

тивов. В ФРГ, кроме того, есть нижняя граница годового объема продаж. В Японии существует дополнительный регулятор размера фирмы: акционерной компании запрещается держать на балансе свои собственные акции. Это значит, что компания не может скупить свои акции и предложить их снова к продаже по повышенной цене, чтобы таким образом увеличить свой акционерный капитал.

Департамент юстиции США применяет различные критерии к «горизонтальным», «вертикальным» и «конгломеративному» слияниям. Первые (на одном товарном рынке) регламентируются жестче, чем вторые (между смежниками) и особенно третьи (между предприятиями отраслей, технологически не связанных друг с другом). Учитывается также не только концентрация рынка на момент слияния, но и тенденции развития рынка за последние 5–10 лет.

В Австралии, Канаде, США, Японии договоры о слияниях недействительны без санкции государственной администрации, которой в обязательном порядке подаются уведомления обо всех слияниях и документы сделок. В Англии, Франции, ФРГ проверяются только слияния крупных фирм (по стоимости активов и объему продаж). От того, как ведется контроль над слияниями и над сделками с пакетами акций, во многом зависит организация национальной экономики, особенно степень концентрации экономической мощи в группах крупных и крупнейших предприятий.

В дополнение к контролю над концентрацией по линии отношений собственности законы многих стран предупреждают концентрацию на чисто управленческом уровне, запрещая так называемое «переплетение директората», т.е. совмещение управленческих постов в компаниях-конкурентах.

Разукрупнение монополистов – очень трудная задача. Административная власть может действовать только превентивно, руководствуясь критериями закона и запрещая такие слияния, которые резко повышают уровень концентрации. Судебная власть не может принять решение о роспуске монополиста только на основании его доли на рынке. Должно быть доказано, что он злоупотребляет своим положением.

Рыночная концентрация (степень преобладания на рынке одной или нескольких больших фирм) определяется с помощью коэффициента концентрации (CR) и индекса Херфиндаля–Хиршмана (НИИ).

Индекс CR рассчитывается как процентное отношение реализации (поставки) продукции определенным числом крупнейших продавцов к общему объему реализации (поставки) на данном товарном рынке. НИИ рассчитывается как сумма квадратов долей, занимаемых на рынке всеми действующими на нем продавцами.

С увеличением концентрации рынка НИИ увеличивается.

При индексе Херфиндаля–Хиршмана (НИИ) от 1000 до 1800 антиконкурентной считается каждая сделка, которая увеличивает индекс на более чем 100 пунктов.

При индексе для отрасли более 1800 – сделка, которая может увеличить индекс на 50 и более пунктов. Если индекс Херфиндаля меньше 1000, такой рынок считается слабо концентрированным и не регулируется¹.

В Законе «О конкуренции» (1991 г.) доминирующим является исключительное положение хозяйствующего субъекта (нескольких хозяйствующих субъектов) на рынке товара, не имеющего заменителя, либо взаимозаменяемых товаров, дающее ему (им) возможность оказывать влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Закон о конкуренции характеризует количественные границы монопольной власти. Критерием этих границ также определена следующая величина доли рынка, если:

- хозяйствующий субъект обладает долей рынка в пределах от 65 до 100%, его положение признается доминирующим;
- доля хозяйствующего субъекта на товарном рынке составляет величину в пределах от 35 до 65%, то доминирующее положение устанавливается и доказывается антимонопольными органами;
- доля хозяйствующего субъекта на рынке не превышает 35%, его положение не может быть признано доминирующим, и соответственно, на данный хозяйствующий субъект не распространяются ограничения, установленные антимонопольным законодательством. Долю на рынке продукции согласно реестру МАП России более 65% имеют такие компании, как «Газпром», РАО «ЕЭС», «Камаз», «Норильский никель», «Аэрофлот» и др.

¹ См.: *Гозанова Н.М.* Фирма в экономической системе. – М.: Таис, 1998. – С. 228.

Для определения доминирующего положения фирм на рынках антимонопольными органами используются данные о структуре товарных рынков.

Методы нормативно-ориентирующего воздействия. Наряду с законодательным антимонопольным регулированием в странах с рыночной экономикой применяются и методы нормативно-ориентирующего воздействия. К ним относятся:

- правительственные заказы;
- налоги;
- проценты;
- государственные субсидии.

Используя эти рычаги, государство имеет возможность влиять на интенсивность конкуренции в разных секторах и сегментах рынка.

Основная черта нормативно-ориентирующегося регулирования конкуренции – стимулирование предпринимательской активности фирм. С этой целью практикуются конкурсные условия в государственной контрактной системе, применяются налоговые льготы и субсидии на развитие приоритетных направлений производства, особое значение имеющие для поддержки новых фирм. Вновь созданным компаниям оказывается не только финансовая и материальная поддержка, но и информационное, консультативное содействие.

Осуществляя нормативно-ориентирующее регулирование деловых отношений, правительство выступает прежде всего как инструмент государственной поддержки бизнеса, содействующий через активизацию конкуренции развитию рыночной экономики.

Антимонопольный контроль. К антимонопольному регулированию можно отнести и такой контроль. Для предупреждения и пресечения монополистической деятельности ведется Государственный реестр РФ объединений и предприятий-монополистов, действующих на товарных рынках, который начал формироваться в России с 1992 г. В него включаются хозяйствующие субъекты, доля которых превышает 35% на соответствующем рынке и которые нарушают антимонопольное законодательство. Уровень монополизации в плановой экономике был очень высоким. В процессе разгосударствления он сократился.

Число предприятий-монополистов в России за время проведения рыночных преобразований опять выросло. В 1994 г. в России насчитывалось 582 предприятия-монополиста, в 1996 г. –

2,5 тыс. предприятий. Эти предприятия, занимающие доминирующее положение на каком-либо товарном рынке и нарушающие антимонопольное законодательство, заносились приказами в Государственный реестр объединений и предприятий-монополистов России. Сейчас этот перечень переименован в «Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на определенном рынке товара более 35%».

Включение в Реестр означает, что предприятие автоматически попадает под контроль за деятельностью со стороны органов по таким показателям, как объем производства, удовлетворение потребности на рынке сбыта, качество выпускаемой продукции, а также под ценовое регулирование со стороны государства. Предприятия-монополисты обязаны принять к исполнению заказ на поставку продукции для государственных нужд. На них распространяется ряд ограничений в процессе приватизации и т.д.

Российская экономика имеет свою историю развития монополизма. В условиях существования командно-административной системы в СССР сложился монополизм особого рода. Он сформировался в нерыночной среде и по своему происхождению существенно отличался от монополистических отношений, вырвавшихся из централизации и централизации капиталов в процессе конкуренции. Монополизм пронизывал все отрасли экономики, уровни и подсистемы организации и управления. Характерной особенностью отечественного монополизма явился диктат производителя по отношению к потребителю.

Десятилетиями в СССР последовательно и настойчиво проводилась в жизнь идея, что главным условием повышения производительности труда являются специализация и концентрация производства. В 1990 г. из 1,5 тыс. наименований продукции массового промышленного потребления 900 выпускал один единственный производитель в СССР, 200 наименований – два производителя. В машиностроении 87% из около 6 тыс. наименований продукции изготовлялось на одном предприятии. На рынке химических волокон и нитей из 375 ассортиментных позиций 288 создавались предприятиями-монополистами.

Это означает, что уровень монополизации в отечественной промышленности был такой, какого в мире нигде не было и ни о какой конкуренции речи быть не могло. Высокий уровень монополизма – важнейшая особенность экономики России. Одним из результатов последовательной специализации стали длиннейшие

технологические цепочки. Если, к примеру, в Германии продукт проходит до готового изделия в среднем через 4 передачи, то у нас – через 12. Таким образом, чтобы получить станок, его фактически надо было 12 раз передать из рук в руки. Если в этой технологической цепочке не работал один завод, то в ходе приватизации или репрофилирования возникали сложные проблемы. К примеру, приватизированный завод «Автономаль» отказался от производства гаек и болтов. В результате на предприятиях ВАЗ и КАМАЗ нарушились технологические процессы по сборке машин. Таким заводам замену в короткий срок не найдешь.

В результате либерализации цен образовались огромные разрывы в уровне цен и финансовом положении трех ведущих групп отраслей: базовых ресурсных (ТЭК, металлургия, химия), обрабатывающей промышленности (машиностроение и другие) и строительства, сельского хозяйства и легкой промышленности.

Особенности российских преобразований создали новые соотношения реального сектора экономики, торгово-посреднических и финансовых секторов.

Ожесточенная конкуренция за общественные ресурсы и доходы между секторами хозяйства привела к отсечению производителя капитала от финансового, переливу капиталов в наиболее выгодные сферы торгового посредничества и финансовые операции.

Спросовые ограничения и жесткая макроэкономическая политика заставили российские предприятия ощутимо почувствовать давление конкуренции. Однако ее нельзя было назвать ни совершенной, ни эффективной. В большинстве случаев мы имеем дело с монополистической конкуренцией, широко практикуется при этом недобросовестная конкуренция, нередки и криминальные ее формы. После дефолта 1998 г. формирование конкурентной среды в реальном секторе экономики значительно улучшилось.

14.5. Регулирование естественных монополий

Понятие и необходимость естественной монополии. Практически во всех странах есть группы отраслей, выведенных из-под действия антимонопольных законов. Это так называемые отрасли прямого регулирования, в которых государство специально устанавливает и охраняет доминирующее положение производителе-

лей, независимо от формы собственности. Они известны также под названием «естественные монополии».

Речь идет о тех видах деятельности, в которых по технологическим и иным условиям не может быть конкуренции. Это отрасли, организованные по принципу крупномасштабного сетевого хозяйства с дорогостоящим оборудованием (такое хозяйство не может быть продублировано на его территории); отрасли, где объем спроса задан технологией (например, емкостью кабелей связи, числом частот эфира); отрасли, в которых только крупномасштабное производство имеет низкие издержки, а продукцией пользуются практически все, и потребителей следует защищать от дискриминации и от монопольно высоких цен. Это отрасли общественного пользования, к которым относятся электроэнергетика, газовое хозяйство, водоснабжение, а также железнодорожный, воздушный и муниципальный транспорт, связь, радиовещание и телевидение. Доступ в эти отрасли регулируется разрешениями соответствующей администрации, которая руководствуется балансом спроса и предложения в данном районе (на транспорте – по маршрутам), чтобы спрос в районе (маршруте) был полностью покрыт и не слишком сильно превышен.

Так создается территориальная монополия поставщика, который должен быть достаточно крупным, чтобы обеспечивать экономию на масштабах деятельности. Предприятия в этих отраслях не могут закрываться (даже временно) без разрешения государственной администрации и обязаны обслуживать всех клиентов без дискриминации. Им вменяется в обязанность подавать в органы исполнительной власти планы капиталовложений развития и капитального ремонта оборудования, а также калькуляцию себестоимости по монопольной продукции, балансовую оценку имущества и бухгалтерскую отчетность, т.е. сведения, которые в других отраслях составляют коммерческую тайну предприятий.

Тарифы на продукцию (услуги) этой группы отраслей регулируются государством, и в случаях резкого роста издержек (например, при повышении цен на топливо для электростанций) государство субсидирует тарифы из бюджета.

Регулирование естественных монополий опирается на специальные нормативные акты, относящиеся к сфере антимонопольного законодательства. Администрация «естественных монополий» может быть организована по-разному. В США и Западной

Европе за их функционирование отвечают государственные (или штатные) комиссии по отраслям общественного пользования. В Японии ими руководят отраслевые министерства. В некоторых странах предприятия этих отраслей находятся в государственной собственности. Но в любом случае не допускается административный произвол в ценовой политике. Администрация ответственна либо перед правительством, либо перед парламентом.

Естественная монополия существует, когда эффект масштаба настолько велик, что одна фирма может снабжать весь рынок, имея более низкие издержки на единицу продукции, чем ряд конкурентных фирм.

Кроме того, активы, воплощенные в проложенных железных дорогах, телефонных линиях связи, трубопроводах исключительно специфичны, имеют ограниченные рамки применимости и не могут быть легко переориентированы на другие рынки. Это определяет эффективность сосредоточения выпуска у единственного производителя.

Основные методы регулирования естественных монополий. Формирование российской практики регулирования естественных монополий в целом идет в русле зарубежного опыта.

Кардинальным способом установления прямого контроля над естественной монополией является государственная собственность. Поэтому некоторые отрасли естественных монополий служили первоочередными объектами национализации.

В других отраслях естественных монополий действуют частные компании.

По Закону «О естественных монополиях» (1995 г.) сфера регулирования включает транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировку газа по трубопроводам, услуги по передаче электрической и тепловой энергии, железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов, портов и аэропортов, услуги общедоступной и почтовой связи.

Основными методами регулирования являются: ценовое регулирование, т.е. прямое определение цен (тарифов) или назначение их предельного уровня; определение потребителей для обязательного обслуживания и установление минимального уровня их обеспечения в соответствии с российским законодательством. Органам регулирования также вменяется в обязанность контролировать различные виды деятельности субъектов естественных

монополий, включая сделки по приобретению прав собственности, крупные инвестиционные проекты, продажу и сдачу в аренду имущества.

Государственное регулирование цен (тарифов) отраслей естественных монополий включает регулирование тарифов как на электрическую, так и тепловую энергию. В настоящее время в системе тарифного регулирования естественных монополий в России происходят серьезные изменения. Провозглашено создание единого тарифного органа, сокращение перекрестного субсидирования, переход на адресную систему социальных льгот. В то же время у государства отсутствует целостная долгосрочная концепция ценового регулирования естественных монополий.

Концепция реформы естественных монополий с точки зрения ценового регулирования должна предусматривать, прежде всего, введение новых, взаимоувязанных тарифов на их продукцию. Для этого необходимо обоснование общей модели тарифной системы, адекватной для переходных условий экономики России.

Модель ценового регулирования должна базироваться на таких общих принципах регулирования тарифов в отраслях естественных монополий, как принцип справедливой цены и принцип индексирования тарифов в соответствии с ростом уровня цен.

На 2003 г. Правительство РФ утвердило план повышения тарифов в размере 12% для МПС России, 14% – для РАО «ЕЭС» и 20% – для «Газпром». Такой уровень повышения тарифов обеспечивает компромисс между потребностями компаний в инвестициях и необходимостью снижения инфляции.

Совершенствование ценового регулирования естественных монополий оказывает сильное влияние не только на сам сектор естественных монополий, но и на экономику в целом. Важно отметить, что в России такое регулирование не согласовано с другими методами государственного регулирования естественных монополий. Решения по поводу цен на услуги естественных монополий зачастую становятся результатом конъюнктурных политических решений, не имеющих достаточного экономического обоснования.

Более перспективным и эффективным направлением в области регулирования естественных монополий является их реструктуризация. Реструктуризация отраслей естественных монополий предполагает создание условий для внедрения элементов конкуренции в этих отраслях, устранение барьеров входа – выхода на монополизированные рынки для других хозяйственных субъектов.

Данный способ регулирования может быть эффективным не только для отдельных монополистов, но, что особенно важно, и для государства в целом, так как позволяет делать прозрачными финансовые потоки в рамках различных посреднических фирм, уводящих финансовые потоки в обход как самой компании, так и бюджета.

Зарубежный опыт регулирования показывает, что главным является максимальная независимость регулирующих органов как от других органов государственного управления, так и от регулируемых ими хозяйствующих субъектов, а также согласованность интересов и направлений работы регулирующих органов.

К 1995 г. в России была сформирована только одна система регулирующих органов, действовавшая вне рамок отраслевых министерств. Это Федеральная и региональные энергетические комиссии, созданные в 1992 г. для регулирования тарифов на электро- и теплоэнергию. Контроль над другими естественными монополиями осуществлялся соответствующими министерствами (Минэкономразвития России, Минэнерго России, МПС России, Минсвязи России). Так, МПС получило разрешение ежемесячно индексировать тарифы на перевозки с учетом роста цен на основные виды продукции, потребляемые его предприятиями.

В начале 1996 г. были приняты три указа Президента РФ о создании государственных служб по регулированию естественных монополий в ТЭК, связи и транспорте. Единым органом по установлению тарифов на федеральном уровне является ФЭК, а в регионах – региональные энергетические комиссии (РЭК).

Влияние естественных монополий на экономику России. Их влияние может быть как позитивным, так и негативным:

- естественные монополии – это затратообразующие отрасли, поэтому уровень цен и тарифов на их продукцию (услуги) оказывает влияние на общий уровень цен, инфляцию и состояние экономики в целом;
- естественные монополии являются бюджетообразующими отраслями. В федеральный бюджет только нефтегазовый комплекс направляет 40% всей его доходной части;
- основные отрасли естественных монополий (прежде всего ТЭК), которые играют роль главного структурного компонента экономики;
- естественные монополии, относящиеся к наиболее устойчивым отраслям экономики. Их меньше всего затронул спад произ-

водства в период кризиса. С 1990 по 1997 г. в электроэнергетике снизилось производство на 25% при общем падении производства в промышленности на 55%.

Россия не избежала и негативного воздействия отраслей – естественных монополий в условиях рынка – на производство и уровень жизни населения.

С общим сокращением производства в России спрос на продукцию и услуги отраслей – естественных монополий, за исключением отраслей связи, постоянно снижался. Эти отрасли являются чрезвычайно капиталоемкими, значительная часть их издержек носит постоянный характер. В результате росла доля постоянных издержек в цене единицы продукции. Кроме того, до последнего времени субъекты естественных монополий финансировали инвестиции в значительной мере за счет внутренних источников (инвестиционные и стабилизационные фонды, формируемые за счет себестоимости и прибыли), что определило чрезмерную нагрузку на тарифы.

Практически во всех отраслях сохранялось перекрестное субсидирование одних групп потребителей за счет других. Низкие тарифы для населения и бюджетных организаций субсидировались за счет промышленных и коммерческих потребителей. Например, на железнодорожном транспорте убытки по пассажирским перевозкам покрываются за счет грузовых тарифов.

В 1993–1996 гг. отраслевые цены российских естественных монополий росли более быстрыми темпами, чем в других отраслях экономики. Они приблизились к уровню мировых, а в некоторых случаях (например, международные телефонные тарифы) превзошли их. Потребители стали оказывать давление на правительство вплоть до выдвижения требования замораживания цен.

Быстрый и значительный рост цен в электроэнергетике, газовой промышленности, отраслях связи и на железнодорожном транспорте обусловил необходимость постановки вопроса об обоснованности издержек (расходы на заработную плату, социальные выплаты, инвестиционную деятельность) и о соответствии качества предлагаемых продукции и услуг уровню цен. В отраслях естественных монополий заработная плата превышала среднюю по экономике и их работники пользовались большими социальными льготами по сравнению с другими отраслями.

Учитывая затратообразующую сущность этих отраслей, очевидно, что рост цен на производимую ими продукцию явился

мощным фактором макроэкономической инфляции, которая охарактеризована экономистами как инфляция издержек.

Однако нельзя однозначно утверждать, что отрасли – естественные монополии за годы перехода к рынку обеспечили себе процветание за счет всей остальной экономики. Ценовая дискриминация, катастрофические неплатежи больше всего ударили именно по собственному источнику.

К концу 1995 г. неплатежи потребителей электроэнергии достигли 27 трлн руб., 86% отпущенной электроэнергии не оплачивалось своевременно. Понятно, что важнейшая роль в этом механизме накачки дебиторской задолженности принадлежала тарифной политике отрасли. Кроме того, высокая цена на электроэнергию влияет на стоимость промышленной продукции, поэтому страдают и сами энергетики. К концу 1995 г. оплата за поставленную электроэнергию уже на 70% осуществлялась в форме бартерных сделок.

К 1 августа 1996 г. просроченная дебиторская задолженность достигла, трлн руб.: потребителей электроэнергии 63,2, газа – 8,7, железных дорог и нефтепроводного транспорта – 65,3, что в сумме составляло 56% всех неплатежей в экономике России.

За последний год крупнейшим естественным монополиям удалось решить проблему неплатежей. За 12 месяцев 2000 г. РАО «ЕЭС» выполнил заданный уровень расчетов денежными средствами на уровне 83% отпущенной энергии.

Одно из самых негативных явлений, вызывающих большое социальное напряжение в стране, явились систематические отключения электроэнергии в различных регионах страны и объектах.

В стране, располагающей самыми богатыми запасами газа, большое количество населения в сельской местности отапливается дровами.

Все это подчеркивает острую необходимость преобразований в отраслях естественных монополий.

В области создания законодательной и институциональной основы регулирования естественных монополий были предприняты некоторые важные и необходимые меры, но многое еще предстоит сделать как в отношении построения эффективной системы регулирования, так и с точки зрения реструктурирования отраслей, что позволит сформировать более управляемую сферу регулирования естественных монополий.

14.6. Необходимость и цели реструктуризации естественных монополий России

Реструктуризация призвана создать условия для развития конкуренции на соответствующих рынках.

Реструктуризация предполагает соблюдение следующих условий:

1) финансовое разделение видов деятельности естественных монополистов по принципу замкнутости процессов, например, от добычи газа до его переработки;

2) осуществление реального контроля государства за деятельностью естественных монополий;

3) сокращение внутренних издержек (на оплату труда, социальное обеспечение и т.д.) и ликвидация не приносящих дохода участков производства.

Основные положения структурной реформы естественных монополий в РФ утверждены в 1997 г. и состоят в разрушении монополизма, приводящего к неконтролируемому росту цен.

Схема реструктуризации всех естественных монополий в России примерно одинакова. Она включает отделение естественно монопольных сфер деятельности от потенциально конкурентных. Предполагается выделение в конкурентный сектор компаний-производителей и сбытовых компаний при сохранении за государством сетевой функции. Сейчас разрабатываются концепции реструктуризации трех крупнейших естественных монополий РАО «ЕЭС», ОАО «Газпром» и МПС России, завершается реорганизация «Связьинвест». Наиболее близка к осуществлению концепции реструктуризации РАО «ЕЭС». Цель – разделить компании, которые будут производить, транспортировать и продавать электроэнергию, создать конкуренцию на рынке и заставить производителей электроэнергии снизить издержки.

Реструктуризация естественных монополий РАО «ЕЭС». Такая реструктуризация предусматривает несколько этапов.

Первый этап – внутренняя реструктуризация РАО «ЕЭС» и подготовка к дерегулированию рынка электроэнергии и услуг. На этом этапе предусматриваются:

- реорганизация головной компании, адаптирующая ее структуру и систему управления к работе в период перехода к конкурентному рынку;

- реструктуризация дочерних и зависимых компаний РАО «ЕЭС», обеспечивающая формирование начальной совокупности агентов для запуска конкурентных рынков электроэнергетики и услуг;

- разработка модели и правил работы рынка;
- создание правовой основы функционирования электроэнергетического сектора в условиях конкурентного рынка;
- создание технологической инфраструктуры рынка;
- формирование основных направлений и условий технического развития и инновационной деятельности РАО «ЕЭС».

Второй этап – создание конкурентного рынка электроэнергетики. В рамках данного этапа будет организован новый конкурентный рынок электроэнергии, работающий параллельно с существующим оптовым регулируемым рынком электроэнергии.

Третий этап – переоценка бизнеса.

Запуск конкурентного рынка позволит произвести оценку реальной стоимости компаний. По мере накопления отраслевыми компаниями опыта работы на рынке, риски, связанные с их независимым функционированием, будут существенно снижены, что положительно повлияет на их капитализацию.

Запуск конкурентного рынка и переоценка бизнеса компаний позволит РАО «ЕЭС» разработать оптимальную стратегию и технологии привлечения инвестиций в отраслевые компании РАО «ЕЭС».

Четвертый этап – привлечение инвестиций в холдинг РАО «ЕЭС».

