

УДК 338(075.8)
ББК 65.050.2я73
Г72

Рецензенты:

Б.Г. Преображенский, заслуженный экономист РФ, д-р экон. наук, проф.,
А.Н. Хорев, заслуженный деятель науки РФ, д-р экон. наук, проф.

Научный редактор

И.Е. Рысин, заслуженный деятель науки РФ, д-р экон. наук, проф.

Государственное регулирование экономики : учебное пособие / коллектив
Г72 авторов ; под ред. И.Е. Рысина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва :
КНОРУС, 2021. — 244 с. — (Бакалавриат).

ISBN 978-5-406-08003-0

Содержит базовые сведения о государственном регулировании экономики. Отражены достижения современной теории и практики государственного регулирования рыночной экономики. Особое внимание уделено специфике и перспективным формам государственного предпринимательства, приоритетным задачам государственной социальной, бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной политики.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по экономическим специальностям, аспирантов, научных работников, преподавателей и специалистов-практиков.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики; регулирование экономики; современная экономика; экономика в России.

УДК 338(075.8)
ББК 65.050.2я73

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Изд. № 597824. Формат 60×90/16. Подписано в печать 20.09.2020.

Гарнитура «NewtonC». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 15,5. Уч.-изд. л. 12,57. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru www.knorus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: +7 (495) 221-89-80.

Предисловие	6
Глава 1. Современные концепции государственного регулирования экономики	7
1.1. Кейнсианская концепция регулируемого рынка	7
1.2. Монетаристские взгляды на регулирование рыночной экономики	11
1.3. Неолиберализм и теория социального рыночного хозяйства	16
1.4. Государственное регулирование экономики в работах экономистов институционального направления	21
Контрольные вопросы	24
Глава 2. Механизм государственного регулирования экономики	25
2.1. Механизм государственного регулирования экономики и его функции	25
2.2. Участники государственного регулирования экономики и их взаимоотношения	29
2.3. Основные формы государственного регулирования экономики	31
2.4. Методы и инструменты государственного регулирования экономики	36
Контрольные вопросы и задания	39
Глава 3. Государственное планирование в условиях рыночной системы хозяйствования	41
3.1. Сущность и формы общегосударственного планирования	41
3.2. Принципы и методы государственного планирования	47
3.3. Задачи и объекты государственного планирования	50
3.4. Зарубежный опыт государственного планирования	50
Контрольные вопросы и задания	55
Глава 4. Государственная собственность в современной экономике	56
4.1. Специфика и роль государственной собственности	56
4.2. Основные тенденции развития государственной собственности в современной рыночной экономике	59
4.3. Типы государственных предприятий в зарубежных странах	63
4.4. Типы государственных предприятий в России	67
Контрольные вопросы и задания	70

Глава 5. Государственное предпринимательство: особенности, формы, инструменты	71
5.1. Особенности государственного предпринимательства	71
5.2. Основные формы государственного предпринимательства	72
5.3. Основные инструменты государственного предпринимательства	77
Контрольные вопросы и задания	84
Глава 6. Государственное регулирование инвестиционной деятельности	86
6.1. Инвестиционная деятельность как объект государственного регулирования	86
6.2. Государственное регулирование инвестиционной деятельности в зарубежных странах на макро- и мезоуровнях	90
6.3. Российская практика государственного регулирования инвестиционной деятельности	95
Контрольные вопросы и задания	102
Глава 7. Государственная поддержка малого бизнеса	103
7.1. Роль малого бизнеса в современной рыночной экономике	103
7.2. Формы государственной поддержки малого бизнеса в развитых странах	108
7.3. Государственная поддержка малого бизнеса в России на федеральном и региональном уровнях	113
Контрольные вопросы и задания	117
Глава 8. Антимонопольное регулирование	119
8.1. Основные направления и формы антимонопольного регулирования в развитых странах	119
8.2. Российская практика антимонопольного регулирования	123
Контрольные вопросы	129
Глава 9. Бюджетно-налоговое регулирование	130
9.1. Принципы рационального налогообложения	130
9.2. Инструменты налогового регулирования	136
9.3. Принципы и инструменты бюджетного регулирования	140
Контрольные вопросы и задания	150
Глава 10. Денежно-кредитное регулирование	152
10.1. Содержание денежно-кредитного регулирования экономики	152
10.2. Методы и инструменты денежно-кредитного регулирования экономики	158

УЧЕБНИК

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

С.С. БАРСУКОВИЧ

УЧЕБНИК



ИЗДАТЕЛЬСТВО

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблемы государственного регулирования экономики являются объектом пристального внимания ученых и политических деятелей всех стран со времени выхода в свет книги А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776). Необходимо ли вмешательство государства в рыночную экономику? Способствует ли оно повышению эффективности функционирования хозяйствующих субъектов и народно-хозяйственного комплекса в целом? Какие цели преследует государство, осуществляя регулирование экономики? Эти и другие вопросы остаются актуальными и в настоящее время, вызывая споры представителей различных экономических школ.

Переход в России к новому типу экономических отношений — рыночных — потребовал как практических действий органов государственной власти по регулированию экономики, так и подготовки специалистов, обладающих соответствующими знаниями. В связи с этим авторами настоящего учебного пособия поставлена цель — обобщить имеющиеся в отечественной и зарубежной литературе и апробированные практикой рекомендации по формированию и эффективному функционированию механизма государственного регулирования экономики и представить в виде материала, необходимого и достаточного для выпускника экономического факультета высшего учебного заведения.

Авторский коллектив: д-р экон. наук, проф. Ю.И. Трещевский (главы 1, 9, 11, 13), д-р экон. наук, проф. И.Е. Рисин (главы 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12), д-р экон. наук, проф. В.П. Бочаров (глава 4), д-р экон. наук, проф. Е.Ф. Сысоева (глава 10), д-р экон. наук, проф. О.А. Колесникова (глава 12), д-р экон. наук, проф. Е.В. Мишон (глава 13), канд. экон. наук, доц. С.М. Сотников (глава 14).