В соответствии со стратегией РАО «ЕЭС» должна разработать и внедрить технологии привлечения инвестиций в электроэнергетические компании, включая использование долгосрочных контрактов на поставку электроэнергии в качестве гарантии возврата инвестиций.

По мере привлечения инвестиций в энергокомпанию будет снижаться доля РАО «ЕЭС» в их капитале. Когда возможность привлечения инвестиций за счет проведения новых эмиссий будет исчерпана, РАО «ЕЭС» приступит к продаже блокирующих пакетов акций тех компаний, в которых дальнейшее уменьшение доли РАО «ЕЭС» приводит к потере влияния.

Переход отраслевых компаний в частные руки должен сопровождаться формированием законодательства. Необходимо предусмотреть возможность государства выкупить генерирующие

мощности в том случае, когда электроэнергия, вырабатываемая ими, оказывается необходимой для функционирования ЕЭС, а новый собственник не считает возможным продолжать производство электроэнергии в сложившихся условиях. По мере появления новых инвесторов РАО «ЕЭС» будет уменьшать свое присутствие в секторе генерации. Неэффективные мощности будут выводиться с опережающим решением социальных вопросов, возникающих в связи с закрытием станций.

Пятый этап – реструктуризация головной компании.

В связи с уменьшением своей доли в секторе генерации электроэнергии РАО «ЕЭС» предполагает дальнейшую реструктуризацию холдинга с целью окончательного формирования его электроэнергетической составляющей в области сетевых и системных услуг и развития новых видов деятельности для диверсификации бизнеса.

На этом этапе основной задачей развития холдинга станет выход на новые рынки товаров и услуг с использованием конкурентных преимуществ, основанных на наличии сетевой инфраструктуры, знаниях и опыте работы на энергетических рынках, широком географическом присутствии компании.

Сроки реализации этапов будут зависеть от темпов законодательного процесса, от времени реструктуризации головной компании и др. Ориентировочные сроки реализации первого и второго этапов предусматривались от одного года до двух лет.

Длительность последующих этапов необходимо рассчитать на основании результатов реализации предыдущих этапов. Предполагается за пять лет завершить процесс реструктуризации и становления рынка в европейской энергозоне России.

Концепция реструктуризации ОАО «Газпром». Она подготовлена совместно с Минэкономразвития России, МАП России и Федеральной энергетической комиссией. Концепция базируется на трех постулатах. Во-первых, это разделение монопольной (строительство и эксплуатация газопроводов) и конкурентной (добыча и сбыт энергоносителей) составляющих деятельности концерна.

Во-вторых, речь идет о создании механизма обеспечения равного доступа к «трубопроводу» всех добытчиков и продавцов газа.

В-третьих, создание конкуренции в области добычи и сбыта природного газа.

Компания ОАО «Газпром» – уникальное явление в отечественной и мировой практике. Это вертикально интегрированная ком-

пания, имеющая в своей структуре предприятия, составляющие единую технологическую цепочку по добыче, производству и транспортировке газа.

Естественными факторами сложившейся монополии в российской газовой промышленности являются:

- удаленность месторождений от центров газопотребления (более 2000 км), что стимулировало развитие высокопроизводительных систем магистрального трубопроводного транспорта;
- значительная единичная мощность газопроводов (по одной нитке перекачивается свыше 30 млрд м³ в год);
- чрезвычайно высокая стоимость прокладки газопроводов, исчисляемая миллиардами долларов;
- приоритет крупных промышленных предприятий в потреблении газа.

Таким образом, процесс консолидации в российской газовой промышленности был неизбежен из-за потребности в масштабных и концентрированных капиталовложениях и необходимости гарантии рисков, связанных с этими вложениями.

ОАО «Газпром» контролируется 95% производства российского газа. Компания обеспечивает 50% потребности России в энергоносителях. ОАО «Газпром» – крупнейшая газовая компания не только в России, но и в мире. На месторождения, которые разрабатывает ОАО «Газпром», приходится около 75% всех разведанных запасов российского газа. Транспортировку всего российского газа практически полностью осуществляет ОАО «Газпром». Ее газотранспортная сеть является крупнейшей в мире, находящейся в собственности одной компании, и представляет собой Единую систему газоснабжения России.

Реструктуризация МПС России. Для того чтобы обеспечить нормальное обновление основных фондов в ближайшие пять лет потребуются инвестиции на сумму примерно 600 млрд руб. Но сегодняшняя структура МПС России резко ограничивает возможность привлечения сторонних инвестиций. При существующей системе управления железнодорожным транспортом для поддержания ее технического состояния на должном уровне необходимо было бы увеличить тарифы на грузовые перевозки практически в 3 раза. Очевидно, что это сегодня нереально.

Однако механизмов и условий для привлечения сторонних инвестиций пока нет. Объясняется это государственным статусом железных дорог, а также тем, что МПС до сих пор сочетает

функции государственного регулирования и хозяйственного управления отраслью.

Идея реструктуризации МПС предполагает избавить его от подобного раздвоения. Необходимость разделения функций объективно назрела. МПС регулирует отношения между грузо-перевозчиками и грузоотправителями как государственное учреждение и ведет конкурентную борьбу с теми же грузоотправителями как коммерческая организация. Именно разделение названных функций является наиболее принципиальным положением структурной реформы.

Концепция реструктуризации предусматривает 100%-ную принадлежность акций железных дорог государству без права их передачи для реализации на фондовых рынках и права эмиссии. Акционирование предполагает сохранение единой сети железных дорог и государственного контроля над тарифами. Все это не исключает создания условий для развития конкурентного сектора. В течение пяти-семи лет в такой конкурентной среде должны сформироваться собственники. В дальнейшем дочерние структуры, образовавшиеся из государственного АО «Российские железные дороги», будут выставлены на продажу с аукционов. Продавать их будет сама монополия с помощью Минимущества России, деньги с продаж будут поступать в МПС, а не в государственную казну.

Российское правительство утвердило именно такой путь преобразования, разработанный внутри ведомства и в соответствии с его интересами.

Российские железные дороги – это 81 тыс. км пути, около 40 тыс. которых электрифицированы. По протяженности электрифицированных путей Россия занимает первое место в мире, второе место – по объемам грузоперевозок и третье – по объемам перевозок пассажиров. Вагонный парк составляет 820 тыс. вагонов. В грузообороте России доля железных дорог составляет более 80%.

Занимая выгодное географическое положение, имея выходы к морям, а также обладая системой космической, воздушной и морской навигации, Россия владеет уникальными возможностями участия в международном транзите. Международные перевозки могут приносить России миллиарды долларов.

Ряд стран, особенно европейских, используя географическое положение, превратили транзит в существенные статьи доходов

своих бюджетов. Так, доля доходов от транзита в общем объеме экспорта услуг Голландии составляет более 40%. Экспорт транспортных услуг России далек от того уровня, который реален для нашей страны. Территория России почти наполовину состоит из пограничных субъектов. Из 89 субъектов Федерации 45 могут являться субъектами международной транзитной деятельности.

Цели реформы железнодорожного транспорта. Концепция исходит из следующих приоритетов: обеспечение роста перевозок в условиях экономического подъема, доступность, безопасность и снижение затрат.

Первая задача преобразований на железнодорожном транспорте заключается в повышении эффективности его работы. Второй задачей является рост эффективности государственного регулирования в этой сфере. При этом понимается разделение регулирующих и хозяйственных функций Министерства.

К третьей задаче относятся достижение финансовой прозрачности всей структуры железнодорожного транспорта, исключение неэффективных, необоснованных затрат. Кроме того, необходимо создать один тариф для всех перевозчиков и отказаться от перекрестного субсидирования.

Пассажирские перевозки убыточны и пока финансируются за счет грузовых. Предполагается, что в будущем убытки будут покрывать Минфин России и местные бюджеты. Тарифы на грузовые перевозки в дальнейшем будут увеличиваться.

Четвертой задачей преобразований является социальная защита работников железнодорожного транспорта. Из 1,1 млн человек, работающих в этой системе, значительную часть предполагается сократить. Преобразования на железнодорожном транспорте потребуют средств в размере 760 млрд руб.

К основным источникам инвестиций относятся повышение тарифов, частные инвестиции, дотации из бюджета и повышение эффективности работы отрасли. Техническое перевооружение железных дорог – одно из ключевых направлений их развития. Переход на новые технологии позволит не только повысить качество обслуживания грузоотправителей и пассажиров железных дорог, но и существенно снизить издержки.

Преобразования на железнодорожном транспорте будут проводиться в течение десяти лет. Концепция преобразований МПС предусматривает три этапа структурных изменений.

На *первом этапе* – намечается подготовить основные законодательные акты для разделения государственных и хозяйственных функций и создания ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) со 100%-ным государственным капиталом.

К российской железной дороге отойдет все имущество министерства, а за МПС останутся регулирующие функции. В феврале 2003 г. принят Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» от 27 февраля № 29-ФЗ.

Не менее значимым элементом первого этапа являются планируемый переход на управление по секторам перевозок и финансовое разделение этих хозяйств.

На *втором этапе* планируется создать дочерние акционерные общества во вспомогательных сферах отрасли.

На *третьем этапе* намечено открыть дочерние компании для частного и акционерного капитала. В составе РЖД останутся транспортная инфраструктура, весь локомотивный парк, половина вагонного парка и часть социальной инфраструктуры.

Таким образом, на последнем этапе преобразований инвесторы будут допущены на рынок перевозки грузов и к инфраструктуре МПС. Основное развитие коммерческих отношений в сфере перевозок придется на третий этап.

Реструктуризация естественных монополий предполагает, что все тарифное регулирование будет сосредоточено в одних руках, а для этого необходимо создание единого тарифного органа. Он должен проводить сбалансированную тарифную политику, чтобы одна отрасль-монополист не препятствовала развитию другим отраслям, и одновременно осуществлять мониторинг инвестиционной стратегии монополистов. Это позволит сделать прозрачными финансовые потоки естественных монополий.

В рамках единого тарифного органа будут регулироваться тарифы и на железнодорожные перевозки, и на топливно-энергетические ресурсы, и на электроэнергию. Единый тарифный орган будет принимать те решения, которые целесообразны с государственных позиций. И если принято решение, выгодное для одной отрасли и невыгодное для другой, то государство должно будет объяснить, почему, скажем, сегодня опережающими являются темпы роста тарифов на электроэнергию, или на железнодорожные перевозки, или на газ; чем это вызвано; для чего это нужно государству.

Единый тарифный орган будет следить, сколько берет за провоз грузов железная дорога, каковы тарифы «Транснефть», а также тарифы на газовую и энергетическую продукцию. Однако поддержание низких тарифов любой ценой сдерживает развитие отрасли. Кроме того, тарифная политика должна быть стабильной, предсказуемой и однородной. Государство и сейчас регулирует основные тарифы, но по-разному и неэффективно.

В России функции единого тарифного органа возложены на Федеральную энергетическую комиссию (ФЭК).

Ключевые слова

Антимонопольное законодательство
Антимонопольное регулирование
Доминирующее положение
Естественная монополия
Конкуренция совершенная и несовершенная
Коэффициент концентрации, индекс Херфиндаля–Хиршмана
Монополия
Олигополия
Реструктуризация естественных монополий
Тарифное регулирование

Вопросы для самопроверки

Назовите методы монополизации товарных рынков и способы противодействия им.

Каковы задачи антимонопольной политики?

Что такое естественная монополия?

Почему необходимо существование естественных монополий в разных типах экономики?

Каковы основные условия развития конкуренции при переходе к рынку?

Какие элементы включает политика поддержки конкуренции?

Каковы виды антиконкурентных действий?

Какими показателями можно измерять рыночную концентрацию, доминирующее положение на рынке?

Каковы основные направления регулирования естественных монополий?

Перечислите методы антимонопольного регулирования и раскройте их суть.

Что понимается под реструктуризацией естественных монополий в России?

Какова концепция реструктуризации РАО «ЕЭС»?

В чем состоят необходимость и цели реформы железнодорожного транспорта России?

На каких постулатах основывается концепция реструктуризации ОАО «Газпром»?

Какие органы в России осуществляет тарифное регулирование всех естественных монополий?

Предприятия каких отраслей экономики России занимают доминирующее положение на рынке товаров?

Раздел 6

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Главным финансово-экономическим институтом реализации конституционных обязанностей государства являются государственные финансы как важная составная часть финансовой системы страны.

Система государственных финансов – главное средство воздействия государства на развитие страны в условиях рыночной экономики. Через государственные финансы перераспределяется значительная часть валового внутреннего продукта. Государственные финансы состоят из государственного бюджета и внебюджетных фондов.

Современная финансовая система РФ имеет следующую структуру:

государственные и муниципальные финансы: федеральный и субфедеральные бюджеты, государственный кредит; государственные внебюджетные фонды; муниципальные финансы – местные бюджеты, внебюджетные фонды органов местного самоуправления;

финансы предприятий и фирм: финансы негосударственных коммерческих организаций (промышленных предприятий, сферы услуг, банков, страховых компаний, фермерских хозяйств и других коммерческих организаций); финансы государственных и муниципальных коммерческих организаций;

финансы некоммерческого сектора: финансы негосударственных некоммерческих организаций (фондов, общественных, религиозных организаций, потребительских кооперативов, союзов, ассоциаций, автономных учреждений, некоммерческих партнеров и др.);

финансы населения (домашних хозяйств).

Глава 15

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ - ОСНОВНОЙ ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН СТРАНЫ

В бюджете страны определяются основные направления и приоритеты социально-экономической политики. Механизм составления проекта бюджета, утверждения и исполнения закона о бюджете законодательно закреплен в Бюджетном кодексе РФ, вступившем в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный процесс содержит несколько этапов. В посланиях Президента РФ сформулированы основные приоритеты бюджетно-налоговой политики на каждый финансовый год.

15.1. Задачи, содержание, функции государственного бюджета

Основу бюджетной системы составляют федеральный бюджет и консолидируемый бюджет. Федеральный бюджет – баланс доходов и расходов федерального правительства, основное средство проведения активной экономической политики государства.

Федеральный бюджет РФ является основным финансовым планом государства, утверждаемым Федеральным Собранием (принимается Государственной Думой и одобряется Советом Федерации) и имеющим статус федерального закона. Через федеральный бюджет мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для последующего их перераспределения и использования для целей государственного регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории России. Кроме того, за счет средств федерального бюджета покрываются такие затраты, как содержание органов государственного управления, обеспечение потребностей обороны страны, обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов, резервов и др.

Составление и исполнение бюджета базируется на бюджетной классификации, в которой выделяются целевые направления государственной деятельности, вытекающие из основных функций государства.

В зависимости от влияния на процесс расширенного воспроизводства бюджетные расходы делятся на текущие (на обеспечение текущих потребностей) и капитальные (на инвестиционные нужды и прирост запасов).

Бюджетная классификация является обеспечением адресного выделения финансовых ресурсов, с помощью которой решается проблема кому, сколько и на какие цели выделяются финансовые ресурсы из федерального бюджета.

Ежегодно рассматриваемый и утверждаемый закон о федеральном бюджете представляет собой определенный баланс экономических и политических интересов государства (в лице правительства), предпринимательского класса и населения, принимаемый всеми как инструмент реализации целей, одобренных всем обществом.

Цель государства – создание условий для повышения уровня жизни и экономического роста путем снижения налогового бремени, стимулирования предпринимательства.

В стране с федеративным устройством ключевым вопросом бюджетно-налоговой политики выступают распределительные и перераспределительные отношения Федерации и территорий, ее составляющих.

Консолидированный бюджет включает как федеральный уровень, так и уровень субъектов Федерации, муниципальных образований (табл. 15.1).

Таблица 15.1

Доля ВВП, аккумулируемая в консолидированном бюджете РФ

Показатель	Годы				
	1996	1998	1999	2000	2001
Валовой внутренний продукт (ВВП, млрд руб.	2145	2741	4766	7302	9040
Консолидированный бюджет РФ, доход, млрд руб.	558,5	739	1276	2197	2915
Отношение консолидированного бюджета к ВВП, %	26,0	26,9	26,7	31,1	32,2

Источник. Российский статистический ежегодник. – М.: Госкомстат РФ, 2002. – С. 279, 661.

Кроме консолидированного бюджета, часть ВВП проходит через бюджеты государственных внебюджетных фондов. В целом доля ВВП, перераспределяемая через бюджет, растет. Во всех

развитых странах государственные расходы по отношению к ВВП также растут. Доля ВВП, перераспределяемая через каналы государственных финансов, различалась в 1998 г. по странам от 33,1% в США до 60,8% в Швеции.

Федеральный бюджет – основной финансовый план государства, регулирующий потоки денежных ресурсов и через них отраслевые и территориальные пропорции национальной экономики. К нему во многом перешли функции, выполняемые ранее планированием.

Спецификой российской финансовой системы служит наличие государственных социальных или внебюджетных фондов. В начале 90-х гг. XX в. на смену единому государственному страхованию с дотациями из государственного бюджета приходит разветвленная система государственных внебюджетных социальных фондов. Формирование в России в 1991–1993 гг. четырех внебюджетных фондов: пенсионного, медицинского страхования по временной утрате трудоспособности, социального страхования и страхования по безработице создало возможность для обеспечения государственных гарантий по всем социальным вопросам.

Внебюджетные фонды обеспечивали почти 50% расходов, направляемых на социальные нужды. Выплаты осуществлялись в большей части за счет страховых взносов работодателей, доля которых за последние годы в доходах фондов составляла в среднем не менее 80%.

С 2001 г. осуществлен переход к единому социальному налогу взамен действовавших страховых отчислений в четыре государственных внебюджетных фонда. Цель объединения всех платежей состоит не в том, чтобы государство начало распоряжаться через бюджет средствами, которые аккумулируются в этих фондах, а в том, чтобы улучшить администрирование таких сборов. Они не станут средствами федерального бюджета, а сразу будут поступать на счета фондов в федеральном казначействе и расходоваться непосредственно ими.

Произошло снижение ставок отчислений, которые работодатель делает за своих работников. Базовая ставка устанавливается на уровне 35,6%. Если предприятие выплачивает достойную заработную плату своим работникам, оно получает право на применение регрессивной шкалы налогообложения. Чем больше платит заработную плату работодатель, тем меньше он будет платить в государственные социальные внебюджетные фонды.

Условия использования регрессивной шкалы направлены на то, чтобы предприятия пересмотрели политику заработной платы.

В мировой и российской экономике существуют разные фонды, например, государственные и негосударственные, бюджетные и внебюджетные, национальные и международные, федеральные, территориальные и местные, отраслевые, межотраслевые и специальные, благотворительные, инвестиционные и др.

Каждая из групп фондов имеет свою нормативно-законодательную базу, собственный набор источников формирования финансовых ресурсов, направления расходования средств, формы контроля.

Фондовая форма аккумулирования финансовых ресурсов существует и в бюджетной сфере. В составе федерального бюджета РФ действуют целевые бюджетные фонды, фонды межбюджетного выравнивания, резервные фонды. Но особенно широко эта форма развивается во внебюджетной сфере.

Фонды можно классифицировать на:

- *бюджетные фонды* – целевые бюджетные – резервные фонды Президента РФ, Правительства РФ; фонды межбюджетного выравнивания – федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, фонд регионального развития, фонд развития региональных финансов;

- *внебюджетные фонды* – экономические – отраслевые, межотраслевые, специальные; поддержки предпринимательства, развития конкуренции; поддержки науки; паевые инвестиционные;

- *социальные* – государственные социально-страховые, негосударственные социально-страховые, благотворительные и др.;

- *региональные и внебюджетные фонды субъектов РФ*;

- *местные муниципальные* и др.

Бюджетная политика. Бюджетная политика как составная часть социально-экономической политики государства зависит, во-первых, от социально-экономического строя общества. Им определяются соотношение государства и рынка, баланс экономических интересов органов власти и хозяйствующих субъектов. Во-вторых, бюджетная политика во многом зависит от федеративно-государственного устройства страны.

Государство несет ответственность за территориальную целостность страны. Оно обязано обеспечивать единые стандарты жизни ее гражданам в различных регионах, прямо или косвенно воздействовать на выравнивание экономических потенциалов

территорий, недопущение экологических, этнических конфликтов и т.д.

Законодательное обеспечение бюджетной политики. Основными федеральными законами, определяющими границы и возможности бюджетной политики, являются Налоговый кодекс РФ (действует с 1999 г.) и система налоговых законов. Они определяют нормативную основу доходной части бюджетов. Бюджетный кодекс Российской Федерации, действующий с 2000 г., регулирует доходы и расходы всей бюджетной системы. Бюджетная классификация Российской Федерации действует с 1996 г. и регулирует, главным образом, формы представления законов о бюджете и отчетов об исполнении бюджетов. Есть и другие правовые акты, обеспечивающие основы бюджетной политики.

Бюджетная политика служит ядром экономической политики, она определяется концепцией социально-экономического развития. Бюджетная политика направлена на поддержание рыночного равновесия, воздействие на уровень экономического и социального развития страны, стимулирование развития приоритетных сфер национальной экономики.

Основные цели бюджетной политики состоят в обеспечении устойчивых темпов экономического роста, сбалансированности федерального бюджета, сокращении государственного долга, решении структурных и социальных задач в экономике.

15.2. Сбалансированность бюджета, приоритеты расходной политики

Приоритеты расходной политики государственного бюджета определяются в зависимости от конкретных задач данного периода. Ключевыми проблемами и главными приоритетами бюджетной политики 2003 г. являются повышение заработной платы и пенсий, обслуживание государственного долга, национальная оборона, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства. В целом бюджет 2003 г. имеет социальную направленность. Среди расходов федерального бюджета особое место занимают затраты по текущему обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга. Он возникает при использовании государственного кредита для покрытия бюджетного дефицита (его появление связано с превышением бюджетных

расходов над доходами). Это значит, что государство становится заемщиком финансовых средств у населения, банков и предприятий или у другого государства или международных финансовых организаций. Формами привлечения заемных средств для финансирования расходов бюджета могут быть выпуск и размещение государственных обязательств, различные займы Центрального банка РФ, коммерческих банков, внебюджетных фондов и т.д.

Государственный внутренний долг России составил на 1 января 2003 г. 21,4 млрд руб., а внешний долг – 123,5 млрд долл. Объем внутреннего госдолга почти в 6 раз меньше внешнего долга. Весь госдолг составляет 36% ВВП, снизившись за последние три года на 20 процентных пункта. Россия относится к государствам с умеренным объемом государственного долга.

Приоритетом доходной части бюджета выступает сокращение налогового бремени на основе проведения налоговой реформы. Ключевой принцип финансовой политики – отсутствие бюджетного дефицита, обеспечение сбалансированности бюджета.

Сбалансированный бюджет – это полное покрытие расходов доходами или образование остатков средств, т.е. превышение доходов над расходами. Образовавшийся остаток средств производства может быть использован на досрочные выплаты долгов или на образование финансового резерва. Превышение расходов над доходами ведет к образованию дефицита бюджета.

Способы финансирования дефицита государственного бюджета и их макроэкономические последствия могут быть разными. Существуют следующие способы финансирования дефицита:

- внутренние и внешние;
- добровольные и обязательные;
- банковские и небанковские;
- инфляционные и неинфляционные.

Монетизация бюджетного дефицита или внутреннее банковское финансирование сопровождается увеличением дохода государства от печатания денег. Это является следствием повышения темпов роста денежной массы над темпами роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. В результате все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены.

Дефицит государственного бюджета, который непосредственно финансируется Центральным банком РФ, оказывает сильное отрицательное воздействие на платежный баланс, поскольку происходит рост предложения денег и на руках у населения накапливается избыток наличных средств. Он порождает увеличение спроса на товары отечественного и импортного производства, что, в свою очередь, приводит к росту цен и инфляции. Негативные инфляционные последствия монетизации бюджетного дефицита могут быть смягчены мерами жесткой кредитно-денежной политики ЦБ РФ. Эмиссионный способ финансирования бюджетного дефицита применялся в России на протяжении определенного периода, связанного с переходом к рыночным отношениям. Бюджеты России 1992–1999 гг. были дефицитными.