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

1.1. Кейнсианская концепция регулируемого рынка

Теория и практика государственного регулирования экономики базируются на общеметодологических и теоретических концепциях, разработанных в рамках таких дисциплин, как история экономических учений, экономическая теория, макроэкономика, микроэкономика. Их изучение студентами, обучающимися по направлениям «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление», предшествует излагаемому в данном пособии учебному материалу. Поэтому здесь мы не рассматриваем все многообразие теоретических взглядов, которые используются или могут быть использованы в процессе государственного регулирования экономики. Акцент сделан на теоретических концепциях (сформировавшихся преимущественно в середине XX в.), на которых базируется современная практика.

Непосредственным основанием для проведения широких теоретических исследований в сфере государственного регулирования явилась «великая депрессия» 1929—1933 гг., продемонстрировавшая уязвимость нерегулируемой рыночной экономики, опасность ориентации только на действие рыночных регуляторов.

Среди первых возникла *кейнсианская теория регулируемого рынка*, ставшая одной из наиболее последовательных концепций государственного регулирования рыночной экономики. Джон Мейнард Кейнс впервые поставил вопрос о государственном регулировании рыночной экономики системно. Концепцию государственного регулирования Кейнса можно представить в виде четырех взаимосвязанных блоков.

Первый блок. Кейнс показал ошибки, вытекающие из основных постулатов классической теории и препятствующие эффективному государственному вмешательству в экономику. Фундаментальная

ошибка классической школы политической экономии — излишняя абстрактность теории и невнимание к реальным фактам экономической действительности. Основные недостатки теории саморегулирования рынка, характерные для классической школы, связаны с тем, что не учитываются такие категории, как предельная эффективность капитала, склонность к потреблению, закономерности изменения процента, свойства денег.

Второй блок. Из-за приверженности государства классической теории, не предусматривающей его активного вмешательства в экономические процессы, на практике возникает ряд недостатков, присущих странам с рыночной экономикой:

- экономика развивается циклически, причем выход из кризиса на основе рыночного саморегулирования затруднен;
- в обществе существует экономически неоправданная дифференциация;
- безработица превышает пределы, диктуемые экономической необходимостью.

Третий блок. Указанные негативные явления могут быть устранены с помощью государственного регулирования экономики.

Четвертый блок. Существуют строго обоснованные меры регулирования, которые необходимо предпринять для сглаживания кризисов и социально-экономических конфликтов. Основой таких мер является повышение эффективного спроса. При этом могут быть использованы две группы регуляторов: денежные и инвестиционные. Причем обе группы регуляторов тесно связаны между собой и образуют целостную систему государственного регулирования экономики.

Кейнсианскую концепцию государственного регулирования можно изложить в виде ряда взаимосвязанных тезисов.

1. *Денежное регулирование должно затрагивать прежде всего норму процента.* Необходимость в этом связана со свойствами денег и с нормой процента. Норма процента играет особую роль в установлении границ уровня занятости и стандартной величины предельной эффективности капитальных активов. Норма процента на деньги отличается от процентов на иные товары. *Норма процента на деньги* — это процентное превышение суммы денег, законтракованной с отсрочкой поставки над кассовой ценой этой суммы. Для каждого товара норма процента по срочным контрактам различна, но в любом случае она выражается именно в денежной форме. *Как только норма процента на любой вид ресурсов достигнет денежной, интерес к инвестированию в данный товар пропадает.* В результате все товары при развитии производства достигают такого состояния, когда их дальнейший выпуск

становится нецелесообразным. Чтобы обеспечить новый рост, необходимо принудительно снизить процентную ставку, т.е. удешевить деньги. Денежное регулирование, снижение процентной ставки на кредиты увеличивает разрыв между стоимостью кредитов и ожидаемой прибылью капиталовложений, повышает их предельную эффективность. В результате предприниматели получают возможность вкладывать денежные средства в развитие производства и повышать занятость населения.

2. *Инвестиционное регулирование связано с принципиально новым решением проблемы взаимосвязей между потреблением, сбережениями и инвестициями.* До Кейнса считалось, что стремление сберечь служит основой экономического роста и прогресса. Кейнс показал, что увеличение сбережений не равнозначно росту инвестиций. Напротив, сбережения зачастую препятствуют потреблению, снижают емкость рынка и возможности инвестиций, приводят к росту безработицы. Поэтому *вместо политики роста сбережений он предложил политику роста потребления.*

3. *Государство может способствовать росту потребления и инвестиций двумя способами — стимулировать частные инвестиции и производить свои.* Уровень инвестиций зависит от нормы процента и нормы прибыли. Поэтому для роста частных инвестиций необходимо увеличить ожидаемую прибыль. В то же время под действием объективного закона убывающей производительности капитала происходит снижение нормы прибыли. Для противодействия негативным последствиям данного закона государство должно обеспечить рост нормы прибыли в частном секторе за счет снижения альтернативных доходов — заработной платы и нормы процента. Норму процента следует понижать при необходимости принудительно. Снижать номинальную заработную плату нельзя из-за экономических и социальных причин. Поэтому следует снижать реальную заработную плату посредством контролируемой инфляции.

4. *Главным инструментом государственного регулирования инвестиций является бюджетная политика.* Чтобы стимулировать эффективный спрос, необходимо увеличивать государственные расходы. Эффективность этих расходов связана с тем, что предельная полезность государственных капиталовложений не понижается, особенно если государство осуществляет вложения в неприбыльные сферы хозяйства. В истории известны примеры эффективного использования государственных инвестиций для стабилизации экономики. В частности, устойчивость экономики Древнего Египта Кейнс связывал с тем, что государство осуществляло два вида деятельности, плоды которой

не могли удовлетворять непосредственные нужды человека: строительство пирамид и добычу благородных металлов.