С бюджетным дефицитом в те или иные периоды своей истории неизбежно сталкивались многие государства мира. Бесспорно, бюджетный дефицит – нежелательное для государства явление: его финансирование на основе денежной эмиссии ведет к инфляции, с помощью не эмиссионных средств – к росту государственного долга. Тем не менее бюджетный дефицит нельзя однозначно относить к разряду чрезвычайных событий, так как различным может быть качество, природа дефицита. Он может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики, и тогда дефицит не является отражением кризисного течения общественных процессов, а скорее становится следствием стремления государства обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного воспроизводства.

Государственные бюджеты многих западных стран с развитой рыночной экономикой продолжают оставаться и сейчас дефицитными. Однако в условиях относительно устойчивого экономического положения, динамично развивающейся экономики с устойчивыми и эффективными международными связями бюджетные дефициты в допустимых границах не рассматриваются как крайне отрицательные финансовые показатели. В долг жили и продолжают жить многие развитые государства, хотя следует отметить наметившуюся в последнее время тенденцию к сокращению бюджетного дефицита экономически развитых стран. Например, в США в 1992 г. дефицит бюджета составлял 4,9% к ВВП, в 2003 г. – 2,8%. На 2004 финансовый год дефицит в абсолютных цифрах составит 304 млрд долл.

Перед американской экономикой также стоит задача сбалансировать бюджет, но лишь на основе поддержания развития американской экономики, сокращения налогов и государственных расходов и при сохранении традиционных американских ценностей.

В Российской Федерации в последние годы (2000 – 2002 гг.) бюджетная стратегия Правительства направлена на обеспечение сбалансированности бюджета и достаточно высокого уровня первичного профицита (превышение доходов над расходами) федерального бюджета. Такой профицит определяется без учета государственного долга. По своей экономической сути первичный профицит федерального бюджета является прямым инвестиционным изъятием из экономики страны и сокращением государственного спроса. Бюджетная политика, будучи неотъемлемой частью финансовой политики, ориентируется на исходный принцип регулирования движения финансовых потоков – достижение компромисса интересов всех участников воспроизводственного процесса, направленного на рост совокупного потребления. Первый профицит появился в бюджете 2000 г. благодаря резкому скачку мировых цен на нефть. В 2002 г. профицит бюджета составил 1,4% ВВП.

Федеральный бюджет – главный закон экономической жизни страны, в котором фиксируются не только цифры доходов и расходов казны, но и все главные параметры экономического развития. Поэтому он должен рассматриваться как главный инструмент, объединяющий все звенья финансовой системы Российской Федерации.

К важнейшим функциям федерального бюджета страны относятся:

- аккумуляция финансовых ресурсов в целях распределения и перераспределения между отраслями, сферами, регионами и т.п.;
- повышение уровня жизни населения и его социальная защита;
- обеспечение соответствующих темпов экономического роста, удовлетворяющих потребностям социально-экономического развития страны в конкретном периоде;
- обеспечение содержания институтов государства, реализующих его функции.

Консолидируемый бюджет, который включает еще и уровень субъектов Федерации, в своих важнейших функциях реализует возможности воздействия на экономическую политику страны,

как Правительства РФ, так и субъектов Федерации. Существуют еще и местные бюджеты, т.е. бюджеты муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которых осуществляются органами местного самоуправления.

Важнейшей функцией местных бюджетов служит финансирование, главным образом, социальных запросов населения: здравоохранения, народного образования, жилищно-коммунального хозяйства и строительства, строительства и эксплуатации дорог местного значения, благоустройства, социального обеспечения, торговли и общественного порядка.

Доходы консолидируемого бюджета составили 13515,6 млрд руб., расходы – 3403,7 млрд руб.

Профицит консолидируемого бюджета составил 111,9 млрд руб., из которых одна часть пошла на погашение государственного долга, а другая часть – на создание финансового резерва, 79,5% доходов получены за счет налогов.

На протяжении последних трех лет достаточно устойчивые темпы роста ВВП сопровождаются положительными тенденциями изменения его структуры. Прежде всего это касается расширения конечного спроса в структуре используемого ВВП. Расходы федерального бюджета в 2002 г. составили 15,6%, консолидированного – 28,1%.

Такие факторы влияния на экономический рост, как последствия девальвации или колебания мировых цен на российскую нефть, уменьшаются. Постепенно экономика страны все больше основывается на внутренних факторах роста.

Уровень жизни, хотя и не достиг 1998 г., но наметились некоторые позитивные тенденции к росту покупательной способности среднестатистических денежных доходов населения. Однако социально-экономическая дифференциация населения продолжает оставаться высокой.

Важным вопросом является контроль исполнения бюджета. Первый орган, занимающийся контролем, – Федеральное Казначейство, которое бюджет и исполняет. В том числе оно контролирует перечисление средств федерального бюджета в субъекты Федерации по всем целевым субсидиям, проверяет договоры, контракты, поступающие в органы Казначейства для осуществления выплаты, обоснованность указанных в них сумм.

Вторым контрольным органом по федеральному бюджету выступает Департамент финансового контроля Минфина России,

который раньше назывался КРУ. Он имеет право проводить выборочные проверки по целому ряду расходов федерального бюджета и целевых субсидий, а также проверки по просьбам субъектов Федерации.

Третьим органом, контролирующим разработку, формирование, принятие и исполнение Федерального бюджета является Счетная палата Российской Федерации. Она проверяет в основном документальное соответствие фактических расходов статьям федерального бюджета и представляет в Госдуму отчеты по результатам проверки исполнения Закона «О федеральном бюджете».

Таким образом, процесс исполнения бюджета находится под постоянным контролем целой системы органов исполнительной и законодательной власти.

Социальная направленность бюджета выражается в опережающем росте социальных расходов по отношению ко всем расходам бюджета. Доля социальных расходов в ВВП в 2002 г. составила 1,43% против 1,39% в 2001 г.

15.3. Межбюджетные отношения и финансовая помощь регионам

Одна из важных и сложных проблем бюджетной политики – межбюджетные взаимоотношения федерального центра и субъектов Российской Федерации. Межбюджетные отношения определяются бюджетным федерализмом (табл. 15.2). Бюджетный федерализм основан на трехуровневой бюджетной системе с разграничением доходных и расходных полномочий между уровнями. Система межбюджетных отношений характеризуется такими обобщающими показателями, как степень концентрации финансовых ресурсов на различных уровнях бюджетной системы и распределение по ним бюджетной нагрузки.

Структура консолидированного бюджета лишь в общем виде отражает результаты межбюджетного регулирования. Гораздо больший интерес представляют распределение налогового потенциала по территории страны, региональный аспект распределения доходов по уровням бюджетной системы, анализ межбюджетных потоков в территориальном разрезе и влияние на них межотраслевого регулирования.

Т а б л и ц а 15.2

Структура консолидированного бюджета (%)

Показатель	Годы			
	1992	1995	1997	2000
Доходы				
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
федерального бюджета	58,0	53,0	48,3	51,9
бюджетов территории	42,0	47,0	51,7	48,1
Расходы				
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:				
федерального бюджета	67,0	49,0	44,3	48,5
бюджетов территории	33,0	51,0	55,7	51,5

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2001 г. выделены приоритетные задачи в этой сфере. Так, обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральными, региональными уровнями власти; отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит к большим экономическим и социальным потерям.

В послании президента Российской Федерации определены следующие приоритетные задачи.

Первая задача – определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции. Разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления. Сегодня эту потенциально конфликтную ситуацию следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации.

Вторая задача – порядок в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Сейчас они финансово и организационно слабые, дублируют деятельность региональных органов и не в состоянии выполнять подчас даже контрольные функции.

Третья задача – наведение порядка в межбюджетных отношениях. Следует наладить четкое распределение ресурсов и на-

логовых поступлений, а также определить степень ответственности и эффективности исполнения взаимных обязательств со стороны различных уровней власти.

Сейчас действует новая методика выделения трансфертов, основанная на нормативном методе. Но в перспективе ее надо закрепить законодательно и соответственно пересмотреть деятельность ныне существующих фондов региональной поддержки. Необходим прозрачный механизм выделения из бюджета субсидий и региональных трансфертов.

Важнейшей частью бюджетной системы страны являются бюджеты муниципальных образований. В первую очередь, на уровне административных единиц органы местного самоуправления часто осуществляют функции органов государственного управления. Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, мэрами и главами регионов. В основном – это «конфликты бюджетов», в результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению, поэтому создаются проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России.

И наконец, следует обратить особое внимание на высоко дотационные субъекты Российской Федерации. Правительство должно разработать необходимые нормативно-правовые акты, касающиеся порядка введения, если потребуются, особых процедур финансового управления на таких территориях.

В послании Президента Российской Федерации, определяющем основные принципы формирования бюджета на 2002 г. и последующие годы предполагается формирование бюджета из двух частей.

Первая часть бюджета должна обеспечивать исполнение имеющихся государственных обязательств. По этой части у парламента должно быть право либо принять, либо отклонить предложения правительства, но не изменять параметры.

Вторую часть бюджета следует строить на источниках доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, как это было в отдельные годы. Она может формировать резерв для обеспечения стабильного развития в менее благоприятные годы, а также способствовать решению масштабных стратегических задач. Такого рода разделение бюджета позволит предотвратить «проедание» дополнительных доходов бюджета.

Вторая часть бюджета – стабилизационный фонд – должна обеспечить своевременное и равномерное погашение внешнего долга и одновременно застраховать экономику от перепадов внешней конъюнктуры. Назначение второй части бюджета должно снять жесткую привязку исполнения бюджета, «обычного» к мировым ценам.

Стабилизационные фонды и фонды будущих поколений существуют в странах, где существенная часть доходов бюджета формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов, и предназначены для сглаживания колебаний доходов и расходов в годы неблагоприятной конъюнктуры. В Норвегии существует государственный нефтяной фонд, в Чили – медный стабилизационный фонд. Фонды будущих поколений (Кувейт, Аляска) рассчитаны на использование после того, как месторождения природных ископаемых будут исчерпаны.

О необходимых масштабах стабилизационного фонда можно судить по тому, что в 2002 г. Россия выплатила около 15 млрд долл. долга, в 2003 г. – 17,2 млрд долл. Это год пиковой нагрузки на бюджет. Такими же сложными будут 2005 и 2008 гг.

Государственный долг других стран России составляет около 150 млрд руб. Бывший Советский Союз, а затем и Россия давали большие кредиты другим государствам. Всего России должны около 25 государств. По официальным данным, крупнейшими должниками России являются: Куба – около 25 млрд долл.; Монголия – 18; Вьетнам – 17; Индия – около 16; Сирия – более 12; Ирак – 7; Эфиопия и Йемен – 6,5; Алжир – 3,5 млрд долл.

Опираясь на политическую установку об интернациональной помощи, СССР поставляла в эти страны военную технику, строила производственные объекты, осуществляла подготовку кадров. Большую часть долгов России вряд ли удастся вернуть.

Наличие госдолга – не только негативное явление. При эффективном управлении государственным долгом оно может способствовать развитию экономики.

Чтобы действие рычагов бюджетного регулирования было целенаправленным, обеспечивающим экономический рост производства, а субъектам Федерации предоставлялись равные возможности для финансирования минимального стандарта государственных услуг, населению необходимо:

- разработать долгосрочную бюджетную стратегию;
- перейти от годового бюджетного горизонта к трехлетнему бюджетному планированию;

- выработать стратегию управления государственным долгом (внутренним и внешним).

Основой межбюджетных отношений является распределение доходов по уровням бюджетной схемы. Доходами регионально-го бюджета закрепленные налоги, определенная часть регулирующих налогов, межбюджетные перечисления и неналоговые доходы. Важнейшим механизмом регулирования взаимоотношений центра и территорий в финансовой сфере служит выделение средств из федерального бюджета в качестве финансовой помощи региональным бюджетам. С его помощью должна выравниваться финансовая обеспеченность субъектов Федерации. Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) впервые был образован в 1994 г. и формировался за счет отчислений 15% всех налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением таможенных сборов).

Из этого фонда выделялись трансферты в соответствии с удельным весом каждого региона, получившего статус нуждающегося или особо нуждающегося. Трансферты – это ежегодные отчисления, взаиморасчеты территорий и федерального бюджета.

Система распределения трансфертов была построена на едином методологическом принципе, критериями такого распределения являлись показатели налоговых поступлений и расходов региональных бюджетов в расчете на одного жителя.

Такой принцип – определенное продвижение к объективному распределению средств. Однако другие факторы не учитывались, в частности, уровень развития социальной сферы, состояние рынка труда, экологическая обстановка, степень развития инфраструктуры региона, природно-климатические условия. Частично факторы учитывались введением поправочного коэффициента, повышающим или понижающим объем трансферта в зависимости от принадлежности региона к тому или иному экономическому району.

Вместе с тем в одном экономическом районе субъекты Федерации разительно отличаются по всем социально-экономическим параметрам. Например, в Приволжском районе на разных полюсах находятся наиболее развитая область – Самарская и одна из наиболее отсталых республик – Калмыкия. В силу этого одинаковый подход к ним исключен.

Данная модель распределения трансфертов постоянно улучшалась, но ее принципы оставались неизменными – основу со-

ставлял фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), но менялась доля отчисления в него федеральных налогов и сама расчетная база для формирования данного фонда. В частности в Бюджетном кодексе РФ был зафиксирован принцип распределения доходов в отношении 50/50. В 2000 г. ФФПР устанавливался в абсолютном объеме с распределением выделяемых из него трансфертов по каждому субъекту, имеющему право на их получение также в абсолютном объеме.

Количество регионов, получавших трансферты до 2000 г., постоянно росло. В 2000 г. таких регионов было 75. Рост числа дотируемых территорий свидетельствует о том, что действующий механизм регулирования межбюджетных отношений не справляется с поставленной перед ним задачей.

С 1999 г. методы распределения средств из фонда финансовой поддержки субъектов РФ основывались на концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999 – 2000 гг.

В 2000 г. при расчете сумм трансфертов исходили уже из более объективного показателя – валового регионального продукта (ВРП), представляющего, как и ВВП, на национальном уровне сумму добавленной стоимости и чистых налогов. Данный показатель рассматривается как база распределения налогового потенциала региона, что теоретически правильно. Однако методика расчета ВРП такова, что величина его во многом зависит от субъективных факторов (морального износа основных фондов, уровня теневой экономики и др.).

В целом показатель ВРП предоставляет широкие возможности для комплексного макроэкономического анализа экономического и социального развития регионов.

Комплексный макроэкономический анализ экономического и социального развития регионов представляет интерес и необходим органам государственного управления как региональному, так и центрального уровня для разработки и осуществления региональной экономической политики.

Особое значение данные региональных расчетов имеют для России как страны с обширной территорией, где регионы находятся в существенно различных экономических условиях, размеры отдельных регионов сопоставимы с территориями целых стран и поэтому наличие объективной информационной базы является необходимым условием для осуществления эффективной региональной политики.

Для макроэкономического анализа на региональном уровне на основе расчетов ВРП могут разрабатываться и использоваться следующие показатели:

1. Уровень развития экономики, место в экономике страны, экономический рост.

Валовой региональный продукт выражается через абсолютные объемы, индексы физического объема (%), долю в ВВП (%).

2. Объем, динамика и структура производства – для региона в целом и по отраслям.

К валовому региональному продукту как сумме валовой добавленной стоимости (ВДС) отраслей относятся:

- выпуск в основных ценах;
- стоимостная структура выпуска: промежуточное потребление, оплата труда, чистые и другие налоги на производство, валовая прибыль;
- потребление основного капитала;
- чистая прибыль и др.

3. Эффективность производства – для региона в целом и по отраслям. Она представляет собой:

- производительность труда – ВРП на одного занятого;
- фондоотдачу;
- энергоемкость валового регионального продукта;
- металлоемкость валового регионального продукта и др.

4. Образование доходов для региона в целом и по отраслям. Их показателями являются:

- валовой региональный продукт по видам доходов;
- оплата труда наемных работников;
- соотношение между оплатой труда наемных работников и валовой прибылью;
- соотношение между налогами и субсидиями.

Финансовая помощь бюджетам других уровней не исчерпывается только трансфертами.

Так, в 1999 г. она включала также дотации, субвенции и субсидии закрытым административно-территориальным образованиям, финансовую поддержку жизнеобеспечения районов Крайнего Севера, дополнительную финансовую помощь высокодотационным регионам, финансирование программ развития регионов, компенсацию тарифов на электроэнергию районам Дальнего Востока и прочие мероприятия в области регионального развития.

В общей сумме расходов по разделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» доля трансфертов в 1999 г. была равна 71%.

Расходами на финансовую помощь бюджетам других уровней реальные перечисления средств федерального бюджета в бюджеты территорий также не ограничиваются. Существуют еще и бюджетные ссуды, объемы которых существенны и инвестиции, поступающие непосредственно в регионы. В 1999 г. было выдано более 7 млрд руб. бюджетных ссуд (11% по отношению ко всему объему финансовой помощи федерального бюджета).

На 1 января 2000 г. общая задолженность регионов по бюджетным ссудам составляла более 6 млрд руб. Погашаются ссуды главным образом взаимозачетами. В зачет со стороны федерального бюджета принимаются долги, накопленные по финансированию расходов на содержание объектов жилищного фонда и социальной сферы, переданные в ведение органов местного самоуправления. На 1 января 2000 г. эти долги составляли 16,2 млрд руб.

Таким образом, между федеральным и региональным бюджетами формируются огромные финансовые потоки, имеющие тенденцию к увеличению. Налицо усиление перераспределительных механизмов в межбюджетных отношениях.

Для полной характеристики межбюджетных потоков недостаточно сопоставить налоги, поступающие из регионов в федеральный бюджет, с объемами финансовой помощи оттуда, поскольку движение данных средств из центра не исчерпывается финансовой помощью. Федеральный бюджет пополняется не сам по себе, а непосредственно на территориях, ибо на них располагаются конкретные объекты финансирования. Так, в регионы возвращаются средства в виде финансирования закрепленных за федеральным бюджетом расходов.

Только сопоставлением всех доходов, поступающих с территорий в федеральный бюджет, с полным объемом средств, возвращающихся в регионы, можно дать полную картину переток финансовых средств государства в региональном разрезе.

По оценкам института «Восток-Запад», в 1999 г. с территории более чем сорока регионов в федеральный бюджет поступило больше средств, чем «возвратилось» из федерального бюджета по всем каналам – будь то финансовая помощь региональным бюджетам или прямые расходы федеральных ведомств, проходящие через систему Главного Управления Федерального Казна-

чейства. Именно эти регионы, в которых живет почти 70% населения России, в принципе можно считать самодостаточными¹.

Специфика российского бюджетного федерализма состоит в том, что вследствие значительного разрыва между уровнями бюджетной обеспеченности регионов реально функционируют две разные схемы управления бюджетами регионов – доноров и трансфертополучателей (реципиентов). Одной из причин дефицита региональных бюджетов является передача им федеральных расходов («мандатов») без одновременной передачи источников финансирования.

В целом, за последние годы сделано немало в области теории, практики обоснования и создания системы более справедливых и объективно обусловленных отношений между различными уровнями бюджетов.

Основные разработки были сосредоточены на упорядочении межбюджетных отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации и в гораздо меньшей степени – на уровне бюджета субъекта Федерации и нижестоящих уровней – местного самоуправления.

Несовершенство межбюджетных отношений на разных уровнях требует перехода к качественно новому этапу развития межбюджетных отношений. Исходя из объективной необходимости и важности совершенствования межбюджетных отношений, Правительством РФ утверждена «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (Постановление от 15 августа 2001 г. № 584).

15.4. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Цели, структура, содержание Программы. Ключевой проблемой действующей системы являются несоответствия между распределением бюджетных ресурсов, полномочиями и ответственностью.

При этом следует иметь в виду особенность российского федерализма, носящего конституционно-договорной характер. Существует практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и субъектами Федерации.

¹ См.: Российская газета. – 2001. – 21 авг.

Научившись делить финансовые ресурсы, но, не распределив полномочия, нельзя добиться сбалансированности территориальных бюджетов и эффективного управления региональными финансами. Иными словами, если раньше речь шла о межбюджетных отношениях (о финансовых потоках между бюджетами), то в новой Программе – о содержании бюджетного федерализма, т.е. взаимоотношениях властей разных уровней по вопросам разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности.

Стратегия Программы основана на очевидном тезисе: реальная ответственность неотделима от реальных прав.

Это предполагает существенное расширение законодательно установленных налоговых и бюджетных полномочий, региональных и местных органов власти с одновременным повышением их ответственности за использование полномочий за полученные результаты.

Программой предусмотрены изменения в межбюджетных отношениях по нескольким направлениям. Традиционные представления о том, что 10–15 регионов-доноров кормят всю страну, не соответствует действительности. Платят налоги в Федеральный бюджет не регионы и не местные власти, а налогоплательщики – граждане и предприятия. Налоговый потенциал всех регионов создавался и создается усилиями всей страны и действовать он может только в едином экономическом пространстве.

Например, ведь не один Ямало-Ненецкий АО осваивал свои газовые месторождения и вкладывал в них громадные средства.

Распределение средств федерального бюджета по территориям страны производится исходя из общенациональных интересов, в том числе в целях сглаживания межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности.

Ежегодно при обсуждении бюджета шли споры о соотношении 50/50 в распределении налоговых доходов между центром и регионами, определенного Бюджетным кодексом РФ. Сама постановка вопроса о регулировании этих соотношений – признак переходного периода. В условиях крайне неравномерного размещения налогового потенциала она оборачивается ущемлением интересов большинства субъектов Федерации. Почти 40% всех налогов собирается на территории лишь 10 субъектов Федерации, где проживают немногим более 10% населения. Именно эти наи-

более обеспеченные регионы в основном и выигрывают от децентрализации наличных поступлений¹.

В советский период на этих территориях за счет всей страны были построены мощные промыслы, проложены трубопроводы, создана экспортная инфраструктура, поэтому неправомерно, что только эти немногие субъекты Федерации должны пользоваться бюджетными средствами.

Большинство же субъектов Федерации и населения страны объективно заинтересованы в более интенсивном выравнивании бюджетной обеспеченности, а значит и в повышении доли федерального бюджета в налоговых доходах, в увеличении размеров финансовой помощи. Позитивные шаги в совершенствовании межбюджетных отношений были намечены в концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 гг. Концепция предусматривала переход к новому способу распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионам. Этот основной канал распределения финансовой помощи стал намного более прозрачным и объективным.

Однако старые методы ориентировались на частичное покрытие расчетного дефицита региональных бюджетов, который согласовывался по сути в индивидуальном порядке, что приводило к занижению доходов региона, искажению бюджетной отчетности и открывало широкие возможности для лоббирования и торга с отдельными регионами.

В основе новой методики лежит оценка реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе нормативных расходных потребностей и налогового потенциала. Наименее развитым территориям гарантируется определенный уровень доходов в расчете на душу населения.

Еще одна принципиальная позиция новой Программы – отказ от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Все расчеты ведутся по статистическим данным, характеризующим экономику, население, географические условия регионов.

Методика и результаты расчетов на очередной бюджетный год рассматриваются рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, в которой участвуют представители Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации.

¹ См.: Российская газета. – 2001. – 21 авг.

Важным шагом в повышении эффективности механизма финансовой поддержки регионов служит создание в 2001 г. в составе Федерального бюджета Фонда компенсаций, через который на всей территории страны финансируется выплата пособий на детей и осуществляется «социальная защита инвалидов в Российской Федерации».

Цель Программы развития бюджетного федерализма – создать долгосрочные стимулы для региональных и местных органов власти по эффективному управлению общественными финансами. Основной результат – переход к новой методологии бюджетного выравнивания.

Программа состоит из следующих разделов:

Необходимость и условия реализации Программы.

Стратегия Программы.

Упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации.

Разграничение расходных полномочий.

Разграничение налоговых полномочий и доходных источников.

Финансовая помощь бюджетам других уровней.

Управление общественными финансами на региональном и местном уровнях.

Место Программы в системе социально-экономических реформ.

Механизм реализации Программы.

В специальный раздел схемы разграничения основных расходных полномочий выделен раздел «Экономическая политика», в котором отражаются основные сферы государственного регулирования на уровне федерального центра.

Расходные полномочия – это права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

- осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов, в том числе определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов;

- обеспечивать их финансовыми средствами;

- проводить финансирование, организацию, производство общественных работ.

Расходные полномочия дифференцированы по:

- бюджетным услугам общего характера – функционирование главы государства, законодательных и исполнительных ор-

ганов федеральной государственной власти, субъектов Федерации, органов местного самоуправления, сбор налогов и др.;

- бюджетным услугам населению – образование, культура, здравоохранение, пенсионное обеспечение, миграционная политика и др.;

- прочим функциям – обслуживание государственного долга, пополнение государственных запасов и резервов и т.п.

Для достижения цели Программы намечены пять основных направлений¹. Первое – четко определить перечень вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления применительно к двум типам муниципальных образований (территориальных и поселенческих). Второе направление – разграничение расходных полномочий, предметов ведения федеральных, региональных и местных органов власти. Третье направление – разграничение на долгосрочной основе налоговых полномочий и доходных источников. Четвертое направление – завершение и законодательное закрепление целостной системы финансовой поддержки субъектов федерации из федерального бюджета, состоящей из пяти фондов экономического стимулирования и развития (более подробно они рассматриваются в главе 18). Пятое направление – регулирование управления региональными и местными финансами. Должны быть установлены единые минимальные требования к субнациональным бюджетам и бюджетному процессу. В то же время надо не допускать чрезмерной регламентации управления территориальными бюджетами, подрывающей самостоятельность и ответственность субъектов Федерации и муниципальных образований.

Важным механизмом исполнения бюджета ранее являлось взаимодействие с уполномоченными банками, что облегчило адаптацию системы к рыночным условиям.

На первом этапе преобразования бюджетной системы бюджетная система с привлечением к ее обслуживанию коммерческих банков в целом себя оправдала, но выявился ряд недостатков и проблем.

Наряду с введением с 1 января 2000 г. Бюджетного кодекса РФ был внедрен казначейский метод исполнения бюджета. При этом устанавливалось разделение функций между органами Каз-

¹ См.: Максимова Н. Реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. – 2002. – № 8.

начейства и банками. Органы Казначейства закрепляют за собой расчетные, распределительные и контрольные функции, сохранение за банками исполнение кассовых операций, т.е. поставки бюджетным организациям денежных средств.

С целью устранения негативных факторов, связанных с уполномоченными банками, и реформирования системы исполнения федерального бюджета в составе Минфина России было создано в 1993 г. Федеральное Казначейство.

Один из факторов, влияющих на достоверность бюджетного планирования и эффективность бюджетного процесса, – отсутствие реалистичной прогнозной экономической базы на соответствующий год, закладываемый в основу бюджетного процесса. Применяемые сценарные условия развития экономики страны в целом на соответствующий период по времени формирования отстают от сроков, необходимых для бюджетного прогнозирования. На уровне субъектов Федерации практически отсутствуют разработки по объемам, формам, отраслевой и ведомственной структурам таких прогнозов. Опаздывая по срокам, не совпадая по структуре с бюджетной классификацией РФ, прогнозные социально-экономические разработки мало влияют на формирование бюджетных показателей. Использование макроэкономических показателей при проектировании бюджетов приводят к большой вероятности ошибок и просчетов.

Негативным моментом является и то, что Центральный банк РФ представляет основные направления кредитно-денежной политики на следующий год позже проекта закона о бюджете.

Прогнозы доходной и расходной частей бюджета, дефицита или профицита строятся по существу на прогнозах динамики мировых цен на нефть и другие сырьевые товары, ибо экспортно-ориентированные отрасли определяют основную доходную часть бюджета. Для повышения степени достоверности бюджетного планирования необходима разработка пятилетних планов индикативного планирования, методический инструментарий которого разработан в ряде стран. Индикативный план, рассчитанный на среднесрочную перспективу, должен формироваться одновременно с бюджетом, что позволит нацелить годовой бюджет на решение среднесрочных и долгосрочных задач развития национальной экономики и повысить уровень его научной обоснованности и достоверности прогноза доходов и расходов бюджета.

Ключевые слова

Бюджетный федерализм
Внебюджетные фонды
Государственный бюджет
Государственные финансы
Дефицит, профицит бюджета
Консолидированный бюджет
Расходные полномочия
Стабилизационный фонд
Межбюджетные отношения
Федеральный бюджет

Вопросы для самопроверки

В чем состоят регулирующие функции государственного бюджета?

Каково назначение внебюджетных фондов?

Какова структура доходной части федерального бюджета?

Каковы приоритеты расходования бюджетных средств на 2002 г.?

Какие способы преодоления бюджетного дефицита вы знаете?

В чем состоят главные недостатки межбюджетных отношений?

Каковы цели «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.»?

Что такое расходные полномочия и как они дифференцируются?

Каково предназначение стабилизационного фонда и в чем его отличие от финансового резерва?

Глава 16

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И ЕЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ФУНКЦИИ

Налоговая система – совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых государством, а также формы и методы их построения. Она призвана обеспечить финансовыми ресурсами большую часть расходов государства. Налоговой системе свойственны логичность, отлаженность, эффективность выполнения основных функций, приспособляемость к изменяющимся условиям, справедливость налогообложения.

16.1. Функции налогов

С древнейших времен налоги представляют собой одну из важнейших категорий государственных финансов и элементов издержек для предпринимателей.

Государственная власть всегда нуждалась в средствах для своего содержания, но методы привлечения этих средств менялись в зависимости от складывающихся в обществе обстоятельств и уровня его развития.

Для бизнеса налоги являются составляющей издержек предпринимателя, фактором, сокращающим конечный результат деятельности, т.е. прибыль. На протяжении всей истории человечества государство в лице своих фискальных органов стремится обложить физических и юридических лиц, находящихся на данной территории, по возможности большим количеством налогов по повышенным налоговым ставкам, а налогоплательщики, используя как законные, так и не всегда законные пути уклонения от налогового бремени, стремятся минимизировать свои налоговые выплаты.

Существуют разные определения понятия налога. Статья 8 Налогового кодекса РФ определяет налог как обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

В налоговую систему России, кроме собственно самих налогов, также входят приравненные к ним сборы, особенность которых состоит в том, что их уплата служит одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений, лицензий.

В Налоговом кодексе РФ существует определенный закрепленный перечень сборов, поэтому на них, также как и на налоги, распространяются все правила и правоотношения, установленные налоговым законодательством России.

Налоговая система должна выполнять:

- фискальную функцию, – обеспечение финансированием государственных расходов; налоги – основной источник доходов государства.

Во всех общественных формациях налоги выполняли прежде всего эту функцию, являясь средством финансирования расходов общественных, а также государственных органов власти;

- регулирующую функцию, – обеспечение с помощью налоговой политики, изменения системы налогообложения, налоговых ставок, величины налогового бремени реализации основных целей экономического развития, оптимизации отраслевой и региональной структуры экономики.

Инвестиции, занятость, внешнеэкономическая деятельности, окружающая среда и другие аспекты деятельности хозяйствующих субъектов в рыночной экономике в существенной мере регулируются с помощью налоговой системы;

- социальную функцию – поддержание социального равновесия, сглаживание резкого неравенства между доходами отдельных социальных групп.

Рыночной экономике органически присуще неравенство в доходах населения. Задача правительства состоит в том, чтобы не допускать резкой дифференциации населения в доходах.

Безработица, распределение собственности, налоги, доходы и цены – основные линии социальной борьбы в странах с рыночной экономикой. С помощью социально-ориентированных налогов, социальных выплат государство осуществляет перераспределение национального дохода в целях укрепления социальной стабильности общественного строя.

Налоги бывают прямыми или косвенными. Они различаются по объекту налогообложения, по механизму расчета и взимания, по их роли в формировании доходной части.

Прямые налоги взимаются с доходов или имущества налогоплательщика (физических и юридических лиц). Наиболее значительными видами прямых налогов являются подоходные налоги с населения, налоги на прибыль предприятия. Косвенные налоги взимаются с товаров и услуг, включаются в цену продукции, которая ими облагается и оплачивается ее потребителями. К косвенным относятся налоги, прямо включаемые в цену товара или услуги (акцизы, таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость).

Соотношение прямых и косвенных налогов различается по странам, исходя из экономических, политических и национальных особенностей. Однако при формировании всех налоговых систем во всех странах идет постоянный поиск путей, с одной сто-

роны, как уменьшить государственные расходы и тем самым сократить потребности в налоговых доходах, с другой, – как повысить эффективность налоговых систем.

От этого зависит как национальное налоговое бремя или налоговая нагрузка на ВВП, так и налоговое бремя компаний, предприятий и частных лиц (доля всех уплачиваемых налогов в годовом доходе какой-либо группы субъектов).

Регулирующая роль налогов заключается:

- в построении и изменении системы налогообложения, отвечающей конкретным социально-экономическим задачам, с одной стороны, и ориентирующей на экономическую отдачу, эффект в перспективе, с другой;

- в установлении и изменении системы обложения;

- в стимулировании использования прибыли и капитала в соответствии с задачами государственной экономической политики.

Регулирующая функция налогов в современных условиях состоит не только и не столько в том, чтобы снизить налоговое бремя, сколько создать прямую количественную зависимость между системой налогообложения и результатами хозяйственно-экономической деятельности, а также создать стимулы к повышению эффективности производства.

16.2. Общая характеристика налоговой системы России

Основы существующей в Российской Федерации налоговой системы были заложены в конце 1991 г. принятием общего закона и соответствующих законов по конкретным видам налогов. В условиях высокой инфляции и глубоких структурных изменений в экономике в первые годы реформ российская налоговая система играла свою фискальную роль, обеспечивая поступление необходимых финансовых ресурсов в бюджеты всех уровней. Вместе с тем, по мере дальнейшего углубления рыночных преобразований, присущие налоговой системе недостатки становились все более заметными, а ее несоответствие происходящим в экономике изменениям все более очевидными. На протяжении всех лет экономических реформ в налоговое законодательство ежегодно, а нередко и ежемесячно, вносились многочисленные поправки. Однако они не решали, да и не могли решить проблему несоответствия существующей налоговой системы реалиям переходной экономики России. Направленные на решение лишь отдельных част-

ных вопросов, эти поправки не затрагивали основополагающие моменты системы налогообложения. В результате сложившаяся к концу 90-х гг. в России налоговая система во все большей степени становилась тормозом экономического развития страны.

Поэтому одним из важнейших условий обеспечения экономического роста, развития предпринимательской активности, сокращения теневой экономики, привлечения в Россию полномасштабных иностранных инвестиций является осуществление комплексной налоговой реформы.

Налоговая система России включает налоги трех уровней: федеральные, республиканские и местные, причем каждая из этих групп формирует доходы государственного бюджета соответствующего уровня.

Основные федеральные налоги

К основным федеральным налогам относятся:

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- налог на прибыль предприятий и организаций;
- налог на доходы физических лиц;
- акцизы;
- единый социальный налог;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- специализированные федеральные налоги.

Налог на добавленную стоимость (НДС). Добавленная стоимость вычисляется как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

Однако действующее в России налоговое законодательство установило иные объекты обложения этим налогом, а именно:

- доход, идущий на конечное потребление;
- обороты по реализации товаров, работ и услуг (в том числе и для собственного потребления) на территории России;
- ввоз товаров на территорию РФ;
- различные бартерные сделки и др.

Таким образом, в оборот, облагаемый НДС, включается значительно более широкий круг доходов и финансовых ресурсов предприятий и организаций, чем это следует из понятия «добавленная стоимость». Это обусловлено, с одной стороны, край-

ней необходимостью пресечения массовой практики уклонения налогоплательщиков от выполнения своих налоговых обязательств перед государством, с другой – фискальными интересами государства. В то же время существует большое число льгот по налогу на добавленную стоимость, и хотя с принятием нового Налогового кодекса РФ число льгот существенно сократится, но определенное их количество останется.

В соответствии с принятым в Российской Федерации налоговым законодательством обложение НДС производится по трем основным налоговым ставкам (0, 10, 20%).

Впервые в российской налоговой практике при налогообложении НДС введена ставка размером 0%. Данная ставка в основном применяется при налогообложении внешнеэкономической и связанной с ней деятельности Российской Федерации. По налоговой ставке в размере 10% налогообложение производится при реализации отдельных социально значимых продовольственных товаров, а также товаров для детей. Реализация всех остальных товаров, работ и услуг, не освобожденных в соответствии с российским налоговым законодательством от уплаты НДС, облагается налогом по ставке в размере 20%.

К достоинствам налога на добавленную стоимость можно отнести следующие:

- НДС позволяет значительно увеличить доходы государства от доходов, идущих на потребление, поскольку имеет более широкую, чем у других налогов, базу обложения;
- НДС, в отличие от прочих разновидностей косвенных налогов и налогов с оборота, позволяет государству получать часть дохода на каждой из стадий производственного и распределительного цикла, здесь конечный доход государства от этого налога не зависит от количества промежуточных производителей, что является немаловажным фактором;
- НДС в определенной степени стимулирует производство товаров, идущих на экспорт, так как при продаже товаров за рубеж применяется ставка НДС в размере 0%;
- прозрачность налога (и как следствие высокая собираемость, порядка 90%), т.е. имеется в виду то, что предприятия не укрывают налогооблагаемую базу по НДС, вследствие простоты проверки начисления НДС налоговыми органами (однако занижение налогооблагаемой базы имеет место).

Недостатком НДС являются достаточно высокие ставки и широкая налогооблагаемая база, что в значительной степени ограничивает платежеспособный спрос.

В Российской Федерации налог на добавленную стоимость был введен с 1992 г. и фактически заменил (вместе с акцизами) прежние налог с оборота и налог с продаж, намного превзойдя их по своему влиянию на формирование доходов бюджета, экономику, ценовые пропорции и финансы предприятий и организаций.

Введение НДС в нашей стране совпало с началом проведения масштабной экономической реформы, внедрением в экономику рыночных отношений, переходом к свободным ценам на большинство товаров, работ и услуг.

Сегодня НДС в России выступает не только основным косвенным налогом, но и главным в формировании доходной части бюджетов всех уровней. Ставка НДС составляет 20%. Поступления указанного налога в бюджет РФ составили в 2002 г. более 40% всех налоговых доходов.

Налог на прибыль предприятий и организаций. Налог на прибыль занимает третье место в бюджете после НДС и акцизов. Он очень важен для развития регионов. Сейчас последние получают 58% налога, оставляя федеральному центру 42%. При этом собираемость налога самая худшая.

Налог на прибыль предприятий и организаций с момента его принятия в 1991 г. претерпевал принципиальные изменения в течение всего хода экономических реформ в России. По этому налогу наиболее часто вводились и отменялись различные налоговые льготы и за короткий промежуток времени была изменена налоговая база и т.д. Вместе с тем, налог на прибыль предприятий и организаций играет существенную роль в экономике и финансах любого государства. С 1 января 2002 г. стала действовать шкала налога на прибыль – 24%, одновременно была отменена инвестиционная льгота, которая позволяла выводить из-под обложения 50% прибыли.

В отечественной налоговой системе налог на прибыль – один из ключевых. В 2002 г. он принес 15,2% всех налоговых поступлений в бюджет. Данный налог является тем налогом, с помощью которого государство может наиболее активно воздействовать на развитие экономики. Кроме фискальной роли, через этот налог государство может оказывать влияние на:

- инвестиционную активность в различных отраслях экономики и регионах;
- развитие малого предпринимательства и приток иностранных инвестиций в реальный сектор экономики;
- темпы экономического роста;
- уровень потребления в экономике.

Еще более высока его роль в формировании доходной базы консолидированных бюджетов субъектов РФ, где он занимает первое место в их доходных источниках.

Налог на доходы физических лиц (подходный). Он устанавливается по единой ставке в размере 13%. В структуре налогов его доля – 11%.

Акцизы. Акцизы представляют собой один из косвенных налогов, взимаемых с налогоплательщиков, производящих и реализующих подакцизную продукцию. Как всякий косвенный налог, акцизы формируют цену товара, и фактически его уплата перекладывается на покупателя.

Акцизы, в отличие от других налогов, действуют только в отношении отдельных, строго оговоренных в законе товаров, называемых «подакцизные». Состав этой группы неоднократно менялся, но неизменно включались алкогольная и табачная продукция. Эти товары, учитывая их исключительный характер потребления (не являются обязательными для всех потребителей и одновременно необходимы для отдельных добровольных категорий потребителей), и с фискальной точки зрения (имея достаточно низкие издержки производства и высокую акцизную ставку, представляют собой крупный источник доходов бюджета), практически во всех странах мира служат объектами обложения акцизами. Собственно история мирового акцизного обложения началась именно с этих двух товаров.

В настоящее время в России акцизы являются вторым по величине косвенным налогом после НДС. Введенный в 1992 г., этот налог вместе с НДС заменил действовавший в условиях централизованной системы налог с оборота. По данным за 2001 г., поступления от этого налога в консолидированный бюджет Российской Федерации составили около 11% общего объема налоговых поступлений. Налоговая нагрузка на пачку сигарет составляет 5% отпускной цены, по алкоголю нагрузка равна примерно 30%. Однако следует учитывать большой объем нелегального сектора в алкогольной отрасли.

Единый социальный налог (ЕСН). Этот налог, введенный в действие с 1 января 2001 г., заменил действовавшие ранее отчисления в четыре государственных внебюджетных социальных фонда – пенсионный, фонд социального страхования, медицинского страхования, страхования по безработице. Отметим также, что замена отчислений на единый социальный налог не отменила целевого назначения налога. Средства от его сбора будут, как и ранее, поступать не в бюджеты всех уровней, а в перечисленные выше фонды. Основное предназначение единого социального налога в том и состоит, чтобы обеспечить мобилизацию средств для реализации прав граждан России на государственное пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь.

В структуре налогов его доля самая высокая – 25%. Сейчас ставка ЕСН составляет 35,6% фонда оплаты труда, при этом 28% идет в бюджет пенсионного фонда, остальное – на социальное (4%) и медицинское страхование (3,6%). При расчете налога используется регрессивная шкала: чем больше платит работодатель своим работникам, тем меньше приходится отчислять социальным фондам.

Налог на добычу полезных ископаемых. До 1 января 2002 г. полезные ископаемые облагались тремя налогами – на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ), роялти (платежи за пользование недрами) и акцизы. После вступления в действие главы 26 Налогового кодекса РФ вместо них был введен единый налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Его ставка различается в зависимости от полезного ископаемого: для нефти – 16,5%, для алмазов – 8, для золота – 6%, что связано со сложностью разработки месторождения. Ставка налога на нефть корректируется в зависимости от цены на нефть и валютного курса. Доля НДПИ в структуре налогов составляет 14,7%.

Основные региональные налоги

Согласно российскому налоговому законодательству к данной группе относятся:

- единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- налог на имущество предприятий;
- налог с продаж.

Единый налог на вмененный доход был введен в Российской Федерации в 1998 г. с целью налогообложения индивидуальных

предпринимателей и малых предприятий, занятых в сферах торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, занимающихся ремонтно-строительной и некоторыми другими видами деятельности. Работа с наличными, без кассовых аппаратов и другие особенности их деятельности не позволяли налоговым органам в необходимой степени контролировать данных экономических агентов, поэтому так и не были ликвидированы условия для ухода от уплаты налогов и развития теневого бизнеса. В связи с этим было принято решение о введении особого режима налогообложения отдельных предприятий и предпринимателей – установление вмененного дохода.

Суть данного метода налогообложения состоит в том, что база налогообложения по каждому налогоплательщику и объекту обложения определяется не по их отчетности, а на основе определенной расчетным путем доходности различных видов деятельности (базовая доходность) и корректирующих, повышающих или понижающих коэффициентов, которые отражают степень влияния того или иного фактора на результат предпринимательской деятельности. При этом расчет потенциального дохода построен на основе формальных и легко проверяемых показателей деятельности отдельных категорий налогоплательщиков.

Ставка единого налога установлена в размере 20% вмененного дохода.

Так как налог на вмененный доход является региональным налогом, то он, соответственно, устанавливается и вводится в действие нормативными правовыми актами законодательных органов государственной власти субъектов РФ, но в рамках базовых принципов, установленных законодательством.

В настоящее время отечественную налоговую систему нельзя назвать идеальной. Существовать подобные налоги могут лишь в чрезвычайной финансовой ситуации. Поэтому по мере проведения экономических реформ и выравнивания финансовой ситуации в стране этот налог должен быть отменен.

Налог на имущество предприятий установлен на территории Российской Федерации с 1 января 1992 г. в качестве регионального налога. В соответствии с новым Налоговым кодексом РФ этот налог, а также налог на имущество физических лиц и налог на землю в перспективе должны быть заменены налогом на недвижимость, экспериментальная апробация которого в настоящее время происходит в отдельных муниципальных образованиях.

Объектом налогообложения служат основные средства и нематериальные активы, которые должны учитываться по остаточной стоимости, запасы и затраты, находящиеся на балансе плательщика.

Налоговой базой является среднегодовая стоимость имущества предприятия, а предельный размер налоговой ставки не должен превышать 2%. Конкретные ставки налога на имущество предприятий, определяемые в зависимости от их видов деятельности, устанавливаются законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Сумма платежей по налогу на имущество предприятий зачисляется равными долями в бюджет республики в составе Российской Федерации, бюджеты края или области, бюджеты автономной области или автономного округа, бюджет района или городской бюджет по месту нахождения предприятия.

Налог с продаж. Первая попытка введения в нашей стране налога с продаж (НСП) предпринималась еще в СССР в 1991 г. и вызвала в то время резко негативную реакцию как со стороны населения страны, так и исполнительных и законодательных органов Российской Федерации.

В 1992 г. в связи с введением НДС налог с продаж был отменен. Вторично налог с продаж был законодательно введен в России в 1998 г.

Одновременное действие НДС и НСП в России – практически единственный подобный случай в мировой практике налогообложения. В США, например, действует НСП, однако там отсутствует НДС, в странах ЕС – наоборот. Это обусловлено тем, что объект налогообложения НДС и НСП в основном один и тот же – это определенный круг товаров, работ и услуг. Следовательно, можно заключить, что введение НСП носит чисто фискальный характер.

К тому же введение в России налога с продаж является спорным еще и в силу следующих причин:

- низкой покупательной способности населения;
- отсутствием перераспределительной функции в силу обложения данным налогом всего населения с различными уровнями доходов;
- трудоемкостью процесса взыскания данного налога.

Устанавливая на соответствующей территории НСП, законодательные органы субъектов Федерации определяют конкретную

ставку налога (предельная ставка равна 5%), порядок и сроки его уплаты, льготы по налогу и т.д.

Плательщиками налога с продаж являются юридические лица, а также индивидуальные предприниматели, самостоятельно реализующие товары, работы и услуги на территории Российской Федерации.

Объектом налогообложения по налогу с продаж признана стоимость товаров, работ и услуг, реализуемых оптом или в розницу, за наличный расчет или с использованием кредитных карточек.