5. При государственных инвестициях образуется *мультипликационный эффект*. В этом заключается их основной смысл. *Не принципиально важно, какими будут инвестиции, как скоро они окупаются, важно, что они существуют*. Кейнс считал, что к ним можно отнести: затраты на освоение новой техники и технологии, которые окупаются только частично; на кредитование малообеспеченных слоев населения; ведение войн и вооружение; строительство пирамид и добычу золота.

6. Следует учитывать, что *если предельная склонность к потреблению близка к 1, то достаточно небольших инвестиций, чтобы обеспечить значительный прирост производства и полную занятость*. При низких значениях предельной склонности к потреблению требуются большие инвестиции, чтобы добиться некоторого роста производства и занятости. Принципиально невозможно увеличивать инвестиции только в одном случае: если достигнута полная занятость, тогда увеличение инвестиций приведет к безграничному росту цен. Но до достижения полной занятости рост цен будет согласовываться с ростом реальных доходов.

7. Поскольку склонность к потреблению тем выше, чем ниже доход, то *целесообразно перераспределять доходы в интересах социальных групп, имеющих наиболее низкие доходы*.

8. При проведении государственной инвестиционной политики следует учитывать целый ряд конкретных условий:

- *методы финансирования государственных мероприятий, увеличение суммы активно используемых денежных остатков могут вызвать повышение нормы процента*, что окажет отрицательное влияние на инвестиционные процессы в частном секторе экономики. Поэтому может потребоваться уменьшение нормы процента;
- при осуществлении правительственных программ, повышающих степень определенности для участников экономических процессов, *может увеличиться предпочтение ликвидности или снизиться предельная эффективность капитала*. Это также может замедлить частные инвестиции, если не принять компенсирующих мер;
- в открытой экономической системе с внешнеторговыми связями воздействие мультипликатора инвестиций будет частично приводить к росту занятости за рубежом, *увеличение потребления ухудшит внешнеторговый баланс страны*. Но со временем мультипликационные эффекты вернутся в страну;
- при регулировании доходов следует учитывать, что *понижать номинальную заработную плату не следует*.

Особое внимание Кейнс уделял вопросу регулирования занятости. Классическая школа считает, что уровень занятости поддерживается автоматически. Если возникает излишек рабочей силы, то снижается заработная плата и равновесие на рынке труда восстанавливается. Кейнс пришел к заключению, что данная схема слишком абстрактна. Безработные в принципе готовы работать за меньшую плату. Но они не могут найти работу за более низкую плату по трем причинам. Во-первых, против снижения зарплат выступают профсоюзы. Во-вторых, в условиях ухудшения конъюнктуры предприниматели сокращают производство и, соответственно, рабочие места. В-третьих, предприниматели не снижают заработную плату, чтобы не потерять квалифицированных рабочих. Действует «эффект храповика» — при возрастании спроса на рабочую силу заработная плата растет, а понизить ее уровень невозможно.

1.2. Монетаристские взгляды на регулирование рыночной экономики

Неоклассицизм — направление в экономической науке и практике хозяйственной деятельности, признающее основным принципом экономики саморегулирование, свободу хозяйствующих субъектов от излишней регламентации. Это направление представлено несколькими крупными школами: чикагской (М. Фридмен), лондонской (Ф. Хайек), фрайбургской (В. Ойкен, Л. Эрхард).

Одна из крупнейших школ неоклассицизма — *чикагская*, развивающая *монетаризм*. Исходным пунктом монетаризма является построение теоретической модели идеальной системы рыночной конкуренции. Ведущую роль в формировании и утверждении монетаристской доктрины сыграл Милтон Фридмен. Он сформулировал основные теоретические положения монетаризма, разработал аргументацию. Поэтому здесь мы приводим преимущественно его взгляды на экономическую роль государства. В основе представлений Фридмена на экономику страны лежит убеждение, что в самой сущности рыночной, капиталистической системы хозяйства заложены механизмы, приводящие хозяйство в равновесие при полном использовании всех ресурсов.

Монетаристы переносят источник возмущений в экономике страны во внешнюю среду. При этом они показывают, что даже при наличии таких внешних возмущений капиталистическая экономика может эф-

эффективно амортизировать их последствия. Рыночные силы гарантируют, что при отсутствии вмешательства извне экономика возвращается в состояние естественного равновесия спроса и предложения. Пределы экономического роста в этой системе определяются не ограниченностью спроса (как полагал Дж. М. Кейнс), а производственными возможностями. Механизм капиталистического рынка обеспечивает их полное использование.

Данная позиция монетаристов имеет логическое и математическое обоснование, которое можно представить в ряде следующих тезисов.

1. Хозяйство страны является совокупностью товарных рынков, которая описывается системой уравнений спроса и предложения. Условия модели таковы, что относительные цены товаров содержат всю необходимую информацию о состоянии хозяйства. Ценообразование базируется на обращении денег с одной стороны и на обращении товаров — с другой. *Денежный сектор не участвует в установлении относительных цен. От него зависит абсолютный уровень цен, выраженный в деньгах. Изменения в денежном секторе ведут к сдвигу общего уровня цен, но не цен на отдельные товары.*

2. Сбалансированность равновесных моделей основывается на законе Леона Вальраса. В соответствии с ним общая сумма избыточного спроса на всех рынках, включая и рынок денег, равна нулю. Если на одних рынках обнаруживается избыточное предложение, то на других рынках обязательно имеется избыточный спрос. *Сбалансированность рынков в равновесной модели достигается посредством гибкости цен, их быстрой реакции на изменения рыночного спроса.*

3. В результате колебания цен изменяются кассовые остатки, спрос на которые ориентирован не на номинальное количество денежных единиц, а на фактическую величину их покупательной способности. *Эмиссия денег автоматически изменяет уровень цен и покупательную способность денег.* Участники оборота начинают накапливать деньги или, напротив, усиленно тратить их, покупая товары или финансовые активы. При появлении диспропорций между спросом и предложением ситуация исправляется изменением системы цен.