Основные местные налоги

К существующим сегодня в России местным налогам в соответствии с действующим налоговым законодательством относятся:

- налог на имущество физических лиц;
- плата за землю;
- налог на рекламу.

Налог на имущество физических лиц – налог на собственные квартиры, выплачиваемый с 1991 г. Ставку налога устанавливают субъекты Федерации – она не должна превышать 2% инвентаризационной стоимости жилья. Сейчас этот налог взимается в Москве по ставке 0,1%. С переходом в течение 2004–2006 гг. от инвентаризационной стоимости жилья к рыночной значительно увеличатся платежи в бюджет по этому налогу.

Введение такого местного налога, как *плата за землю*, было обусловлено необходимостью стимулирования рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв и решения других аналогичных проблем в рамках единой программы по охране окружающей среды.

В соответствии с законодательством плата за землю осуществляется в трех формах:

- земельный налог, который уплачивается землевладельцами и землепользователями, за исключением арендаторов;
- арендная плата, взимаемая с арендаторов за земли, переданные в аренду;
- нормативная цена земли, устанавливаемая при покупке и выкупе земельных участков, а также при получении кредита под залог земли.

Налог на рекламу, являясь в соответствии с федеральным налоговым законодательством местным налогом, после принятия второй части Налогового кодекса РФ станет одним из основных собственных налоговых источников органов местного самоуправления. Как и для налога с продаж федеральным законодательством для налога на рекламу установлены лишь плательщики данного налога, объект обложения и предельная налоговая ставка. Такие важнейшие элементы налога на рекламу, как конкретные ставки, налоговая база, льготы и другие, устанавливаются представительными органами районов и городов.

16.3. Реформа налоговой системы, задачи и направления

Реформа налоговой системы направлена на создание нормальных условий для развития реального сектора экономики, снижение налогового бремени, упрощение налоговой системы, сокращение количества налогов, уплачиваемых предпринимателями.

Новый налоговый кодекс направлен на решение задачи обеспечения экономического роста за счет снижения налогового бремени, создания понятной для всех налогоплательщиков системы, повышения собираемости и подконтрольности налогов.

Решение этой задачи является важным элементом развития экономических реформ. Первая общая часть Налогового кодекса РФ вступила в действие с 1 января 1999 г. Она не касалась конкретных налогов: федеральных, региональных и местных.

Во второй части (вступила в действие с 1 января 2001 г.) рассматривается вопрос об инструментах реформирования налоговой системы. Приняты следующие главы: о подоходном налоге, едином социальном налоге, налоге на добавленную стоимость, налоге на прибыль и акцизах.

Принятие Налогового кодекса РФ означает первый этап комплексного пересмотра всей системы налогообложения.

В новом Налоговом кодексе РФ предусматривались:

- переход к единому социальному налогу взамен действовавших страховых отчислений в социальные государственные внебюджетные фонды;
- изменения по налогу на добавленную стоимость (НДС);
- сокращение оборотных налогов.

Оборотные налоги составляют 4% объема реализованной продукции и включают налоги дорожные (2,5%), на содержание ЖКХ и социально-культурной сферы (1,5%). Дорожные налоги поступают в целевые дорожные фонды, причем основная часть – в территориальные дорожные фонды, т.е. используются на ремонт, строительство и реконструкцию автомобильных дорог. Величины налога сокращены до 1% и он был оставлен только на 2001 г.;

- сокращение налога на прибыль и отмена всех льгот по этому налогу, прежде всего инвестиционных льгот;

- существенное снижение наиболее важного налога на прибыль с 35 до 24%, при этом 7,5% будут поступать в федеральный бюджет, 14,5 – в региональные бюджеты, 2,5% – в муниципальные. Регионы имеют право снижать ставку налогов на 3%. Снижение налога на прибыль предприятия сопровождается отменой всех льгот;

- введение единой ставки по подоходному налогу в размере 13%, увеличение вычетов социальной направленности, которые позволят, прежде всего, низкооплачиваемым гражданам уменьшить налоговую нагрузку (на содержание детей и т.д.).

Появились новые социальные вычеты, направленные на образование и медицинские цели. В результате применения новых правил многие способы ухода от налогообложения станут экономически неэффективными. Такие меры в совокупности с предложениями по единому социальному налогу позволят увеличить легальную налоговую базу по подоходному налогу и тем самым получить дополнительные поступления, прежде всего, в территориальные бюджеты.

Существуют и серьезные опасения, что введение плоской ставки подоходного налога еще более сократит поступления по нему и территориальные бюджеты.

Кроме того, большое значение имеют социальные последствия.

Единая ставка подоходного налога равнозначна полному отказу от распределительной функции налогов, что может усилить и без того недопустимо большую социальную дифференциацию населения.

Введение единой плоской ставки подоходного налога сократит доходы федерального бюджета, а также снизит поступления в бюджеты субъектов Федерации. Причем потери будут крайне неравномерно распределены по субъектам Федерации. Субъек-

ты, имеющие более высокую налогооблагаемую базу, т.е. уровень оплаты труда, а это, как правило, экономически более развитые районы, понесут существенные потери.

В связи с принятием нового Налогового кодекса РФ, который призван стать единственным нормативным актом, регулирующим все налоговые вопросы, начиная с взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков и заканчивая порядком расчета и уплаты всех предусмотренных в нем налогов, предполагается, что соответствующие изменения в налоговой системе будут способствовать решению следующих важнейших задач:

1) построению единой и понятной в границах Российской Федерации налоговой системы, установлению правовых механизмов взаимодействия всех ее элементов в рамках единого налогового правового пространства;

2) возрастанию справедливости налоговой системы за счет выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков, отмены неэффективных и оказывающих наиболее негативное влияние на хозяйственную деятельность налогов и сборов, исключения из самих механизмов применения налогов и сборов тех норм, которые искажают их экономическое содержание;

3) развитию налогового федерализма при обеспечении доходов федерального, региональных и местных бюджетов, закрепленными за ними и гарантированными налоговыми источниками;

4) созданию рациональной налоговой системы, обеспечивающей сбалансированность общегосударственных и частных интересов, содействующей развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности и наращиванию национального богатства России и благосостояния ее граждан;

5) ослаблению общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков путем более равномерного распределения налоговой нагрузки на всех налогоплательщиков, продолжения курса на дальнейшее постепенное снижение ставок по основным федеральным налогам и облегчения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда;

6) формированию единой налоговой правовой базы, совершенствованию системы ответственности за налоговые правонарушения и улучшению налогового администрирования;

7) упрощению налоговой системы за счет установления исчерпывающего перечня налогов и сборов с сокращением их общего числа, а также максимальной унификации действующих режимов исчисления и порядка уплаты различных налогов и сборов;

8) обеспечению стабильности налоговой системы, а также определенности в объемах налоговых платежей для налогоплательщиков на длительный период.

Многие из поставленных задач в той или иной степени уже достигнуты. Оптимизация налогов принесла реальные плоды. Так, в результате принятия Налогового кодекса РФ снижено общее количество налогов, действовавших в Российской Федерации. Вместо 48 установленных федеральным законодательством налогов и отчислений во внебюджетные фонды и более чем 100 фактически действовавших к моменту его принятия налогов, сборов и иных обязательных платежей установлены 28 видов налогов и сборов. Налоговые сборы увеличились. При этом важно подчеркнуть, что перечень региональных и местных налогов стал исчерпывающим. Ни один орган законодательной власти субъекта РФ и представительный орган местного самоуправления не имеют права ввести ни одного налога, не предусмотренного Налоговым кодексом РФ.

В дальнейшем предполагается пересмотреть возможности использования природной ренты в качестве налоговой составляющей. Рентоориентированная налоговая система предполагает собирать в казну почти всю рентную стоимость земли и природных ресурсов, т.е. перенести акцент на налогообложение природных ресурсов. Самая сложная задача государства состоит в установлении оптимального рентного режима, который бы оставался стимулом к производству и максимизировал доходы государства.

Введен налог на добычу полезных ископаемых. Разграничение основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 г. отображено в табл. 16.1.

Кроме налогов, в бюджет поступают экспортные пошлины. В бюджете они стоят на четвертом месте после налога на прибыль. Обычно пошлинами облагают импорт, а экспорт, наоборот, поощряют, пошлины позволяют забрать сверхдоходы от высоких мировых цен. Решения о пошлинах принимает Правительство.

Экспортеры уверены, что пошлины являются теми же налогами, поэтому необходимо их устанавливать законодательно. Однако мировая конъюнктура меняется быстро, требуется оперативная реакция, а изменение закона – дело долгое. К тому же правительство снимает пошлины, когда мировые цены падают и повышает, когда они растут.

Таблица 16.1

**Общая схема разграничения основных налоговых полномочий
и доходных источников между уровнями бюджетной системы
в Российской Федерации к 2005 г.**

Налог	Ста- тус	Зачисления, % общего объема поступлений		
		федеральный бюджет	региональные бюджеты	местные бюджеты
Таможенные пошлины	Ф	100	–	–
НДС	Ф	100	–	–
Налог на добычу полезных ископаемых:	Ф			
углеводородного сырья		80	20	–
общераспространенных полезных ископаемых		–	100	–
прочих полезных ископаемых добываемых на континентальном шельфе		40	60	–
добываемых на континентальном шельфе		100	–	–
Акцизы (чай, бензин, спирт, автомобили, товары, ввозимые в Российскую Федерацию)	Ф	100	–	–
Акцизы на спирт из пищевого сырья и ликероводочные изделия	Ф	50	50	–
Прочие акцизы	Ф	–	100	–
Налог на доходы физических лиц	Ф	–	50	50
Налог на наследование	Ф	–	100	–
Налог на прибыль предприятия	Ф	31	61	8
Транспортный налог	Р	–	100	–
Налог с продаж	Р	–	40	60
Экологические платежи (налоги)	Р	–	50	50
Налог на игорный бизнес	Р	–	80	20
Налог на недвижимость (имущество, землю)	М	–	–	100
Налоги на совокупный доход	М	–	–	100
Налог на рекламу	М	–	–	100
Примечания: Ф – федеральный бюджет; Р – региональный бюджет; М – местный (муниципальных образований).				

С принятием Налогового кодекса РФ реформирование налоговой системы не закончилось. Правительство разработало план налоговых преобразований на 2003–2005 гг. Совершенствование налоговой системы затронет почти все основные налоги и исправит допущенные в ходе реформы ошибки. Основное направление совершенствования состоит в сокращении налоговой нагрузки на экономику для стимулирования экономического роста. В 2000 г. налоговая нагрузка составляла 33,5% ВВП, предполагается сократить налоговое бремя в 2003 г. до 30,7%.

Ключевые слова

Единый социальный налог
Местные налоги
Налог
Налог на добычу полезных ископаемых
Налоговый кодекс
Налог на добавленную стоимость (НДС)
Налоговая система
Объекты налогообложения
Прямые и косвенные налоги
Региональные налоги
Федеральные налоги
Функции налогов

Вопросы для самопроверки

Дайте определение налога и налоговой системы.
Что означает регулирующая функция налогов?
В чем суть фискальной социальной функции налогов?
Каковы цели реформы налоговой системы и введения нового Налогового кодекса РФ?
Каков механизм взимания налога на добычу полезных ископаемых?
Что такое единый социальный налог?
Каковы налоговая нагрузка на экономику России и перспективы ее изменения?

Глава 17

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

17.1. Цели денежно-кредитной политики

При рыночных отношениях кредитно-денежная политика является инструментом формирования условий хозяйствования и воздействия на экономику.

Денежно-кредитное регулирование в условиях современной рыночной экономики базируется на организации денежного обращения и платежно-расчетных операций, где ключевую роль играет банковская система.

Денежно-кредитная политика – система мероприятий в кредитно-денежной сфере, осуществляемая государством и центральным банком и направленная на достижение определенных социально-экономических и политических целей.

Главная цель денежно-кредитной политики – регулирование хозяйственной конъюнктуры путем воздействия на состояние кредита и денежного обращения, создание условий достижения устойчивого роста производства, стабильного уровня цен, высокого уровня занятости и баланса внешнеэкономической деятельности.

В странах с переходной экономикой кредитно-денежная политика прежде всего имеет антиинфляционную направленность. Цели кредитно-денежной политики в России определяются в основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год.

Поскольку достижение низкого уровня инфляции, способствующее улучшению ожиданий экономических агентов, является наилучшим вкладом денежно-кредитной политики в развитие экономики страны, последовательное снижение инфляции служит главной целью денежно-кредитной политики не только в ближайшем году, но и в среднесрочной перспективе.

Определяя последовательное снижение инфляции и обеспечение плавной динамики обменного курса национальной валюты в качестве первоочередных целей своей деятельности, Банк России считает необходимым в максимальной степени поддерживать экономическую политику Правительства Российской Федерации, включая такие ее задачи, как экономический рост и повышение инвестиционной привлекательности российской экономики. Ос-

новые параметры денежно-кредитной политики рассчитываются с учетом прогноза социально-экономического развития страны, использованного Правительством Российской Федерации в расчетах к проекту федерального бюджета.

Кредитно-денежная политика тесно взаимосвязана с динамикой производства и основными макроэкономическими показателями.

17.2. Основные направления денежно-кредитного регулирования

Денежно-кредитное регулирование направлено на достижение равновесия между денежным предложением и спросом на деньги. Однако перспективная оценка последнего все более усложняется. В частности, это связано с различной длительностью и неустойчивыми временными лагами между динамикой отдельных компонентов денежной массы и ростом цен, неопределенностью инфляционных и девальвационных ожиданий, влияющих на использование экономическими агентами финансовых инструментов в национальной и иностранной валютах.

Государственное регулирование денежно-кредитной сферы может успешно осуществляться, если государство способно воздействовать через центральный банк на масштабы и характер частных институтов, являющихся в развитой рыночной экономике базой денежно-кредитной системы.

Основные направления регулирования денежно-кредитной системы взаимосвязаны и включают:

- государственный контроль над банковской системой, цель которого – укрепление ликвидности кредитно-финансовых институтов, их способности своевременно удовлетворять требования вкладчиков;
- управление государственным долгом. Центральный банк использует различные методы управления государственным долгом: покупает или продает государственные обязательства, изменяет цену облигаций и условия их продажи, повышает их привлекательность для частных инвесторов;
- регулирование объема кредитных операций и денежной эмиссии. Регулирование банковской ликвидности оказывает влияние на структуру банковских ссуд и депозитов, величину денежной массы, уровень рыночной нормы процента.

17.3. Задачи и функции центрального банка в осуществлении денежно-кредитного регулирования

Кредитно-финансовые институты включают центральные банки, коммерческие банки, специализированные кредитно-финансовые институты. Центральный банк является главным органом, применяющим денежно-кредитные инструменты государственного регулирования экономики.

В настоящее время в России созданы законодательные основы банковской деятельности в рыночных условиях: Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (старый от 2 декабря 1990 г.) в редакции от 20 июля 1996 г. № 80-ФЗ, Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (старый от 2 декабря 1990 г.) в редакции от 5 февраля 1996 г. № 17, Гражданский кодекс РФ и другие нормативно-правовые акты.

В странах с рыночной экономикой существует двухуровневая банковская система. Первый уровень системы образует центральный банк. Второй уровень – коммерческие банки и специализированные кредитно-финансовые институты. Коммерческие банки – частные и государственные банки, осуществляющие операции по кредитованию промышленных, торговых, сельскохозяйственных и других предприятий, главным образом посредством тех денежных капиталов, которые они получают за счет вкладов. К основным функциям коммерческих банков относятся:

- прием и размещение денежных вкладов;
- привлечение и предоставление кредитов;
- осуществление расчетов по поручению клиентов и банков корреспондентов и их кассовое обслуживание.

Специализированные кредитно-финансовые учреждения занимаются кредитованием определенных сфер и отраслей хозяйственной деятельности. К ним относятся банки: внешнеторговые; ипотечные; инвестиционные, а также страховые компании, пенсионные фонды и др.

Центральный банк – важнейшее звено банковской системы, обеспечивающее равновесие денежного рынка. Его главными задачами являются:

- обеспечение стабильности национальной валюты;
- проведение государственной политики в области кредита, денежного обращения, расчетов и валютных операций;
- государственный контроль за коммерческими банками.

Исходя из главных задач, определены функции центрального банка. К основным функциям относятся следующие.

Эмиссионная функция. Банк осуществляет эмиссию денег и организацию их обращения. Обеспечение экономики средствами обращения, платежа, накопления требует определенного количества денег, исходя из суммы стоимостей всех производимых за определенный период товаров и услуг и скорости обращения денег.

Эмиссия денег может служить источником покрытия дефицита государственного бюджета в ситуации, когда других источников покрытия дефицита нет. При этом выпуск избыточного количества денег в обращение является одной из главных причин инфляции.

Путем увеличения или уменьшения эмиссии денег в разумных пределах государство может способствовать оживлению экономики, тормозить «перегрев» конъюнктуры, противодействовать росту цен. Регулирующая функция эмиссии денег включает поддержание устойчивости национальной валюты, что способствует национальной конкурентоспособности, влияет на состояние платежного баланса.

Функция аккумуляции и хранения кассовых резервов для коммерческих банков. Каждый банк обязан хранить на резервном счете в центральном банке сумму в определенной пропорции к размеру его вкладов.

Функция предоставления кредитов и выполнения расчетных операций для правительственных органов. Средства Государственного бюджета накапливаются на счетах в центральных банках и расходуются с них. Центральные банки предоставляют кредит государству в форме ссуд или покупки государственных облигаций. Центральные банки проводят по поручению правительственных органов операции с золотом и иностранной валютой.

Функция обеспечения безналичных расчетов, основанных на зачете взаимных требований и обязательств (клиринги).

17.4. Инструменты денежно-кредитного регулирования

Регулирование процентных ставок. Низкий уровень процентных ставок стимулирует спрос на кредиты и ведет к оживлению хозяйственной активности.

Система процентных ставок Банка России во многом соответствует мировой практике. В систему входят: ставка рефинансирования и ставки по кредитным и депозитным операциям Банка России, осуществляемым с кредитными организациями. Экономический рост в России в последние годы при относительно невысоком уровне инфляции свидетельствует о рациональности складывающегося текущего уровня процентных ставок.

Вместе с тем для повышения влияния денежно-кредитной политики в обеспечении развития экономики требуется расширение роли банковского кредита в удовлетворении спроса на деньги, что позволит придать процентным ставкам более значимые функции в регулировании экономической деятельности.

Ставка рефинансирования. По этой ставке Банк России кредитует коммерческие банки. Важную роль среди процентных ставок Банка России играет ставка рефинансирования. Изменяемая в зависимости от экономической ситуации, ставка рефинансирования выполняет сигнальные функции, давая участникам денежного рынка информацию об оценке центральным банком сложившегося уровня инфляции и перспектив ее развития и тем самым оказывая влияние на инфляционные ожидания хозяйствующих субъектов. Однако задачей этой ставки не является оперативное влияние на изменение текущей ситуации на межбанковском рынке.

За период 1992–2002 гг. величина ставки рефинансирования менялась много раз в больших пределах: от 210 до 21%. Историческим минимумом для России служит ставка 18%, установленная 17 февраля 2003 г.

Ломбардная ставка. Она применяется для получения денежных средств под высоколиквидные финансовые активы. Центральный банк РФ проводит ломбардные аукционы. Ставка по ломбардным аукционам в связи с достаточным уровнем ликвидности коммерческих банков также пока существенно не влияет на ставки межбанковского кредитного рынка. В этих условиях наиболее значимую роль играют ставки по депозитным операциям Банка России и операциям с облигациями Банка России с коммерческими банками, в результате использования которых осуществляется абсорбирование свободной банковской ликвидности.

В среднесрочной перспективе Банк России будет строить процентную политику таким образом, чтобы:

действовать формированию объективного уровня процентных ставок в экономике с целью регулирования совокупного спроса в соответствии с ориентирами денежно-кредитной политики;

на основе анализа влияния процентных ставок на ставки денежного рынка и уровень доходности других секторов финансового рынка, на ставки по кредитам реальному сектору, определять вид ставки, наиболее влияющей на экономику.

Операции на открытом рынке. Суть операций на открытом рынке состоит в изменении предложения ссудного капитала в стране путем скупки или продажи ценных бумаг центральным банком. Наряду с центральным банком, имеющим право выпускать ценные бумаги, их выпускают и другие субъекты государства: правительство, муниципалитеты, министерство финансов и т.п. Выпуск ценных бумаг и их предложение на финансовом рынке регулируются государственными органами.

Проведение Банком России операций на открытом рынке направлено на регулирование ликвидности банковской системы для достижения целей денежно-кредитной политики.

Для этого планируется продолжить осуществление эмиссии облигаций Банка России, а также проводить операции с этими облигациями на вторичном рынке, что обеспечит предоставление банкам надежного краткосрочного инструмента, который они могут использовать для управления собственной ликвидностью.

Операции Банка России на внутреннем валютном рынке сохраняют роль оперативного канала регулирования на уровне текущей ликвидности банковского сектора. В этой связи Банк России продолжит работу в направлении развития и совершенствования инструментария денежно-кредитной политики. В частности, помимо основного инструмента – интервенций на валютном рынке, планируется активнее использовать более гибкий инструмент – валютные свопы, позволяющие корректировать уровень рублевой и валютной ликвидности рынка, не создавая дополнительного давления на курс рубля.

Операции на открытом рынке осуществляются, как правило, через аукционную продажу и более эффективны в период повышения уровня инфляции.

Установление норм обязательных резервов коммерческих банков. Государство обязывает все банковские учреждения держать определенную часть собственных и депонированных у них средств на счетах центрального банка, который в зависимости от состояния конъюнктуры и целей государственного регулирования экономики периодически изменяет нормы минимальных резервов. Установление норм обязательных резервов решает экономиче-

ские (обеспечение минимальной гарантированной стабильности банковской системы), социальные (они дают гарантию от полного разорения вкладчиков) и другие задачи.

Хранение обязательных минимальных резервов в центральном банке РФ введено в 1990 г.

Банк России намерен в будущем воздерживаться от повышения нормативов обязательных резервов. Вместе с тем Банк России продолжит работу по совершенствованию действующего механизма обязательного резервирования и нормативной базы, применяемой при формировании кредитными организациями обязательных резервов, в рамках законодательства Российской Федерации.

Депозитные операции. Под депозитами понимаются все срочные и бессрочные вклады клиентов банка, кроме сберегательных. Источники средств, помещаемые на депозиты, разнообразны – средства на счетах предприятий, государственных учреждений, счета заработной платы рабочих и служащих, которые временно не используются. Как инструмент регулирования депозитные ставки ЦБ РФ стали применяться с 1996 г. Особенность данной ставки состоит во временном привлечении свободных ресурсов коммерческих банков на депозитные счета ЦБ РФ с целью ограничения роста остатков на корреспондентских счетах и их перетока на другие сегменты финансового рынка.

Повышая данную ставку, ЦБ РФ может ограничить воздействие наиболее ликвидных активов на финансовый рынок. При этом не происходит расширение денежной массы, меняется лишь соотношение агрегатов и ограничивается ликвидность безналичных денег.

В целях регулирования свободной ликвидности Банк России продолжит проведение депозитных операций. При этом он намерен с помощью указанных операций регулировать не только краткосрочную ликвидность банков, но и использовать этот инструмент для регулирования ликвидности в среднесрочном периоде.

Банк России предусматривает расширить круг банков-участников депозитных операций путем подключения (по мере технической готовности) к системе «Рейтерс-дилинг» региональных банков, т.е. банков, располагающих терминалами указанной системы и имеющих возможность осуществлять расчеты по депозитным операциям через корреспондентские субсчета банков,

открытые их московским филиалам в подразделениях расчетной сети Банка России, а также путем проведения депозитных операций с региональными банками.