4. *Сдвиги денежной массы влияют на общую структуру портфеля активов,* который находится в распоряжении хозяйствующих субъектов. Соответственно меняется доходность этих активов, хозяйствующие субъекты корректируют их баланс.

5. *Главная причина нестабильности — вмешательство государства в процесс взаимного приспособления рынков.* Одним из наиболее серьезных нарушений принципов либеральной экономики является система принудительного социального страхования. В результате небольших

колебаний цен и занятости начинается широкомасштабная политическая кампания по поддержанию уровня жизни и занятости, которая наносит экономической сбалансированности большой вред. Государство не в состоянии осуществлять эффективную настройку экономического механизма. Но если нельзя совсем устранить государственное вмешательство в экономику, то надо по крайней мере ограничить его жесткими рамками. Постоянные попытки государства противодействовать неблагоприятным изменениям в хозяйственной жизни общества только затрудняют саморегулирование рыночной экономики. Поэтому государство должно придерживаться некоего единого принципа регулирования, не зависящего от состояния конъюнктуры.

6. *Наиболее эффективным способом регулирования экономики является воздействие центрального банка на величину денежной массы.* Напротив, политика, связанная с изменением налоговых ставок, управлением государственным долгом, усилением бюджетной политики монетаристами признается неэффективной и вредной. Критику кейнсианский тезис о необходимости государственных расходов для обеспечения спроса на произведенную продукцию, монетаристы выдвинули тезис об эффекте замещения частных инвестиций государственными. Поскольку государственные расходы осуществляются за счет заемных средств, то они конкурируют на рынке ссудных капиталов с частными компаниями. При этом дополнительные государственные займы вытесняют с рынка равную и даже большую сумму, которая могла бы использоваться частными фирмами более эффективно. Увеличивая налоги и выпуская облигационные займы, государство изменяет структуру финансов в неблагоприятном направлении, поскольку лишает частный сектор источников инвестиций.

7. *Для серьезного бюджетного регулирования необходим высокий уровень налогообложения или государственных заимствований.* В случае повышения налогов происходит прямое уменьшение покупательной способности населения, совокупный спрос сокращается. В случае размещения займов будет оказано давление на ссудный рынок и процентные ставки вырастут. Это неблагоприятно скажется на деловой активности. *Нейтрализовать негативное воздействие фискальной политики можно только посредством дополнительной эмиссии денег центральным банком.*

8. *Должны быть поставлены жесткие пределы вмешательству правительства в эмиссионный механизм для финансирования бюджетного дефицита.* Это вмешательство тем более опасно, что существуют длительные и непредсказуемые лаги между моментами изменения денежной массы и воспроизводственными процессами. Поэтому Фридмен

рекомендовал запретить федеральным резервным банкам регулирование процессов кредитования, величины банковских резервов и ограничения процентных ставок. Центральный банк должен поддерживать устойчивый темп роста денежной массы. Это — так называемое *денежное правило Фридмена*. Такая политика, по мнению Фридмена, способна заменить золотой стандарт, придавая жесткость финансовой системе, не позволяя правительству использовать «печатный станок» для покрытия бюджетного дефицита.

М. Фридмен критически относился к реальному применению его модели государством. По его мнению, федеральная резервная система восприняла только монетаристскую риторику, но не проводила монетаристскую политику. Хотя в 1979—1982 гг. в США были приняты жесткие ограничения в денежно-кредитной политике, не было выполнено основное требование монетаристской стратегии — обеспечение плавного, устойчивого роста денежной массы. Оппозицию руководства центрального банка США внедрению монетаристской системы Фридмен связывал с интересами бюрократического аппарата, который не желает расставаться с рычагами власти. Принятие денежного правила свело бы деятельность Федеральной резервной системы (ФРС) к набору рутинных операций, которые могут выполнять простые клерки. Это противоречит личным интересам руководства ФРС.

Практические действия монетаристов включают более широкий спектр финансовых инструментов, в частности бюджетные и налоговые. Так, в рекомендациях Международного валютного фонда (МВФ) предлагается рассматривать следующие проблемы бюджетно-налоговой политики:

- дефицитное финансирование;
- фискальная политика;
- структура налогообложения;
- институциональная структура налоговой системы;
- инструменты налоговой политики;
- политика регулирования расходов;
- планирование и контроль бюджета.

МВФ не отвергает возможности дефицитного бюджетного финансирования, если государственные ресурсы используются в достаточной степени продуктивно и в будущем можно получить доходы для покрытия расходов по обслуживанию долгов. В целом фискальная политика может считаться разумной, если она обеспечивает такой уровень государственного дефицита, который соответствует трем макроэкономическим целям: борьбе с инфляцией, поощрению частных инвестиций и поддержанию кредитоспособности за границей.

При планировании структуры налоговой системы следует придерживаться следующих соображений.

1. *Источники налогов должны быть сконцентрированными.* Система, обеспечивающая налоговые поступления при ограниченном числе налогов и ставок, может значительно снизить административные расходы и расходы на соблюдение законодательства. Необходимо ограничение числа налогов и отказ от использования таких сеток налоговых ставок, которые ограничивают поступления и создают впечатление о чрезмерности налогообложения.

2. *Налоговая база должна быть определенной и широкой.* Число освобождений от налогов должно быть минимальным. Это позволит обеспечить налоговые поступления при относительно низких налоговых ставках. При значительном сужении налоговой базы, вызванном освобождением от налогов, необходимы гораздо более высокие ставки. В результате возрастет вероятность появления отрицательных стимулов, а также уклонения от уплаты налогов. Налоговую базу следует определить таким образом, чтобы производители и потребители могли точно оценить размеры своих платежей.

3. *Сведение к минимуму задержки в уплате налогов.* Это обстоятельство особенно важно в период сильной инфляции, так как ценность налоговых поступлений в случае их задержки сильно снижается. Для того чтобы снизить уровень задолженности по платежам в бюджет, необходимо применять большие штрафы.

4. *Нейтральность налоговой системы желательна* в том смысле, что необходимо ограничить диспропорции в стимулах к производству. Исключения могут составлять случаи, когда необходимо препятствовать производству, потреблению какого-либо товара или торговле им.

При решении вопросов политики регулирования расходов бюджета следует принимать во внимание следующие положения.

1. *Обеспечение сокращения расходов.* Нехватка денежных средств показывает, что существует необходимость тщательного изучения тех областей, в которых вместо рыночной деятельности необходимо участие государственного сектора.

2. *Стимулирование продуктивных государственных капиталовложений.* Необходимо принять меры к тому, чтобы повысить качество государственных капиталовложений. Предлагаемые проекты должны проходить ряд экономических проверок. Особый упор надо сделать на направленность государственных капиталовложений с тем, чтобы они дополняли рыночную деятельность, а не конкурировали с ней.

3. *Финансирование эксплуатации объектов капитального характера.* Для успешности капиталовложений большое значение имеет выбор

правильных пропорций между текущими затратами на эксплуатацию объектов капитального характера и собственно капиталовложениями. Недостаточные расходы на эксплуатацию могут привести к снижению эффективности работы в таких отраслях, как образование и здравоохранение, к уменьшению стоимости объектов в силу их износа.

4. *Поиск и ликвидация причин низкой производительности труда государственных служащих.* Распространенной причиной низкой производительности труда в государственном секторе являются низкая заработная плата и ее слабая дифференциация.

5. *Необходимо повышать эффективность мероприятий по регулированию расходов.* При недостаточности бюджетных средств надо найти оптимальные мероприятия, обеспечивающие достижение политических целей, таких, как перераспределение доходов, внешняя и внутренняя безопасность. Например, дотации к ценам на продукты первой необходимости не самое эффективное средство для улучшения положения неимущих слоев населения. Предпочтительнее целевые программы.

6. *Ограничение государственного потребления.* Постепенное снижение таких расходов может оказаться наиболее приемлемым способом финансирования программ корректировки, направленных на обеспечение экономического роста.

7. *Планирование и контроль бюджета.* Для повышения результативности государственных расходов необходимо осуществлять реформу в таких областях, как финансовое планирование, составление бюджета, исполнение бюджета, контроль за бюджетными расходами. Финансовое планирование должно включать разработку программ капиталовложений, определение необходимых текущих расходов, оценку доходов и потребностей в ссудах на период от трех до пяти лет. Требуется среднесрочный бюджетный план.

Таким образом, теоретические конструкции ученых неоклассического направления на практике не исключают серьезных мер государственного регулирования, в том числе и налогово-бюджетных.

1.3. Неолиберализм и теория социального рыночного хозяйства

Вторым крупным направлением в неоклассицизме, предлагающим свою концепцию государственного регулирования экономики, является *неолиберализм*, представленный преимущественно *лондонской*

и *фрайбургской школами*. К крупнейшим представителям этого направления следует отнести Артура Пигу, Джеймса Тобина, Фридриха Хайека, Вальтера Ойкена, Людвиг Эрхарда. Взгляды этих авторов на экономическую роль государства различаются, но всех их объединяет стремление к формированию рыночной системы с мягким государственным вмешательством, обеспечивающим социальный компромисс в обществе и экономическую стабильность.

Артур Пигу наряду с общетеоретическими вопросами исследовал проблемы экономической политики. Прежде всего его интересовал вопрос: *как согласовать частные и общественные интересы, сочетать частные и общественные издержки?* Пигу считал, что достижение оптимума предполагает уравнивание частного и общественного предельного продукта, перераспределение доходов в тех сферах, где конкуренция не срабатывает.

Например, строительство железной дороги дает выгоду не только тому, кто строил и эксплуатирует ее, но и владельцам близлежащих земельных участков, так как цена земли вблизи железнодорожной линии возрастает. Одновременно возрастает и общий национальный дивиденд (в терминологии автора — поток товаров и услуг, производимых в обществе за год). В то же время сооружение железной дороги сопровождается отрицательными последствиями, в частности, ухудшается экологическая обстановка. Теоретически участники проекта и люди, чьи интересы затронуты им, могут найти компромисс, но на практике это не происходит. Конкуренция между членами общества не может обеспечить решение данного вопроса.

Поскольку свободная конкуренция сама по себе не решит проблему сочетания интересов и выгод, необходимо вмешательство государства. Оно должно использовать экономический инструментарий — налоги, субсидии. В примере с железной дорогой государство может ввести налог на железную дорогу и выплатить субсидии фермерам, пострадавшим от ухудшения состояния природной среды.

Конкуренция также бессильна в установлении более равномерного распределения дохода между членами общества. *Более равномерное распределение дохода желательно, поскольку будет способствовать достижению максимума благосостояния.* Это связано с тем, что доход подвержен принципу убывающей полезности. В результате перераспределения дохода сумма удовлетворения бедных слоев возрастает больше, чем уменьшается сумма удовлетворения богатых. Кроме того, *должен быть обеспечен национальный минимум реального дохода*, включающий определенные количественные и качественные требования к потребляемым товарам и услугам.