Будет продолжена работа по совершенствованию действующего механизма проведения Банком России депозитных операций в целях связывания свободной ликвидности банковской системы.

Политика валютного курса. Каждая национальная валюта имеет денежную цену в единицах другой страны, т.е. валютный курс. Как любая цена, валютный курс зависит от спроса и предложения валюты. Многофакторность валютного курса отражает его связь с другими экономическими категориями – ценами, деньгами, процентом, платежным балансом и т.д. Причем происходит сложное их переплетение и выдвигание в качестве решающих то одних, то других факторов. Среди них можно выделить следующие.

Темп инфляции. Соотношение валют по их покупательной способности (паритет покупательной способности) служит своеобразной осью валютного курса. Поэтому на валютный курс влияет темп инфляции. Чем выше темп инфляции в стране, тем ниже курс ее валюты, если не противодействуют иные факторы.

Состояние платежного баланса. Активный платежный баланс, как правило, способствует повышению курса национальной валюты, так как увеличивается спрос на нее со стороны иностранных должников, и наоборот.

Деятельность валютных рынков и спекулятивные валютные операции. Если курс какой-либо валюты имеет тенденцию к понижению, то фирмы и банки заблаговременно продают ее на более устойчивые валюты, что ухудшает позиции ослабленной валюты.

Степень использования определенной валюты на еврынке и в международных расчетах.

Степень доверия к валюте на национальном и мировых рынках. Она определяется состоянием экономики и политической обстановки в стране, а также рассмотренными выше факторами, оказывающими влияние на валютный курс.

Таким образом, формирование валютного курса – сложный многофакторный процесс, обусловленный взаимосвязью национальной и мировой экономики и политики. Поэтому при прогнозировании валютного курса учитывают cursoобразующие

факторы и их неоднозначное влияние на соотношение валют в зависимости от конкретной ситуации.

Ключевым элементом антикризисного регулирования является управление валютным курсом и золотовалютными резервами. Выбор режима установления валютного курса имеет принципиальное значение для решения таких внутренних задач, как стабилизация денежно-кредитной системы и подъем национальной экономики в целом. Очевидно, что единых рецептов в отношении режима валютного курса быть не может. Следует исходить из причин кризисных явлений, макроэкономических условий в конкретной стране, традиций регулирования и целевых установок ее руководства.

За последние годы страны, пережившие валютно-финансовые кризисы, были вынуждены пересмотреть свое отношение к методам валютного регулирования и валютного контроля и ужесточить меры, направленные на защиту внутреннего рынка от миграции спекулятивных капиталов.

В России, как и в других странах, переживших кризисы, жесткое валютное регулирование и валютный контроль, по пути расширения которых пошел ЦБ РФ в условиях кризиса августа 1998 г., используются для ограничения утечки капиталов и одновременного поддержания предложения валюты на внутреннем рынке.

Соотношение рыночного и государственного регулирования валютного курса влияет на его динамику. Формирование валютного курса на валютных рынках через механизм спроса и предложения валюты обычно определяет реальный валютный курс – показатель состояния экономики, денежного обращения финансов, кредита и степени доверия к определенной валюте. Государственное регулирование валютного курса направлено на его повышение либо снижение и поддержание нужной динамики, исходя из задач валютно-экономической политики.

Методы проведения государственной валютной политики можно разделить на две группы:

- активное присутствие государства на внутреннем валютном рынке – дисконтная (учетная) и девизная (купля-продажа) политика, валютные интервенции;
- политика валютных ограничений, проведение девальваций и ревальваций.

Основным принципом политики валютного курса остается рыночное курсообразование с использованием режима плавающего рубля к иностранным валютам¹. В условиях меняющейся ситуации на мировых финансовых и товарных рынках этот режим должен способствовать снижению возможного дестабилизирующего влияния внешних факторов на российскую экономику.

Использование режима плавающего курса не предполагает установление количественных ориентиров курсовой динамики. Главные цели политики валютного курса – сглаживание курсовых колебаний, накопление золотовалютных резервов до уровня, учитывающего размеры предстоящих платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга.

Политика валютного курса, как и в предыдущие послекризисные годы, будет осуществляться с учетом мониторинга широкого круга индикаторов состояния международных финансово-экономических отношений, развития внешней и внутренней конъюнктуры.

Прогнозируемое состояние платежного баланса предопределяет существенное укрепление рубля в реальном выражении. При этом меры политики валютного курса будут направлены на такое его укрепление, которое способствовало бы обеспечению баланса интересов экспортеров и импортеров, росту доверия к национальной валюте, повышению привлекательности вложений в российские финансовые активы:

Банк России планирует поддерживать высокий уровень обеспеченности денежного предложения золотовалютными резервами, что будет способствовать сохранению устойчивости национальной валюты.

В дальнейшем продолжится совершенствование и либерализация системы валютного регулирования и контроля. При этом Банк России предполагает и далее осуществлять такую либерализацию валютных отношений, которая бы способствовала улучшению в стране инвестиционного климата, сокращению оттока частного капитала, притоку капитала извне, росту внутренних инвестиций.

Снижение роли внешних факторов в экономическом развитии и повышение роли инвестиций в структуре внутренних факто-

¹ Использованы материалы ЦБ РФ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2002 год» // Коммерсант. – 2001. – № 183/П. – 8 окт.

ров будут способствовать укреплению связи банковского и реального секторов экономики и обеспечению устойчивых высоких темпов экономического роста.

17.5. Основные ориентиры денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе

Главной задачей для Банка России в среднесрочной перспективе остается плавное снижение инфляции, в каждый последующий год уровень инфляции должен быть ниже, чем фактически сложившаяся инфляция предшествующего года. Инфляция в 2000 г. составила 20,2%, в 2001 и 2002 гг. – 18,6 и 15,1% (в % к декабрю предыдущего года), но это выше того, что прогнозировалось. Такая постановка задачи будет способствовать осуществлению последовательных шагов в направлении снижения макроэкономических рисков, закрепления позитивных тенденций, сформированных в предшествующие периоды, улучшения ожиданий, обеспечения роста сбережений и инвестиций и поддержания тем самым условий для долговременного экономического роста. Снижение инфляции во многом зависит и от того, насколько Правительству РФ удастся не допустить превышения запланированного уровня непроцентных бюджетных расходов и неравномерности в осуществлении мер структурной политики и расходовании бюджетных средств.

Проведение мер по снижению инфляции будет поддерживать экономический рост и способствовать созданию условий для увеличения занятости и доходов населения, как это предусмотрено в программах экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Поскольку в соответствии с указанными программами будет продолжаться активное проведение структурных реформ, которые приведут к повышению цен и тарифов на товары, являющиеся базовыми для индекса потребительских цен, эта тенденция в краткосрочном аспекте требует активного участия Правительства Российской Федерации в действиях по ограничению инфляции, включая формирование за счет получаемых дополнительных доходов федерального бюджета финансового резерва.

Денежно-кредитная политика на 2003 г. формируется и будет проводиться на основе двух базовых принципов.

Первый базовый принцип исходит из признания того, что в настоящее время в России не существует ни одного показателя, чья взаимосвязь с конечной целью денежно-кредитной политики была бы стабильной, надежной и достаточно предсказуемой. Поэтому Банк России для достижения конечных целей денежной политики будет анализировать широкий спектр показателей и их влияние на инфляцию.

Предполагается, что в среднесрочной перспективе наиболее значимыми для инфляционных процессов будут такие показатели, как параметры выполнения фискальной политики, уровень оптовых цен, инфляционные ожидания, динамика доходов населения, состояние платежного баланса, денежных рынков и рынков капиталов.

Второй базовый принцип формирования и проведения денежно-кредитной политики состоит в использовании агрегата денежной массы М2, как монетарного индикатора, с некоторым краткосрочным временным лагом, оказывающего влияние на инфляцию¹.

Деятельность банковской системы должна быть направлена не столько на достижение своих внутренних целей, сколько на удовлетворение потребностей реального сектора экономики: промышленности, сельского хозяйства, строительства, отраслей производственной инфраструктуры.

Кредиты реальному сектору экономики за последние годы увеличиваются: в начале 2001 г. они составили 572,1 млрд руб., или 10,2% к ВВП и 29,7% – к активам банков, но потребности в них для перехода к инновационному пути развития значительно больше.

Основными ориентирами развития банковской системы в среднесрочной перспективе являются:

- усиление инвестиционной направленности в деятельности банковской системы;
- совершенствование институционального обеспечения банковской системы, в том числе взаимоотношений Центрального банка РФ и коммерческих банков;
- развитие институтов банковской системы на региональном уровне.

¹ М2 – сумма наличных денег в обращении и безналичные средства.

Региональные банки и их подразделения придают банковской системе страны дополнительную устойчивость, способствуют более быстрому развитию. Для сохранения и совершенствования системы региональных банков необходимо введение территориально дифференцированного подхода к государственному регулированию банковской деятельности.

17.6. Стратегия развития банковского сектора

Позиция в отношении дальнейшего реформирования банковского сектора определена в совместном документе Правительства РФ и Банка России. Основной целью дальнейшего реформирования банковского сектора служит формирование развитой банковской системы, соответствующей международным представлениям о современном банковском бизнесе, направленной на удовлетворение потребностей клиентов в качественных банковских услугах и содействующей экономическому развитию России.

Стратегия развития банковского сектора РФ была принята в 2001 г. и рассчитана на пять лет. Она определила задачи развития банковского сектора и меры государственной политики по их смещению. К основным целям развития банковского сектора относятся:

- укрепление устойчивости банковской системы;
- повышение качества осуществления функций по аккумулярованию денежных средств и их трансформации в кредиты и инвестиции;
- укрепление доверия вкладчиков и других кредиторов банков, усиление защиты их интересов;
- предотвращение использования кредитных организаций в недобросовестной коммерческой практике.

В результате реализации реформы банки должны приблизиться к западным стандартам, т.е. стать надежными, прозрачными и привлекательными для населения.

Основными недостатками существующей банковской системы России являются низкая капитализация, нежелание выдавать «длинные кредиты», неравномерность развития (90% активов всей системы сосредоточены в 200 банках), концентрация на клиентах определенных категорий (прежде всего экспортоориентированных отраслей в ущерб обрабатывающим), удорожание ресурсной базы.

Одно из направлений банковской реформы – повышение капитализации банковской системы. Чтобы выполнять свою основную функцию в экономике – аккумулировать финансовые ресурсы и превращать их в инвестиции – банк должен быть большим и надежным. Сегодня совокупный капитал банковской системы не превышает 20 млрд долл., что сравнимо с капиталом не самого крупного банка международного класса (табл. 17.1).

Таблица 17.1

Основные показатели российской банковской системы

(на конец года, в % к ВВП)

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Активы:	33,3	32,4	34,9
кредиты нефинансовому сектору	10,8	11,6	14,7
ликвидные активы	7,4	8,3	6,1
вложения в госбумаги	4,5	4,3	3,8
прочие активы	10,6	8,2	10,3
Собственные средства	4,8	4,6	5,5
Средства предприятий	8,8	9,7	10,3
Депозиты населения	6,3	6,2	7,5
Прочие пассивы	13,4	11,9	11,6

Источник. Данные Банка России. – М.: Центр развития, 2002.

Примерно 90% всех кредитных организаций имеют капитал менее 10 млн долл. В банковской системе в целом преобладают организации с капиталом от 300 тыс. до 2 млн долл. Они практически не могут быть рентабельными. Наиболее эффективным способом повышения капитализации в такой ситуации является слияние и присоединение банков. В России действуют почти 1300 банков, большинство из них не имеют значимого места в банковской системе. Процесс слияния происходит медленно. Основные причины – сложность и долгосрочность процедуры слияния и поглощения кредитных организаций и несовершенство законодательства, в частности Закона «О банкротстве кредитных организаций».

Привлечение международных инвестиций – один из реальных путей повышения капитализации российских банков. Важной частью банковской стратегии, которая будет способствовать повышению эффективности денежно-кредитной политики, служит сокращение участия государства в кредитном секторе России.

Банковская стратегия включает разгосударствление банков, прежде всего такого крупного, как Внештогбанк. Стратегией предусмотрен выход из капиталов банков капиталов государственных унитарных предприятий, выход капиталов банка России из капиталов росзагранбанков.

Участие государства в кредитном секторе России постепенно будет ликвидировано, что приведет к существенным изменениям на банковском рынке.

Выход органов власти из прямого и косвенного участия в капитале кредитных организаций будет способствовать установлению более равноправных условий деятельности российских банков. Банки, в которых участвует государство, сейчас активно используют свой доступ к административным ресурсам власти, чтобы вытеснить своих конкурентов рыночными методами. Протекция, оказываемая государством патронируемым банкам, способствует снижению эффективности их работы.

Реструктуризация капитала банков с государственным участием будет способствовать повышению эффективности как самих банков, так и российской банковской системы в целом.

К проблемам российской банковской системы относится ее высокая монополизация. Последняя проявляется через доминирующее положение одного или нескольких банков, которые оказывают решающее влияние на общие условия предоставления банковских услуг или затрудняют доступ на рынок другим банкам. В качестве примера можно привести монополию Сбербанка РФ. Его роль в экономике слишком велика. На Сбербанк приходится около 70% частных вкладов и около 40% совокупного кредитного портфеля российских банков. Его активы в 6,5 раза, а собственный капитал – в 2 раза больше, чем у Внешторгбанка. Региональную сеть Сбербанка сравнивать не с чем. У Сбербанка, например, 67 тыс. точек обслуживания, а у самого крупного коммерческого банка их не более 200.

Монополия одного, даже самого хорошего банка, убивает рынок, пока монополист вне конкуренции, ни высоких ставок по депозитам, ни выгодных условий по кредитам не следует ожидать.

Эффективность кредитно-денежной политики во многом определяется статусом Центрального Банка Российской Федерации.

Сохранение независимости Банка России является залогом устойчивости национальной валюты, стабильности финансовой системы и экономики в целом. Банк России должен осуществлять

свою основную функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля независимо от других органов государственной власти. Данная норма исключает любые формы вмешательства в дела Банка России, в том числе и через участие представителей Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы в составе органов его управления. Принцип независимости ЦБ РФ четко закреплен Конституцией РФ. Вместе с тем независимость ЦБ РФ не означает закрытости и неподотчетности. Это закреплено в Федеральном законе 1990 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». При банке существует совещательный орган – Национальный Банковский Совет. Кроме того, происходит согласование денежно-кредитной политики ЦБ РФ и финансово-бюджетной политики Правительства РФ, что необходимо, ибо проведение денежно-кредитной политики должно быть тесно увязано с бюджетом и экономикой в целом.

Важным инструментом, регулирующим банковскую деятельность, является переход на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО). Со времени кризиса 1998 г. (дефолта) у многих российских банков плохая репутация. Переход на МСФО позволит добиться большей прозрачности в управлении и повысит репутацию российской банковской системы в мировом сообществе.

Однако, чтобы обеспечить прозрачность и эффективность банковской системы, необходимо принять комплекс новых законов, регулирующих банковскую деятельность, например закон «О кредитном бюро». Такой закон может обязать все банки и иные кредитные организации предоставлять достоверную информацию «негативной» кредитной истории – появление просроченной задолженности, факты мошенничества и т.п.

Ключевые слова

Валютный курс
Денежно-кредитное регулирование
Инструменты денежно-кредитного регулирования
Кредитно-денежная политика
Нормы обязательных резервов коммерческих банков
Операции на открытом рынке
Совокупные активы банковской системы
Ставка рефинансирования
Центральный банк

Вопросы для самопроверки

Назовите основные направления денежно-кредитного регулирования.

Каковы задачи Центрального банка (Банка России)?

Каковы основные функции Центрального банка РФ?

Какую роль в кредитно-денежном регулировании занимает ставка рефинансирования?

С какой целью устанавливаются нормы обязательных резервов коммерческих банков?

Какие факторы влияют на валютный курс?

Назовите основные условия повышения эффективности кредитно-денежной политики.

Каковы цели разработки Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации (2001 г.)?

Раздел 7

ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Объединение в один раздел региональной и внешнеэкономической политики обусловлено тем, что государственное регулирование внешнеэкономической деятельности предусматривает как межгосударственный, федеральный, так и региональный, локальный уровни. Бюджетный кодекс РФ разрешает регионам привлекать внешние займы. Регулирующая роль государства в области внешнеэкономической деятельности направлена на дальнейшую интеграцию России в систему международного разделения труда в условиях глобализации мирового хозяйства, включая вступление в ВТО.

Главным направлением преобразования внешнеэкономической деятельности в России явилась ее либерализация, т.е. устранение государственной монополии на внешнюю торговлю. Российским предприятиям, независимо от форм собственности, было предоставлено право прямого выхода на внешние рынки.

Либерализация внешнеэкономической деятельности создала условия для включения отечественной экономики в мировую хозяйственную систему, ускорила переход России к рыночным отношениям, повысила конкурентоспособность ее экономики.

Глава 18

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Россия – федеративное государство, устройство которого определено Конституцией РФ. Конституционные признаки российского федерализма включают ряд моментов.

Федерализм, как форма государственного устройства в виде сложившегося и исторически утвердившегося политико-административного деления страны, с определенной системой разделения власти, существует во многих государствах. На сегодняшний день в мире насчитывается более 20 федераций, расположенных на пяти континентах, с населением около 2 млрд человек.

Какой мировой опыт может перенять Россия для федеративного строительства в стране? Прежде всего, это устойчивый процесс расширения полномочий и более активное прямое вовлечение субъектов Федерации в решение общегосударственных проблем; далее – объективный и устойчивый процесс непосредственного вовлечения субъектов Федерации в осуществление международной деятельности и наконец, более последовательное проведение курса на сближение и всестороннюю тесную интеграцию с республиками Стран Независимого Содружества (СНГ).

Региональная экономика, являясь составной частью национальной экономики, занимает в ее составе особое место. Она имеет свой объект управления, теорию и методологию, конкретную организацию управления, а также многие другие специфические черты.

Из всего сложного многообразия региональных проблем в данной главе акцент делается на основных вопросах государственного регулирования регионального развития, его содержания и методах.

Проблема соединения интересов государства и его территориальных частей существует в большинстве стран давно и выработаны некоторые общие принципы и конкретные механизмы результативных действий в этой области.

Однако, если социально-экономическая политика страны в целом основывается на более универсальных механизмах рыночной экономики, государственное устройство каждой страны, ее региональная политика и методы регулирования регионального развития гораздо более индивидуальны. Государственное территориальное регулирование является составной частью управления экономикой, отражающей пространственный аспект процессов воспроизводства.

В современных условиях существуют два основных направления регионального регулирования:

- государственное регулирование;
- местное самоуправление.

Региональную политику государство проводило в дореволюционной России и в период существования СССР определенными методами. Система регионального регулирования общепризнана в мире.

В современных условиях возникают иные требования к формам и методам регионального регулирования наряду с тем, что существуют особенности российского экономического пространства и российского федерализма.

В данной главе проблемы местного самоуправления не рассматриваются, поскольку это специальная область региональной политики.

18.1. Цели региональной политики

Набор целей в условиях отдельных стран в разные периоды неоднороден. В каждой стране существуют относительно процветающие и отсталые регионы, но есть основные, общие цели, за которые государство несет ответственность, осуществляя региональную политику.

Таковыми целями в России являются:

- сохранение целостности государства, единство экономического, социального, конституционно-правового пространства, обеспечение равенства граждан и народов России независимо от места их проживания;
- обеспечение сбалансированности эколого-экономического развития регионов, обоснование и разработка принципов рационального природопользования и сохранение среды обитания во всех регионах;
- улучшение среды жизнеобеспечения всех этнических групп, в частности коренного населения народов Севера;
- недопущение чрезмерно высокой территориальной дифференциации в уровне и качестве жизни, определяемые экономическими, природно-климатическими, природно-ресурсными, инфраструктурными и другими особенностями регионов. Региональная политика в этой связи должна быть направлена на выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- обеспечение геостратегических и геополитических интересов России в сфере регионального развития.

Главная задача государственной стратегии и региональной политики состоит в сохранении страны как единого федератив-

ного государства. Понятие «региональная политика» сегодня распространено и заметны различия в его толковании.

Можно определить ее следующим образом. Региональная политика – это правовая, экономическая, социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов.

Региональная политика в России проводится на различных уровнях:

- государственная стратегия регионального развития;
- политика регионов (субъектов Федерации);
- локальная политика местного самоуправления.

Государственная стратегия вырабатывается на федеральном уровне и не является обобщением политики регионов. Она ориентирована на приоритет общенациональных интересов. Значение этого фактора усиливается тем, что региональная политика субъекта Федерации обычно акцентируется на интересах территории. С начала рыночных преобразований определяющей тенденцией выступает относительная экономическая самостоятельность регионов. С ней связаны эффективное использование их ресурсного потенциала, учет специфики их интересов, однако это не означает обособленности регионов, их независимости от центра. Пропорции и ресурсы экономики субъектов Федерации таковы, что ни один из них не способен существовать в условиях полной хозяйственной обособленности, без участия в общероссийском территориальном разделении труда.

Сущность государственной стратегии регионального развития заключается в деятельности, направленной на согласование интересов государства, регионов, местного самоуправления, различных субъектов собственности, национально-территориальных общностей и всех граждан России.

Региональное регулирование, способствующее эффективному социально-экономическому развитию территорий и размещению производительных сил имеет для России особое значение.

Главные особенности состоят в следующем:

- Россия имеет самую большую в мире территорию и огромный многоресурсный экономический потенциал.
- Россия многонациональная страна, в региональной политике учет этого фактора усиливается.

- Существует резкая дифференциация в условиях природно-климатических, экономических, уровне жизни населения и др.
- Разные стартовые условия регионов при переходе от командно-административной системы управления к рыночным отношениям хозяйствования.

Потенциал выживаемости каждого региона в кризисных условиях в значительной степени определялся региональной спецификой, обусловленной территориальным разделением труда в бывшем едином государстве. При этом в группе «бедственных» оказались регионы с ярко выраженной отраслевой специализацией, например, Владимирская, Ивановская области и другие регионы. Относительно лучшее положение условных лидеров связано не столько с более эффективной экономической деятельностью, а главным образом с их выгодной отраслевой специализацией, позволяющей значительно повышать цены на продукцию, в первую очередь, на сырьевые ресурсы. Это свидетельствует о том, что стабильное положение регионов, устойчивый рост производственных показателей расположенных там предприятий могут быть достигнуты за счет оздоровления общей экономической ситуации в стране, разработки и осуществления государственной стратегии, направленной на экономический рост и повышение эффективности производства.

В ряде регионов ресурсные отрасли, как локомотив, тянут за собой всю экономику и способствуют переходу их от выживания к развитию. Так, при всей сложности экономического положения регионов Дальнего Востока, именно ресурсные отрасли помогают вывести их экономику из кризиса. Или, например, на северо-востоке страны значение материально-сырьевой базы республики Коми позволяет ей более успешно развиваться. Все это вместе называют «неравные стартовые условия».

Однако, когда речь идет об оживлении экономики, стабилизации, экономическом росте, переходе от выживания к развитию, первую роль начнут играть европейские, центральные районы, где сосредоточена большая часть машиностроения, основной научный кадровый потенциал.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что отечественный регионализм сегодня оказался не столько стратегией экономического развития, сколько тактикой выживания. Необходимость перехода к политике развития потребует и других механизмов регулирования регионального развития. В СССР территориальное

планирование имело как и все планирование всеохватывающий характер. Существовала схема размещения производительных сил.