Для решения проблемы чрезмерной дифференциации доходов Пигу предлагал систему перераспределения средств от богатых к бедным. Для этого он рекомендовал использовать *льготные цены на товары, введение налога на наследство, поощрение добровольной передачи средств*.

Представители неоллиберализма Ф. Хайек и Л. Мизес критически отнеслись к рекомендациям А. Пигу. Согласно *Хайеку*, важнейшим приоритетом в обществе является свобода, т.е. отсутствие какого-либо ограничения или принуждения со стороны государства. Государство не должно заниматься ни социальным страхованием, ни организацией просвещения, ни иными вопросами экономического и социального благосостояния. Любое ограничение государством экономических взаимоотношений в рыночной экономике — административный деспотизм. Максимум, где можно допустить государственное вмешательство в экономическую жизнь, — это выплата пенсий по старости и пособий по безработице. Нежелательность вмешательства государства в экономику связана со следующими обстоятельствами.

1. *Главный принцип деятельности общества — приоритет свободы человека*. В основе его развития концепция «спонтанного порядка». Организация совместной деятельности, взаимодействие в обществе не складываются по заранее намеченному плану. Цивилизация сложилась не в результате воплощения сознательного замысла или намерения человека, а спонтанно. Спонтанный порядок возник из непреднамеренного следования определенным традиционным моральным принципам. По мере развития общества количество элементов спонтанного порядка, т.е. индивидов и организаций, возрастает, но они все могут найти свое место в рамках спонтанного, а не сознательно организованного государством порядка.

2. *Человеческое знание ограничено*. Хозяйственное поведение основывается в большей мере на подражании, чем на разуме. *Большую часть знаний дает не опыт и обучение, а непрерывный процесс усвоения традиций*. Необходимым условием этого является признание и соблюдение отдельным человеком нравственных традиций, не поддающихся обоснованию с позиций общепринятых теорий рациональности.

3. *Экономическая наука не способна обеспечить управляемость экономическими процессами*. Можно в определенной степени понять связь между явлениями, описать типы событий, наметить тенденции. Но точно сформулировать прогноз невозможно.

4. *Предпринимателю как главной фигуре экономической деятельности не интересны отдаленные и неизвестные события*. Его интере-

суют ожидаемые доходы в короткие промежутки времени. Поэтому макроэкономика как сфера интересов государства нежизнеспособна и не нужна. *Действия предпринимателей основываются на микроэкономическом анализе.* Информацию в области микроэкономики дает не государство, а рынок посредством цен, сформировавшихся в процессе взаимодействия спроса и предложения.

5. Возникновение монополий или социального неравенства не опасно и закономерно. *Любая форма распределения доходов справедлива, если она возникает в результате конкуренции.* В результате конкурентной борьбы происходит своеобразная селекция, определяются ниша деятельности и доля каждого, утверждаются правовой порядок и нормы морали.

Принципиально близки к взглядам Ф. Хайека позиции В. Ойкена. Одна из самых больших проблем экономики — политика регулирования экономического процесса, установление правового и социального порядков. Важнейшее искусство экономической политики — подготовка и оформление общехозяйственных условий применительно к экономике в целом. Главная проблема — ограничение монополий, устранение жесткой системы государственного регулирования.

Ойкен и другие экономисты фрайбургской школы различают *политику регулирования и политику порядка.* Первая — это политика воздействия на процесс экономического развития и хозяйственного роста. Вторая — действия, направленные на создание и совершенствование порядка. Политики и реформаторы должны отчетливо представлять, какой экономической порядок и какими методами они формируют, какие условия и предпосылки нужны для успешного протекания экономических процессов. В таком виде Ойкен заложил теоретические основы концепции *социального рыночного хозяйства.*

Впоследствии теория социального рыночного хозяйства стала одной из наиболее известных концепций государственного регулирования. Теоретические тезисы концепции социального рыночного хозяйства можно сформулировать следующим образом.

1. В экономике государству принадлежит особая роль. *В основе хозяйственной системы должна быть свободная рыночная экономика, конкурентный рынок.*

2. *Условия конкуренции не реализуются автоматически, требуется создание определенных предпосылок для их реализации.* Эти предпосылки создаются не сами по себе, не навязываются экономической действительностью. Необходимый экономический порядок должно установить государство. Экономическая политика нуждается в функ-

ционирующем государстве, а определенная политика экономического порядка необходима для того, чтобы сделать государство функционирующим.

3. *Политико-экономическая деятельность государства должна быть направлена на создание форм экономического порядка, а не на регулирование экономических процессов.* Государство не должно распределять средства производства между отдельными сферами их применения или заниматься хозяйственно-производственной деятельностью. Оно не должно брать на себя неразрешимые задачи по прямому регулированию, постоянному вмешательству в экономические процессы. Оно должно устанавливать правила поведения и активно проводить их в жизнь.

4. Социальное рыночное хозяйство в качестве одного из определяющих принципов выдвигает задачу *всемерного развития конкуренции как фактора системы порядка.* Развитие конкуренции требует определенных институциональных предпосылок. Эти предпосылки поддерживаются посредством борьбы с монополизмом, содействия мелкому и среднему предпринимательству, создания каждому человеку условий для проявления его способностей.

5. Социальная политика государства — это не отдельная часть экономической политики, а политика экономического порядка. *Любые меры экономической политики влекут за собой социальные последствия.*

6. По мере роста производственного потенциала *социальная политика выдвигает все более сложные проблемы:* обеспечение занятости; преодоление региональных различий в уровнях доходов; достижение более полной социальной обеспеченности; совершенствование форм участия рабочих в управлении производством и предприятиями.

7. *Для социального рыночного хозяйства определяющее значение имеют не только механизмы поддержания сбалансированности на рынке, но и духовные и нравственные представления.* Одного поддержания равновесия между спросом и предложением посредством свободного формирования цен недостаточно для оправдания общественного строя.