От перехода к новым рыночным условиям хозяйствования особенно пострадали экономические связи регионов. В СССР в едином народнохозяйственном комплексе существовало глубокое разделение труда, когда почти каждый регион специализировался на производстве узкого круга товаров, а иногда и монопродукта, получая все остальное извне. Экономические связи были широкими, дальними и не всегда экономически рациональными. Ни один практически регион не мог быть самодостаточным. Централизованное размещение инвестиций привело к формированию своеобразной технологической монополизации. Подавляющее число хозяйственных связей складывалось директивно, носило не всегда экономический, а детерминированный организационный и технологический характер.

Монополизация связана с концентрацией производства, но она не тождественна ей. Концентрация производства превращается в монополию лишь в определенных условиях. Это положение важно учитывать в антимонопольной политике, чтобы не превращать борьбу с монополизмом в противодействие объективным процессам концентрации производства.

С переходом к рыночной экономике в стране перестало регулироваться размещение производительных сил, не разрабатываются Генеральные схемы размещения. Государственное регулирование практически не распространяется на экономические районы – территории наиболее эффективной хозяйственной интеграции субъектов Федерации. Фактически отсутствует макроэкономическое регулирование глобальных территориальных пропорций.

Проектно-строительная документация, региональные планировки, схемы расселения и природопользования и другие, а также существующий порядок государственной регистрации и лицензирования хозяйственной деятельности регламентируют в основном решения локальных проблем размещения производства.

В бизнес-планах инвестиционных проектов, содержащих широкий набор требуемых показателей, факторы отраслевого размещения учитываются слабо, а народнохозяйственные – вообще выпадают.

В целом, за годы экономических преобразований Российская Федерация прошла путь от «берите суверенитета сколько сможете»

до объявления центром «войны» экономическому сепаратизму регионов в настоящее время, ибо половина правовых актов в стране противоречит Конституции РФ и другим федеральным законам.

Новым моментом в укреплении вертикали государственной власти, которая будет способствовать интеграции субъектов Российской Федерации, более эффективному использованию экономического, ресурсного, кадрового потенциалов регионов является создание федеральных округов.

В мае 2000 г. введены полномочные представители президента РФ в Федеральных округах. Это должно было повысить эффективность деятельности органов государственной власти и способствовать совершенствованию системы контроля за исполнением их решений. В соответствии с этим правовым документом, направленным на укрепление системы управления страной, на территории России созданы семь административных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Однако решающий вклад в государственное регулирование регионального развития должна внести начавшаяся федеративная реформа, призванная в корне изменить систему отношений центра с регионами и регионов с муниципалитетами.

18.2. Методы государственного регулирования регионального развития

Основное воздействие государства на региональное развитие осуществляются в рамках бюджетного федерализма и финансовых инструментов, а также применения метода регионального целевого программирования.

Финансовые инструменты воздействия государства на региональное развитие. Разработана Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Здесь более подробно рассмотрим конкретные формы финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, имея в виду их реформирование на перспективу до 2005 г.

Важным принципом, соблюдение которого необходимо при любой модели бюджетного федерализма, являются долговременные (от 3 лет) и предсказуемые правила, определяющие основные пропорции взаимодействия федерального и региональных бюджетов и методы их регулирования.

Состав и структура финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Социальное неравенство присуще не только людям, но и целым регионам. Сегодня по доходам территории различаются почти в 60 раз. По среднему уровню поступления налогов в бюджетную систему в расчете на одного жителя – в 123 раза. Самый низкий показатель в Дагестане – 163 руб., самый высокий – в Ямало-Ненецком АО – 2069 руб. Новая структура финансовой помощи регионам направлена на выравнивание финансовой обеспеченности. Для этой цели выделено несколько фондов:

- Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР). Цель – выровнять по регионам бюджетную обеспеченность по текущим расходам. Он остается основным каналом предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. В 2002 г. объем ФФПР составил 147,5 млрд руб., а его доля в расходах федерального бюджета – 7,6%.

- Фонд компенсаций – направлен на финансирование установленных федеральными законами социальных пособий и льгот населению.

- Фонд софинансирования социальных расходов – предназначен для стимулирования приоритетных расходов и поддержки преобразований в социальной сфере.

- Фонд регионального развития – предназначен для поддержки инвестиционных программ и проектов развития региональной инфраструктуры.

- Фонд реформирования региональных финансов – поддерживает и стимулирует бюджетные реформы.

По каждому фонду в Программе определяются: принцип распределения финансовой помощи регионам, тип финансовой помощи, условия предоставления ее и порядок использования.

Более конкретные характеристики финансовой помощи регионам показаны в табл. 18.1.

В то же время региональными органами власти должны быть приложены максимальные усилия по наращиванию собственных доходов и сокращению нерациональных расходов.

Программно-целевой метод. Региональное целевое программирование – эффективный инструмент непосредственного государственного воздействия на рыночную экономику. Это способ выделения приоритетных задач в экономической политике. Метод позволяет федеральному центру активно влиять на проблемные регионы, решать как текущие, так и стратегические задачи,

Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации

Характеристики						статус
Фонд финансовой помощи из федерального бюджета	цель	принцип распределения	тип финансовой помощи	условия предоставления	порядок перечисления (использования)	
Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных ресурсов	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Для высокодоходных регионов касовое обслуживание	Финансовым органам	Действует с 1994 г.
Фонд компенсаций	Финансирование федеральных законов (как правило социальных пособий и льгот населения)	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Целевое использование средств	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы федеративного казначейства	Действует с 2001 г.
Фонд софинансирования социальных расходов	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Формула на основе нормативных расходов их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Финансовым органам при подтверждении расходов на соответствующую статью	Вводится в 2003–2004 гг.

Характеристики						
Фонд финансовой помощи из федерального бюджета	цель	принцип распределения	тип финансовой помощи	условия предоставления	порядок перечисления (использования)	статус
Фонд регионального развития	Поддержка развития региональной инфраструктуры	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов	Субсидия (как правило доле-вая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Софинансирование	Предприятиям (организациям) через органы федерального казначейства	Действует с 2000 г. Новый механизм вводится в 2002–2003 гг.
Фонд реформирования региональных финансовых органов	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ	Конкурс (программы реформ и их выполнение)	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов	Выполнение программы реформ	Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление государствен-ных финансов	Срок действия 2001–2004 гг.

Источник. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. // Российская газета. – 2001. – 15 авг.

в первую очередь выравнивание региональных уровней социально-экономического развития.

В течение многих десятилетий народнохозяйственное планирование в СССР сочеталось с разработкой целевых комплексных, в том числе региональных программ, определяющих пути решения важнейших государственных задач и их ресурсное обеспечение.

Основы программного подхода к формированию народнохозяйственных пропорций и связей в долгосрочной перспективе были заложены еще в известном плане ГОЭЛРО и работах Госплана СССР по экономическому районированию (начало 20-х гг. XX в.).

За советский период накоплен большой положительный опыт программного планирования, на основе которого осуществлены крупные общенациональные проекты, позволившие значительно поднять экономический и военный потенциалы государства, укрепить его международный авторитет. Однако в экономике недостаточно быстро внедрялись достижения научно-технического прогресса, медленно осуществлялся переход от экстенсивного к интенсивному развитию. Одна из важных причин этого – сохранение директивно-плановых методов управления при объективной необходимости использования планово-рыночных методов.

Существенно не изменялся и потенциально наиболее гибкий программно-целевой подход в регулировании хозяйства. Вопреки важности и назначению программ количество их по отдельным регионам порой насчитывало несколько десятков. Причем из-за отсутствия эффективных методов увязки противоречивых интересов и стимулирования оптимальных решений многое из этих программ не смогли устранить коренные недостатки в формировании территориально-промышленных комплексов (ТПК), освоении новых регионов, комплексном развитии территорий, особенно в части социальных и экологических проблем.

В настоящее время существующие программы имеют существенные организационно-методические недостатки. Главный из них – недостаточное обоснование проблемных приоритетов, отбора и эффективности программ, отсутствие надлежащей межпрограммной увязки и координации, проработка вопросов территориальной комплексности и интеграции, слабый контроль за их реализацией, неустойчивость финансирования программ.

В территориальных программах не уделяется должного внимания устранению диспропорций в структуре хозяйства регионов.

При всей теоретической и методологической разработанности и практической освоенности программно-целевых методов в регулировании территориального развития содержание и реальные возможности этих методов требуют нового осмысления и подходов.

При недостаточности средств необходим строгий отбор приоритетных, наиболее острых и неотложных проблем для программного решения. Это первый и один из самых ответственных этапов разработки целевых программ.

Отстает нормативно-законодательное обеспечение программирования. Сейчас оно регламентируется Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который определяет цели и содержание программ социально-экономического развития Российской Федерации и общий порядок их разработки. В программе в соответствии с Законом должны быть отражены региональная политика в целом и региональная экономическая политика в частности.

Однако действующие федеральные программы развития не во всем соответствуют требованиям Закона.

Особое значение в условиях формирования новых федеративных, прежде всего межбюджетных, отношений имеют региональные программы общегосударственного, федерального уровня. Особенности федеральных программ является государственная значимость программных проблем с точки зрения жизнеобеспечения хозяйства и населения, реализации социально-экономической политики, а также их решение на федеральном уровне при всесторонней поддержке государства, в первую очередь финансовой. Понятие «федеральная целевая программа» (ФЦП) определено в Федеральном законе «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Постановлении Правительства РФ «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 26 июня 1995 г. № 594. Определения федеральных целевых программ и федеральных целевых программ развития региона во многом совпадают.

Федеральная целевая программа развития региона представляет собой согласованный и увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, проектных, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, реализуемых при активной поддержке государства и обеспечивающих эффективное решение задач общенационального, межтерриториального или важного регионального значения в области экономического, научно-технического, социально-культурного и экологического развития региона.

К наиболее значимым проблемам совершенствования разработки целевых региональных программ относятся методика определения проблемы и целей региональной программы.

Задачи территориального развития изменяются, но финансовые и другие ресурсы ограничены. Поэтому нецелесообразно одновременно разрабатывать большое количество программ. Необходим их отбор, для чего требуется тщательное изучение программной проблемы, всестороннее, с единых методологических позиций научное обоснование ее решения.

В перечнях социальных программ, ежегодно представляемых к финансированию из федерального бюджета, нет стройной системы, они постоянно недофинансируются, бессистемно корректируются списки утвержденных программ, конкретные задания, ассигнования и т.д. Это объясняется не только несовершенством действующего законодательства, особенно порядка разработки целевых (прежде всего федеральных) программ, но и отсутствием перспективного общегосударственного социально-экономического плана-программы.

Критериями отбора программных проблем следует считать:

- особую ее значимость для национальной экономики региона, связь с крупными структурными преобразованиями, повышением эффективности хозяйства и уровня жизни населения, обеспечением экологической безопасности и рационального природопользования (приоритетность проблемы) и т.д.;

- межотраслевой и многоплановый ее характер, наличие многих участников решения и необходимость координации их действий;

- принципиальная новизна и прогрессивность технических, организационных и других программных мероприятий, ожидаемые высокие народнохозяйственные результаты.

Финансировать действовавшие в 2001 г. 136 ФЦП бюджету не под силу, тем более что большинство из них по сути не может претендовать на статус федеральных. Правительство РФ уже неоднократно пыталось сократить число программ. Существующие программы пересмотрены на предмет соответствия таким определенным критериям, как долгосрочный характер проекта, его соответствие стратегии экономического развития страны, а также отсутствие каких-либо иных способов решения проблемы.

Исходя из этих критериев, в 2003 г. из бюджета будут финансироваться 52 целевые программы, расходы на их реализацию составят 147 млрд руб. Приоритетными направлениями станут формирование инфраструктуры, охрана окружающей среды, развитие оборонно-промышленного комплекса, космической отрасли и навигационных систем. Количество целевых программ в регионах резко сократится. Будут действовать три программы, которые коснутся геополитически значимых территорий, Калининградской области, Дальнего Востока и Северного Кавказа.

На ближайшую и более отдаленную перспективу Правительством РФ принят ряд федеральных целевых программ.

Правительством Российской Федерации в августе 2001 г. утверждена Программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации на 2002 – 2010 г. до 2015 года»¹.

Ключевые слова

Государственная стратегия регионального развития
Региональная политика
Федеральная целевая программа развития регионов
Федеральные округа
Финансовые инструменты региональной политики
Фонд регионального развития
Фонд финансовой поддержки субъектов РФ

Вопросы для самопроверки

Каковы цели региональной политики?

Почему региональное регулирование имеет особое значение для развития России? Назовите эти особенности.

¹ См.: Российская газета. – 2001. – 21 авг.

- Что такое федеральные округа, каковы задачи их создания?
В чем состоит назначение фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации?
Каковы критерии отбора программных проблем?
Дайте определение федеральной целевой программы развития регионов.
Приведите примеры федеральных региональных программ.

Глава 19

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Главной целью внешнеэкономической политики являются содействие стабильному росту и повышению эффективности национальной экономики, дальнейшая интеграция России в систему международного разделения труда в условиях глобализации мирового хозяйства. Реализация внешнеэкономической стратегии, как показывает опыт развитых и развивающихся стран, невозможна без активной координирующей и регулирующей роли государства.

19.1. Экономическая безопасность России в условиях глобализации мирового хозяйства

Интеграция в мировую экономику – один из важных и необходимых шагов на пути перехода России к рынку. Переходная экономика России встраивается в систему мирохозяйственных связей в условиях, когда качественно меняются и характер международного обмена ресурсами, и механизмы его многостороннего регулирования.

В настоящее время процесс глобализации становится основной и закономерной тенденцией трансформации мировой экономики. Возрастание объемов и разнообразия мирохозяйственных связей, сопровождающееся нарастанием экономической взаимозависимости стран мира, составляют основную суть процесса глобализации.

Глобализация – растущая экономическая открытость все большего числа национальных хозяйств, экономическая взаимозависимость стран всего мира в результате международной диффузии передовых технологий, ускорения международных потоков капитала, товаров и услуг. Мировозхозяйственные отношения переходят в новое качество; мировое экономическое сообщество превращается в целостную экономическую систему, все более определяющую «правила игры» для национальных хозяйств.

Это продолжение интернационализации хозяйственной жизни, ее новый этап. Для процесса глобализации прежде всего характерен опережающий по отношению к материальному производству рост объемов международных торговых, финансовых и инвестиционных потоков. Это означает, что национальные государства в современных условиях уже не могут регулировать экономическую жизнь внутри страны, не считаясь с процессами глобализации. Регулирующая роль государств при усилении влияния внешних факторов в стабильных экономиках имеет тенденцию к снижению.

Глобализация выходит за экономические рамки, оказывая влияние на основные сферы общественной деятельности. Процесс глобализации вызван объективными факторами мирового развития, углублением международного разделения труда, научно-техническим прогрессом в области транспорта и связи.

Движущей силой глобализации выступают транснациональные компании (ТНК).

Национальным государствам приходится все больше считаться с ТНК как с партнерами и соперниками в борьбе за влияние на национальную экономику. Процесс глобализации проходит неоднозначно. Параллельно с этим процессом идет процесс создания торгово-экономических объединений стран примерно одинакового уровня развития – регионализация мировой экономики.

Основные преимущества глобализации получают наиболее развитые страны мира, для которых она расширяет экономическое пространство с едиными стандартами ведения хозяйственной деятельности.

Процесс глобализации требует новых подходов в национальной экономической политике, в целом, и во внешнеэкономической политике, в частности.

Роль государства во внешнеэкономической сфере в России за годы реформ существенно трансформировалась. Переход от

всеобъемлющей государственной монополии к принципам и институтам свободной торговли составляет один из важнейших институциональных сдвигов в российской экономике.

Выбор основных направлений внешнеэкономической политики 90-х гг. прошлого века складывался под определяющим воздействием реформирования экономики. Главным была либерализация внешнеэкономической деятельности. Государство стало одним из множества субъектов внешнеэкономической деятельности. У предприятий появились возможности ориентироваться в своей хозяйственной деятельности не только на спрос и предложение внутри страны, но и на связи за рубежом, выбирать рынки и партнеров, руководствуясь критериями прибыли.

Необходимость либерализации внешнеэкономической деятельности также диктовалась потребностями включения России в систему мирохозяйственных связей, для развития которой характерна тенденция к открытости национальных хозяйств. Внешнеэкономическая политика современных государств строится на сочетании методов обеспечения свободы торговли и протекционизма. Пропорции этого сочетания определяются практически интересами страны в конкретной экономической ситуации.

Внешнеэкономическая политика ориентируется преимущественно на свободную торговлю, как правило, в развитых странах, достигших высокого уровня конкурентоспособности, и в странах, где ввозимая продукция не конкурирует с внутренним производством или является сырьем для значимых отраслей.

Протекционистская политика наиболее широко применяется в странах, осуществляющих существенные трансформации, структурные преобразования, переживающих кризис и экономическую депрессию, сталкивающихся с быстрым ростом конкурирующего импорта.

России, осуществляющей коренную трансформацию экономической системы, разумная протекционистская политика необходима. Результатами реформирования внешнеэкономической сферы в первые годы рыночных преобразований в России явились незащищенные экономические границы страны, через которые хлынули на Запад сначала сырьевые ресурсы, а затем и российские капиталы. Массированное использование на первых порах российскими производителями цен, заниженных по сравнению с мировыми, имело своими последствиями установление по ряду важнейших позиций российского экспорта антидемпинговых процедур, действующих и в настоящее время.

Центральной проблемой внешнеэкономической политики является увязка открытости экономики с требованиями национальной безопасности. Это предполагает, что дальнейшая либерализация внешнеэкономической деятельности должна быть тесно увязана с концепцией национальной безопасности России с тем, чтобы не допускать опасной зависимости от внешнеэкономических факторов при реализации курса на стабильный рост и структурную перестройку отечественного производства.

В ходе глобализации мировой экономики возросла вероятность неблагоприятного воздействия внешних факторов на отечественное хозяйство, необходимость обеспечения экономической безопасности страны.

Единого понимания сущности экономической безопасности нет, исследователи определяют ее критерии и систему показателей.

Для переходного периода определяющим выступает разработка пороговых значений по следующим критериям:

- объем ВВП, за пределами которого невозможно самостоятельное экономическое развитие страны на современном конкурентно-способном базисе, инвестирование и финансирование основных сфер деятельности, т.е. способность экономики к расширенному воспроизводству;

- удельный вес в промышленности высокотехнологичных, обрабатывающих отраслей, в том числе наукоемких;

- удельный вес импорта во внутреннем потреблении;

- уровень жизни основной массы населения (черта бедности);

- воспроизводство природно-экологического потенциала;

- объемы государственных материальных, золотовалютных и финансовых резервов.

При выходе за эти предельные значения могут возникать препятствия нормальному ходу воспроизводства, складываться негативные тенденции.

К «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300) отнесены:

- тенденция к превращению России в топливно-сырьевую периферию развитых стран;

- усиление импортной зависимости;

- утечка капитала;

- рост государственного внешнего долга;

- чрезмерная открытость экономики.

Пороговым уровнем безопасности многие специалисты считают долю импорта во внутреннем потреблении 30%, в том числе по продовольствию – 25%.

Применительно к внешнему долгу государства для характеристики уровня экономической безопасности используют два показателя: отношение величины задолженности к экспорту товаров и услуг и коэффициент обслуживания долга (отношение выплат по долгу к экспорту товаров и услуг).

Критической величиной первого показателя считается уровень размером 300%, второго – 25%.

Точное определение «бегству» капитала дать трудно. Уход капитала за рубеж считается нормальным явлением в странах с рыночной экономикой. Утечка капитала происходит в те страны, где находится более прибыльное применение. Существует нелегальный вывоз капитала из страны в различных формах – неоврат экспортной выручки, оплата фиктивного импорта товаров и услуг, контрабанда, ценовые манипуляции и т.п. Накопление наличной иностранной валюты в стране правомерно также отнести к «бегству» капитала.

Масштабы угроз экономической безопасности России таковы, что необходима разработка эффективных механизмов их предупреждения.

19.2. Внешняя торговля России. Цели и задачи вступления во Всемирную Торговую Организацию (ВТО)

Участие России в мировом товарообмене упало до уровня более низкого, чем необходимо для интеграции в мировую экономику. Россия – экспортирующая страна, но совокупная доля страны в мировом товарном экспорте составляет лишь 1,6%, в импорте – 0,6%. По объему экспорта Россия далеко отстала от развитых стран Запада и уступает малым государствам Европы (Швейцарии, Австрии, Дании). Доля США, Германии, Японии в мировом экспорте составляет 13%; 8,9% и 8% соответственно.

Сырьевая ориентация экспорта усилилась не только из-за сокращения внутреннего спроса, но и в силу переноса центра тяжести во внешней торговле на западные рынки, где страна пока еще может конкурировать минерально-сырьевыми товарами (преж-

де всего нефтью и газом). Что касается гражданского машиностроения, сельского хозяйства, пищевой, текстильной промышленности, они за время реформ не смогли вступить в международную конкурентную борьбу, потеряв традиционные рынки.

Экспорт сырьевых ресурсов стал стабилизирующим фактором кризисной российской экономики в период рыночных преобразований. Экспорт оказывает существенное воздействие на финансовую стабилизацию страны. Вместе с тем позитивная роль экспорта как макроэкономического стабилизатора проявилась как фактор поддержания объема ВВП, но не его отраслевой структуры.

Российская экономика с утяжелевшей за время реформ отраслевой структурой слабо использовала положительный эффект либерализации внешней торговли для переориентации своих ресурсов на прогрессивные направления экспортного производства.

За годы реформ ухудшилась и структура импорта за счет увеличения доли потребительских и сокращения доли инвестиционных товаров. Импорт наполнил потребительский рынок и ликвидировал дефицит, однако многие импортные товары при нормальном налоговом режиме можно было бы производить внутри страны.

Мировой экспорт и российский имеют разные структуры. В его составе примерно одинаковую долю занимает продукция химической промышленности, но наполнение этой товарной группы тоже разное. Россия экспортирует в основном минеральные удобрения, а другие страны – широкий ассортимент продукции этой отрасли. По доле в экспорте топлива, металлов и драгоценных камней Россия превосходит среднемировые показатели более чем в 5 раз, а по доле машин и оборудования уступает им в 3,5 раза.

Российский импорт по своей структуре также существенно отличается от импорта как развитых, так и развивающихся стран. Россия в большей мере ориентирована на ввоз продовольствия и сырья. Значительное превышение экспорта над импортом не свидетельствует однозначно только о положительном вкладе внешней торговли в развитие национальной экономики. Способствуя поддержанию производства и занятости в экспортоориентированных отраслях, в то же время внешняя торговля служит каналом оттока ресурсов из страны.

В торговле услугами, в отличие от торговли товарами, Россия постоянно имеет отрицательное сальдо, что отражает ее им-

портную направленность. Структура российской торговли услугами и транспорт, на долю которых приходится 70 – 75% всего объема услуг. В 2002 г. Россию посетили 2,3 млн иностранцев, которые потратили в нашей стране 16 млрд долл., т.е. на Россию пришлось около 3% всех мировых туристских расходов. Объем коммерческих услуг, связанных с научно-техническим прогрессом, информационных, финансовых и других услуг незначителен.

В российском экспорте и импорте услуг преобладают туризм и транспорт, на долю которых приходится 70 – 75% всего объема услуг. В 2002 г. Россию посетили 2,3 млн иностранцев, которые потратили в нашей стране 16 млрд долл., т.е. на Россию пришлось около 3% всех мировых туристских расходов. Объем коммерческих услуг, связанных с научно-техническим прогрессом, информационных, финансовых и других услуг незначителен.

В последние годы общий баланс обмена России с зарубежными странами товарами, услугами и капиталом складывается в ее пользу. Это дает возможность обслуживать внешний долг РФ и поддерживать необходимый уровень валютных резервов.

В 2001 г. внешнеторговый оборот России оценивался в текущих ценах в 140,7 млрд долл., экспорт составил 99,2 млрд долл., импорт – 41,5 млрд долл, сальдо торгового баланса – 57,7 млрд долл. США.

Несмотря на рост торговых операций России со странами СНГ, основными торговыми партнерами России по-прежнему оставались страны вне СНГ, на долю которых в 2001 г. приходилось 82,6% общего объема внешнеторгового оборота страны. Экспорт товаров в эти страны превышал объем экспорта в страны СНГ в 6 раз, импорт – в 2,7 раза.

Географическая и страновая структура торговых операций России не претерпела за последние годы существенных изменений. Основная часть внешнеторгового оборота России со странами СНГ (без учета неорганизованной торговли) концентрировалась на Республиках Беларусь, Казахстан и Украина (89%); среди стран остального мира более 50% торговых операций приходились на Великобританию, Германию, Италию, Китай, Нидерланды, Польшу, США, Финляндию и Швейцарию.

Товарная структура экспорта сохранила сырьевую направленность, доля основных видов топливно-энергетических ресурсов (каменного угля, сырой нефти, продуктов ее переработки, природного газа и электроэнергии) составила 42%, доля машин и оборудования – 10,4%.

Экспорт топливно-энергетических товаров в основном ориентирован на рынки стран остального мира. Так, в эти страны вывозилось 86% экспорта российской нефти, 94 – продуктов переработки нефти, 64% – природного газа.

Динамика российского экспорта в основном определялась ценами и объемами поставок топливно-энергетических товаров. Средние цены при поставках российской нефти в страны вне СНГ по сравнению с 1998 г. в 2001 г. возросли в 2 раза; продуктов переработки нефти – в 1,8 раза. Впервые за много лет Россия вошла в состав стран-экспортеров зерна. В 2002 г. экспортированы значительные объемы зерна – 8,76 т. Выручка от поставок составила 662,7 млн долл., из них 606 млн долл. поступили из стран дальнего зарубежья, куда было поставлено 8 млн т. Крупнейшими европейскими импортерами российского зерна стали Италия и Греция. Одна из важных задач – решение транспортной проблемы экспорта зерна.

В товарной структуре импорта России ведущее место занимают машиностроительная продукция (34%), продовольственные товары и сырье для их производства (22%), продукция химической промышленности (18%), металлы, драгоценные камни и изделия из них (7,5%). Импорт товаров из стран вне СНГ для России оставался доминирующим. Так, доля этих стран в общем объеме импорта России вышеуказанных товарных групп составляла соответственно – 80, 78, 76 и 51%.

Важным компонентом внешнеэкономической стратегии служит прогнозирование потенциальных зарубежных рынков, что предопределяет выбор внешнеэкономической структуры экспорта.

Особое значение для России имеет развитие интеграционного процесса на экономическом пространстве СНГ. Образование союзного государства с Республикой Беларусь, укрепление таможенного союза стран СНГ открывают перспективу ускоренного развития торгово-экономических связей России с этими государствами, повышение их доли в российском товарообороте. Освоение рынков Китая, Индии, Юго-Восточной Азии и других развивающихся стран, в том числе на началах научно-производственного и инвестиционного сотрудничества, будет способствовать повышению эффективности внешнеэкономических связей.

На протяжении ряда лет Россия предпринимает усилия для вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО).

ВТО является многосторонним межправительственным институтом, членами которого состоят около 140 государств мира. На их долю приходится $\frac{9}{10}$ объема международной торговли.

ВТО ставит своими целями либерализацию международной торговли, обеспечение свободного трансграничного перемещения товаров и услуг в условиях прозрачности и предсказуемости правил регулирования. Соглашения ВТО предусматривают предоставление странами-участницами друг другу режима наибольшего благоприятствования.

Применение режимов наибольшего благоприятствования и национального позволяет каждой стране ВТО получать равные условия доступа своих товаров и услуг на рынки партнеров по организации и поддерживать равные условия конкуренции для отечественной и иностранной продукции на внутреннем рынке.

Вступление в ВТО накладывает на присоединившуюся страну жесткие обязательства по приведению национального законодательства, регулирующего внешнюю торговлю, в полное соответствие с нормами и правилами этой организации и обеспечению доступа на свой рынок иностранной продукции за счет снижения и недопущения повышения таможенных тарифов. Таможенный кодекс России, принятый в 1993 г., не отражал этих условий, поэтому принят новый Таможенный кодекс РФ. Вступление в ВТО предполагает, что, став полноправным ее членом, Россия получит определенные выгоды – возможность расширять доступ отечественной продукции на внешние рынки, пользоваться лучшими и недискриминационными условиями реализации своих товаров на рынках партнеров и др.

Однако при нынешнем состоянии экономики, низкой конкурентоспособности отечественных обрабатывающих отраслей и сферы услуг, сырьевом характере российского экспорта права России в рамках ВТО, которые она получит на мировом рынке, не будут полностью реализованы. За ликвидацию необоснованных преследований отечественного промышленного экспорта Россия может заплатить более высокую цену, в частности, снизить уровень тарифной защиты внутреннего рынка. Экспансия зарубежных товаров может ухудшить положение многих жизненно важных отраслей и предприятий, вызвать рост безработицы и обострение социальных проблем. В результате вступления России в ВТО существенно возрастут экспортно-импортные потоки, что увеличит нагрузку на транспортную инфраструктуру.

Система соглашений ВТО определяет допустимый набор инструментов внешнеэкономической политики, условия и формы их применения, механизм разрешения споров.

Соглашения регулируют практически весь внешнеэкономический оборот – торговлю товарами и услугами, включая научно-технический обмен и права на интеллектуальную собственность, движение рабочей силы и капиталов, внешние расчеты.

Конкурентоспособность секторов рынка услуг находится на низком уровне, что создает угрозу их поглощения иностранным капиталом, поэтому услуги остаются одной из актуальных проблем на переговорах о вступлении в ВТО. Дальнейшее открытие внутреннего рынка России может подорвать возможности намечающегося восстановления российской экономики, осложнить осуществление структурных преобразований. Снижение импортных пошлин способно еще более сузить доходную часть государственного бюджета страны.

Если права России в рамках ВТО, которые организация получит на мировом рынке, не будут полностью реализованы и окажутся реально меньше ее обязательств, то негативный баланс выгод и потерь от вступления России в ВТО будет сохраняться и в отдаленной перспективе. Вступление в ВТО – сложный процесс, в котором важно учесть и интересы населения, и интересы всех отраслей национального хозяйства. Видимо, положительный эффект от присоединения к ВТО российская экономика ощутит в долгосрочной перспективе.

19.3. Методы регулирования внешнеторговой деятельности

Законодательные, правовые основы регулирования внешнеэкономической деятельности создавались в 90-е гг. прошлого века. В них предусматривались не только меры по государственному регулированию внешнеторговой деятельности и защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами, но и меры по регулированию иностранных инвестиций и другие законодательные акты.

Система регулирования внешнеэкономической деятельности в первой половине 90-х гг. носила переходный характер и сочетала регулирующие инструменты с административными мерами. Переходный механизм снизил уровень присутствия государства во внешнеэкономической деятельности, однако государство держало под своим прямым воздействием около 45–50% стоимост-

ного объема внешнеторгового оборота. Государство определяло общие объемы экспорта важнейших сырьевых товаров, распределяло их по поставщикам, осуществляло часть экспортных и импортных операций, устанавливало нормативы распределения валютной выручки.

На начальном этапе реформ действовал порядок поставок товаров на экспорт для федеральных государственных нужд. Государство устанавливало предельные объемы экспорта основных сырьевых товаров и делило их между производителями с помощью экспортных квот. Валютная выручка от экспорта распределялась административно-рыночными методами. Половину ее государство оставляло экспортеру, а вторую половину экспортер обязан был продавать. Государство использовало такие регулирующие инструменты как таможенный тариф, налоги на ввозимую продукцию, экспортные пошлины, единый валютный курс рубля.

Все эти инструменты были введены в действие в 1992 – 1993 гг. и носили для хозяйствующих субъектов общий характер. На практике административным способом предоставлялись льготы регионам, предприятиям и организациям по уплате таможенных пошлин и продаже валютной выручки от экспорта.

Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ юридически закрепил арсенал средств государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Внешнеторговая деятельность регулируется Таможенным кодексом РФ. В соответствии с ним внешнеторговая политика в России проводится посредством таможенно-тарифного и нетарифного регулирования.

Такое регулирование включает:

- использование государственной монополии на экспорт – импорт отдельных товаров;
- применение импортных и экспортных таможенных пошлин. Экспортные пошлины служат инструментом изъятия сверхприбыли экспортеров и наполнения доходной части бюджета;
- лицензирование и квотирование экспорта и импорта в отдельных случаях;
- осуществление экспортного контроля в отношении вооружений, военной техники и товаров двойного назначения;
- применение защитных мер при нанесении установленного ущерба отечественным товаропроизводителям;

- использование технических барьеров – стандартов, санитарных, экологических и других требований.

В развитие Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» принят ряд других законов, конкретизирующих его отдельные положения, регулирующих условия инвестирования иностранного капитала в отечественную экономику. Для регулирования ввоза и вывоза ресурсов используются такие инструменты, как налоги на импортные товары и единый курс национальной валюты. Регулирование дополняется системой валютного контроля.

Действующий механизм регулирования создает достаточные условия для реализации в сфере внешнеэкономической деятельности рыночных принципов – свободного предпринимательства и конкуренции. Но, сохраняя открытость экономики, государство может и должно использовать протекционистские меры.

Важным фактором, влияющим на внешнеэкономическую деятельность и экономическую ситуацию страны, является обменный курс рубля. Возможны два варианта, которые условно можно охарактеризовать как политику «слабого» или «сильного» рубля. Сохранение «сильного» рубля повышает конкурентоспособность отечественных товаров, выгодно для экспортного сектора, но такая политика имеет и ряд негативных последствий (в частности, консервирует неэффективную структуру экономики). Инвестиционно-активная стратегия, ориентированная на модернизацию российской экономики, требует принятия стратегии «сильного» рубля. Однако при этом необходимо поддерживать соответствие между темпами укрепления рубля и скоростью осуществления преобразований в стране.

Для повышения эффективности внешнеэкономической деятельности большое значение имеет либерализация валютного законодательства. Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» предусматривает обязательную продажу не более 30% валютной выручки, а в дальнейшем ее отмену, изменяет механизм резервирования средств при купле-продаже валюты. Центральный банк РФ регулирует валютный рынок, имея для этого достаточные золотовалютные резервы.

Состояние внешнеэкономических связей страны характеризуется балансом внешнеэкономических операций за определенный период и отражается в платежном балансе. Платежный баланс состоит из основных и балансирующих статей.

Ключевые слова

Внешнеторговая деятельность
Всемирная Торговая Организация (ВТО)
Внешнеэкономическая политика
Глобализация мирового хозяйства
Импорт
Либерализация внешнеэкономической деятельности
Национальная безопасность
Нетарифное регулирование
Платежный баланс
Протекционизм
Таможенно-тарифное регулирование
Транснациональные компании (ТНК)
Экспорт

Вопросы для самопроверки

В чем состоят противоречия процесса глобализации?

Что относится к ключевым угрозам экономической безопасности России в соответствии с концепцией экономической безопасности?

В чем причины бегства российского капитала за рубеж?

Как вы представляете географическую и страновую структуру внешнеторговых операций России?

Какую роль в экономике страны играет экспортный сектор?

В каком направлении необходимо улучшать структуру экспорта и импорта?

В чем состоят преимущества и сложности вступления России в ВТО?

В чем состоят достоинства и недостатки проведения политики «сильного» и «слабого» рубля?

Какие методы применяются в регулировании внешнеторговой деятельности?

ЛИТЕРАТУРА

Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В. Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под общей ред. А.В. Сидоровича. – М.: Дело и сервис, 1998.

Анчишкин А.И. Наука. Техника. Экономика. – М.: Экономика, 1986.

Анчишкин А.И. Прогнозирование роста социалистической экономики. – М.: Мысль, 1973.

Бобков В.Н. Проблемы оценки уровня жизни населения в современной России. – М.: Всероссийский центр уровня жизни, 1998.

Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.А. Врублевской. – М.: Юрайт, 1999.

Всемирная история экономической мысли / Гл. ред. В.Н. Черковец. – Т. 6. – Кн. 1. Отечественная экономическая наука. – М.: Мысль, 1997.

Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: Владар, 1993.

Государственное регулирование рыночной экономики / Под общей ред. В.И. Кушлина, Н.А. Волгина. – М.: Экономика, 2000.

Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: Инфра-М, 1997.

Загороднева А.М. Государственное регулирование занятости и рынка труда. – М.: МГУ, 1996.

Занятость и рынок труда: новые реалии, национальные приоритеты, перспективы. – М.: Наука, 1998.

Инвестиции и инновации: Словарь-справочник / Под ред. М.З. Бора и др. – М.: ДИС, 1998.

Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. – М.: Экономика, 1989.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2000.

Леонтьев В.В. Межотраслевая экономика. – М.: Экономика, 1997.

Мэнкью Н.Г. Макроэкономика. – М.: Изд-во МГУ, 1994.

Национальная экономика: Учебник / Под общей ред. В.А. Шульги. – М.: Изд-во Российской экономической академии, 2002.

Оболенский В.П., Поспелов В.А. Глобализация мировой экономики: проблемы и риски российского предпринимательства. – М.: Наука, 2001.

Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: Юристъ, 1999.

Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие / Под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. – М.: Юнити-Дана, 1999.

Ресурсный потенциал экономического роста. Энциклопедия рыночного хозяйства. – М.: Экономическая литература, 2002.

Рыночная система России: эволюция экономической роли государства / Под ред. А.А. Пороховского. – М.: Теис, 2001.

Система национальных счетов. Инструмент макроэкономического анализа: Учеб. пособие / Под ред. Ю.Н. Иванова. – М.: Финстантинформ, 1996.

Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. – М.: Изд-во МГУ, 1997.

Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики: Учебник. – М.: БЕК, 1997.

Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. – М.: Дело, 2002.

Эклунд К. Эффективная экономика – шведская модель: Пер. со швед. – М.: Экономика, 1991.

Экономика: Учебник / Под ред. А.С. Булатова. – М.: БЕК, 1997.

Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М.: Аспект пресс, 1998.

Яременко Ю.В. Прогнозы развития народного хозяйства и варианты экономической политики. – М.: Наука, 1997.

Яременко Ю.В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики. – М.: Наука, 1998.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
РАЗДЕЛ 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ	5
Глава 1. Функции государства в смешанной экономике	5
1.1. Немного истории	6
1.2. Понятия «смешанная экономика», «государственное регулирование», «дерегулирование»	9
1.3. Основные функции государства в смешанной экономике	14
1.4. Становление системы государственного регулирования в России	18
1.5. Объекты и субъекты государственного регулирования	26
1.6. Оценка эффективности государственного регулирования	29
Ключевые слова	32
Вопросы для самопроверки	32
Глава 2. Формы и методы государственного регулирования	33
2.1. Формы государственного регулирования	33
2.2. Методы государственного регулирования	44
2.3. Балансовый метод. Его изменения в смешанной экономике	56
2.4. Методы прогнозирования экономического развития	64
Ключевые слова	70
Вопросы для самопроверки	70
Глава 3. Государственный сектор в системе регулирования смешанной экономики	71
3.1. Масштабы и структура государственной собственности в России	72
3.2. Регулирующее воздействие государственного сектора	78

3.3. Критерии эффективности государственной собственности	81
3.4. Концепция управления государственной собственностью в России	85
Ключевые слова	95
Вопросы для самопроверки	96
РАЗДЕЛ 2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА – ИСХОДНЫЙ ПУНКТ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	97
Глава 4. Социальные функции государства	98
4.1. Модели социального рыночного хозяйства в западной экономике	98
4.2. Социальные функции государства в переходной экономике России	103
Ключевые слова	107
Вопросы для самопроверки	108
Глава 5. Прогнозирование и государственное регулирование уровня жизни	108
5.1. Система показателей комплексного прогноза уровня жизни	108
5.2. Уровень и структура денежных доходов населения	113
5.3. Использование денежных доходов и структура потребительских расходов населения	119
5.4. Баланс денежных доходов и расходов населения. Методика расчета	122
5.5. Прогнозирование структуры потребления. Система потребительских бюджетов населения	125
5.6. Основные направления и механизмы регулирования уровня жизни	129
Ключевые слова	134
Вопросы для самопроверки	135
РАЗДЕЛ 3. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИНАМИКИ И СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ ..	136
Глава 6. Обоснование динамики и эффективности общественного производства	136
6.1. Показатели экономической динамики, задачи ее прогнозирования	137

6.2. Факторы экономического роста, их классификация	139
6.3. Методы прогнозирования динамики	144
6.4. Основные показатели эффективности общественного производства	149
6.5. Пути стабилизации и перехода к экономическому росту	151
Ключевые слова	157
Вопросы для самопроверки	157
Глава 7. Структура экономики. Методы обоснования отраслевой структуры	158
7.1. Основные структуры экономики	159
7.2. Межотраслевой баланс как развитие балансового метода	161
7.3. Назначение межотраслевого баланса, возможности его использования в анализе и прогнозировании	165
7.4. Методика разработки прогнозного межотраслевого баланса	169
Ключевые слова	175
Вопросы для самопроверки	175
РАЗДЕЛ 4. РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ...	176
Глава 8. Ресурсный потенциал России: структура, оценка и прогноз	177
8.1. Структура ресурсного потенциала России	177
8.2. Основные классификационные признаки ресурсов и типы связей	182
8.3. Характеристика ресурсного потенциала России ...	185
8.4. Эффективность использования ресурсного потенциала	189
8.5. Основные направления энергосбережения	196
8.6. Экология и использование ресурсного потенциала	200
Ключевые слова	204
Вопросы для самопроверки	205
Глава 9. Государственное регулирование занятости населения и рынка труда	205
9.1. Факторы, влияющие на занятость	207
9.2. Прогноз факторов, определяющих спрос на рабочую силу и предложение	210

9.3. Основные направления регулирования занятости и рынка труда	217
9.4. Методы государственного регулирования и обоснования занятости и рынка труда	226
9.5. Сводный баланс трудовых ресурсов: назначение, схема расчетов прогнозных показателей	230
9.6. Критерии и показатели эффективности использования трудовых ресурсов	235
9.7. Методика прогнозирования производительности труда	238
Ключевые слова	243
Вопросы для самопроверки	244

Глава 10. Государственное регулирование инвестиций 244

10.1. Основные понятия инвестиционного процесса	245
10.2. Структура капитальных вложений	248
10.3. Бюджет развития как механизм государственной поддержки инвестиций	252
10.4. Источники инвестиций и их ограничения	255
10.5. Факторы инвестиционного спроса и потребности в инвестициях	261
10.6. Методы расчета потребности в капитальных вложениях	264
10.7. Источники финансирования капитальных вложений	267
10.8. Методы оценки эффективности капитальных вложений	273
10.9. Государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений	276
10.10. Государственное регулирование иностранных инвестиций	279
Ключевые слова	283
Вопросы для самопроверки	284

РАЗДЕЛ 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МЕЖОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ 285

Глава 11. Регулирование оборонно-промышленного комплекса ... 288

11.1. Состав и состояние оборонно-промышленного комплекса	289
---	-----

11.2. Роль оборонно-промышленного комплекса в обеспечении военного паритета и экспорте вооружения	293
11.3. Оборонно-промышленный комплекс – высокотехнологичный сектор российской экономики. Роль конверсии ОПК в распространении высоких технологий	296
11.4. Финансирование ОПК	300
11.5. Особенности приватизации предприятий отраслей оборонной промышленности	303
Ключевые слова	310
Вопросы для самопроверки	311

Глава 12. Регулирование развития топливно-энергетического комплекса

12.1. Состав топливно-энергетического комплекса и задачи его развития	311
12.2. Энергетическая стратегия	313
12.3. Функции государственных органов, регулирующих топливно-энергетический комплекс	315
12.4. Мировой энергобаланс и энергетика России ...	318
12.5. Регулирование энергосбережения	324
12.6. Топливо-энергетический баланс	326
12.7. Государственное регулирование недропользования	329
Ключевые слова	332
Вопросы для самопроверки	332

Глава 13. Регулирование аграрно-промышленного комплекса ..

13.1. Состав аграрно-промышленного комплекса, цели и задачи его развития	333
13.2. Состояние аграрно-промышленного комплекса и стратегия его развития	336
13.3. Государственное регулирование: направление, методы, конкретные механизмы	339
13.4. Баланс зерна: назначение, схема, методика прогноза потребности в зерне	346
Ключевые слова	348
Вопросы для самопроверки	349

Глава 14. Антимонопольное регулирование	349
14.1. Экономическое содержание конкуренции и монополии	350
14.2. Государственные меры по формированию и развитию конкурентной среды	352
14.3. Правовые основы конкуренции в России	355
14.4. Методы антимонопольного регулирования	358
14.5. Регулирование естественных монополий	367
14.6. Необходимость и цели реструктуризации естественных монополий России	374
Ключевые слова	381
Вопросы для самопроверки	381
РАЗДЕЛ 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ...	383
Глава 15. Государственный бюджет – основной финансовый план страны	384
15.1. Задачи, содержание, функции государственного бюджета	384
15.2. Сбалансированность бюджета, приоритеты расходной политики	388
15.3. Межбюджетные отношения и финансовая помощь регионам	393
15.4. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. ..	401
Ключевые слова	407
Вопросы для самопроверки	407
Глава 16. Налоговая система и ее регулирующие функции	407
16.1. Функции налогов	408
16.2. Общая характеристика налоговой системы России	410
16.3. Реформа налоговой системы, задачи и направления	419
Ключевые слова	424
Вопросы для самопроверки	424
Глава 17. Денежно-кредитное регулирование	425
17.1. Цели денежно-кредитной политики	425
17.2. Основные направления денежно-кредитного регулирования	426

17.3. Задачи и функции центрального банка в осуществлении денежно-кредитного регулирования	427
17.4. Инструменты денежно-кредитного регулирования	428
17.5. Основные ориентиры денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе	435
17.6. Стратегия развития банковского сектора	437
Ключевые слова	440
Вопросы для самопроверки	441

РАЗДЕЛ 7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА .. 442

Глава 18. Региональная политика. Методы регулирования регионального развития

18.1. Цели региональной политики	444
18.2. Методы государственного регулирования регионального развития	448
Ключевые слова	455
Вопросы для самопроверки	455

Глава 19. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности и обеспечение экономической безопасности

19.1. Экономическая безопасность России в условиях глобализации мирового хозяйства	456
19.2. Внешняя торговля России. Цели и задачи вступления во Всемирную Торговую Организацию (ВТО)	460
19.3. Методы регулирования внешнеэкономической деятельности	465
Ключевые слова	468
Вопросы для самопроверки	468

Литература

Учебное издание

Бабашкина Александра Михайловна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Заведующая редакцией *Н.Ф. Карпычева*

Ведущий редактор *Л.В. Тимошенкова*

Редактор *Е.В. Стадниченко*

Младший редактор *Е.А. Рыжова*

Художественный редактор *Г.Г. Семенова*

Технический редактор *В.Ю. Фотиева*

Корректоры *Н.Н. Зубенко, Н.П. Сперанская*

Компьютерная верстка *И.В. Витте*

Обложка художника *В.Ю Яковлева*

ИБ № 4480

Формат 60x88/16. Гарнитура «Таймс»

Усл. п.л. 29,4. Уч.-изд. л. 28,38. «С» 114

Издательство «Финансы и статистика»

101000, Москва, ул. Покровка, 7

Телефоны: (495) 625-35-02, 625-47-08

Факс (495) 625-09-57

E-mail: mail@finstat.ru <http://www.finstat.ru>