8. Конкурентный рынок — это не продукт стихийной игры экономических сил. Стихийный рынок ведет не к конкуренции, а к монополии и социальным антагонизмам. Теория социального рыночного хозяйства требует *сознательного конструирования конкурентного механизма путем четкого законодательства, внешнеэкономической политики, жестких трудовых и социальных гарантий.*

1.4. Государственное регулирование экономики в работах экономистов институционального направления

Институциональное направление в экономической мысли предлагает свои механизмы государственного регулирования рыночной экономики. Особенностью институционализма является то, что исследования носят преимущественно качественный, а не количественный характер. Такой подход объясняется тем, что действия экономических субъектов, в том числе и государства, основываются прежде всего на качественных, априорных решениях. Затем уже возникает необходимость количественных оценок. *Качественный анализ закладывает основу как успеха, так и ошибочности действий.* Даже если теория не признает этого факта, то она фактически основывается на нем. Так, любые расчеты эффективности капиталовложений, цен, эластичности, параметров спроса и предложения у представителей классической школы основываются на предположении о существовании свободной конкуренции. Если эта посылка отсутствует, то любые выводы, полученные в результате самых тщательных расчетов, оказываются неверными.

Институционалисты рассматривают экономику как сложное явление, включающее в себя технологические, экономические, юридические, нравственные аспекты. Институциональная концепция предполагает анализ экономических процессов во всей их сложности и противоречивости, а не в виде абстрактных схем, лишенных жизни в ее многогранном проявлении.

Необходимость государственного регулирования экономики институционалисты связывают с фундаментальными изменениями, произошедшими в экономике со времен А. Смита. Эти изменения можно представить следующим образом.

1. *В экономической жизни стали доминировать монополии.* Особенно примечательно в связи с этим рассмотрение противоречий рыночной и планирующей систем Дж. К. Гэлбрейтом. Планирующая система (монополия) располагает значительной властью, позволяющей ей управлять действиями как отдельных лиц, так и государства. Власть монополий обычно направлена против интересов остальных членов общества. Возможно, что в силу какого-то невероятного стечения обстоятельств или сознательных усилий эти интересы в основном совпадают с интересами общества. Если же такое стечение обстоятельств или целенаправленные усилия отсутствуют, то нет ничего удивительного

в том, что преследуются интересы организаций, а не общественности. Разрешение противоречия между интересами монополий и других экономических субъектов невозможно без вмешательства государства. Неравенство, возникающее в результате существования монополии, распространяется на сравнительно узкий круг людей и в принципе может быть устранено посредством вмешательства государства.

2. Особенностью современного общества, по мнению Гэлбрейта, является то, что в силу роста монополий *власть переходит от собственников к технотростям*.

3. Действия «планирующей системы» не соответствуют неоклассической модели. Рыночная система, сочетающая конкурентный и монополистический рынок, в целом соответствует представлениям неоклассиков. Но составляющие части рыночной системы — конкурентный и монополистический секторы — ведут себя по-разному. Монополии в силу своей способности к радикальным изменениям внешней среды начинают влиять на потребителей, ценообразование, структуру производства и потребления, стремятся к неограниченному росту. Их воздействие на общество, в том числе и на структуру производства и потребления, не всегда полезно для общества, а зачастую и вредно. Блокировать данное негативное влияние потребитель не может. Впрочем, *возможности государства в этом плане также ограничены, поскольку оно находится под сильным влиянием монополистических структур*.

4. Одновременно под воздействием монополий *меняются и мелкие фирмы*. Рыночная система отходит от неоклассической модели в двух отношениях. Во-первых, вмешательство государства, вольное или невольное, оказывается более сильным, чем допускает теория. Во-вторых, рыночная система, существующая наряду с планирующей (монополиями), попадает под ее воздействие.

5. *Рынок несет товаропроизводителям не только преимущества*. Рынок и его требования высоко превозносятся исследователями. Но тот, кто находится под воздействием рынка, редко бывает от этого в восторге. Поэтому все участники экономической системы будут стремиться изменить ограничения, накладываемые рынком, в свою пользу. Это одинаково верно как для планирующей, так и для рыночной системы. Возможности рыночной системы в этом плане ограничены. Инструменты рыночного сектора «шумные» и малоэффективные. Монополии действуют менее заметно, но гораздо эффективнее.

Следует отметить, что не все представители институционального направления положительно оценивают активную роль государства в экономике. В частности, вирджинская школа негативно относится

к государственному вмешательству в экономическую жизнь. Видный представитель этой школы Дж. Бьюкенен считает, что речь следует вести не о выборе между кейнсианской и монетаристской теорией государственного регулирования, а о пути ограничения государственного регулирования.

Один из центральных тезисов Бьюкенена и его сторонников: *рынок функционирует несовершенно, но это не значит, что государство сделает его лучше*. Поэтому надо найти инструменты, связывающие правовую и политическую деятельность с экономической теорией неоклассиков. Необходимо кардинально изменить механизм принятия решений на политическом уровне, сформировать механизм принятия политических решений, похожий на выбор решений на товарно-денежном рынке.

Природа экономического процесса обеспечивает человеку максимальное увеличение его выгоды. Но проблему максимизации собственного богатства нельзя механически переносить из сферы экономики в область политики. Надо учитывать разницу в мотивах поведения и структуре рыночной и политической систем.

Если на рынке люди обмениваются товарами, то в политической системе они платят налоги в обмен на общественные блага. Этот обмен нерационален, так как налоги обычно платят одни, а блага получают другие. Индивиды в политическом процессе не могут руководствоваться обычными правилами торговли, поскольку потребителями общественных благ является не отдельный человек, а общество в целом, тем не менее в политике все же существует аналог свободной торговли. Это выбор между альтернативными вариантами, согласие между людьми, присущее любому виду обмена. Единодушие, достигнутое участниками коллективного выбора в политике, аналогично добровольному обмену индивидуальных товаров на рынке. Поэтому *необходимо реформировать политические процедуры так, чтобы они способствовали достижению общественного согласия*.

Государственных деятелей мало интересует экономический результат. Им нужен положительный результат на выборах. Для этого они наращивают государственные расходы, стимулируя инфляцию. Последнее требует более жесткого регулирования, государственного контроля, усиления бюрократического аппарата. В результате правительство концентрирует в своих руках все большую власть в ущерб экономике.

Теория Бьюкенена предлагает реформирование политической системы. Для увеличения справедливости и эффективности политической системы следует распространить правила экономической дея-

тельности на политические процессы. Роль государства заключается в защитных функциях, а блага общественного пользования необходимо преобразовать в товары и услуги, реализуемые на рынке.

Контрольные вопросы

1. В чем, согласно взглядам Дж.М. Кейнса, заключается ограниченность теории классиков о возможностях саморегулирования рыночной экономики?
2. Какие основные меры регулирования экономики предлагает Дж.М. Кейнс и почему?
3. Как воздействует на экономику государства бюджетное регулирование? В чем его основной смысл?
4. Какие условия следует, по мнению Дж.М. Кейнса, соблюдать при проведении политики государственного регулирования экономики?
5. В чем, по мнению неоклассиков, заключаются ошибки кейнсианской концепции государственного регулирования экономики?
6. Какова сущность концепции государственного регулирования экономики неоклассиков? В чем заключается денежное правило М. Фридмена? Каково его обоснование?
7. Каковы взгляды современных неоклассиков на механизм налогово-бюджетного регулирования?
8. Каковы взгляды А. Пигу на роль и возможности регулирующего воздействия свободной конкуренции на экономику? В чем ее ограниченность?
9. Каковы взгляды Ф. Хайека на основные принципы функционирования экономики? Какова роль государства в экономике?
10. Какие черты современной экономики требуют, по мнению Дж. Гэлбрейта, вмешательства государства в экономическую жизнь?
11. В чем сущность концепции политического выбора Дж. Бьюкенена?
12. Каковы основные черты теории социального рыночного хозяйства?

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

2.1. Механизм государственного регулирования экономики и его функции

На всех этапах эволюции хозяйства, главным субъектом которого является предприниматель, организующее начало представлено тремя механизмами: внутривозвращенным (управление предприятием, фирмой), рыночным и государственного регулирования экономики (ГРЭ).

В самом общем виде *механизм ГРЭ* можно определить как совокупность форм, методов и инструментов, посредством которых государственные и созданные при их участии органы осуществляют управленческое воздействие на процессы функционирования и развития социально-экономической системы общества. Обратим внимание на особенности такого воздействия:

- 1) оно является *избирательным*, т.е. направленным на определенные параметры хозяйственной жизни. Это обусловлено тем, что ключевые экономические вопросы (что, как и для кого производить) решает рынок;
- 2) характер такого воздействия варьируется от *дополняющего и усиливающего* рыночный механизм до *компенсирующего* его ограниченные (временно или постоянно) возможности;
- 3) его *объектами* выступают как экономика в целом, так и условия деятельности, экономическое поведение отдельных хозяйствующих субъектов;
- 4) оно имеет *сложную природу*, проявляющуюся в многообразии способов и средств воздействия на экономику;
- 5) оно обеспечивает преимущественно *ориентацию регулируемого объекта*, когда ожидаемый результат задается не жесткими количественными показателями, а фиксирует желательное, соответствующее целям экономической политики государства направление деятельности экономических субъектов, траекторию их развития.

Важным в изучении названного механизма является раскрытие его функций как *особых видов управленческой деятельности государства*, направленных на решение определенного типа задач.

Состав и содержание функций механизма государственного регулирования экономики — динамические характеристики, сопряженные с качественными изменениями в условиях и задачах ведения бизнеса, факторах его эффективности, экономической политике государства.

В экономике свободной конкуренции предназначение механизма ГРЭ ограничивалось следующими функциями:

- установление правовых норм, регламентирующих порядок организации предпринимательской деятельности, осуществление контроля за их соблюдением всеми без исключения экономическими субъектами;
- создание благоприятных возможностей для развития отдельных секторов и отраслей экономики (например, в эпоху господства идей и политики меркантилизма таковыми были внешняя торговля и промышленность);
- обеспечение экономики страны нужным количеством денег, организация денежного обращения;
- перераспределение финансовых потоков с помощью налогов и пошлин.

Принципиальные перемены на рынке (смена свободной конкуренции несовершенной, появление и укрепление власти монопольных структур, развитие финансового рынка и др.) существенно усложнили государственное регулирование экономики. Оно становится более разнообразным по инструментарию (например, вводятся ограничения свободы ценообразования в формах установления предельного уровня цен, предельных надбавок к фиксированным ценам, запрета на демпинг, недобросовестную рекламу и др.), а в решении отдельных задач — «точечным» по сфере воздействия (например, относительно объектов, занимающих монопольное положение в отрасли).

Обострение социально-экономических проблем, наиболее рельефно проявившееся в период мирового экономического кризиса 1930-х гг., обусловило смену парадигмы ГРЭ. Его механизм дополняется новой функцией — встроенного стабилизатора общественного воспроизводства. Ее реализация первоначально связывается с необходимостью компенсации «провалов» рынка (сущность этих «провалов», их содержательная характеристика должны быть основательно усвоены студентами при изучении курса «Экономическая теория»), решением ключевых макроэкономических задач стимулирования экономического роста, обеспечения прогрессивных сдвигов в отраслевой

и региональной структуре производства, противодействия инфляции и безработице и др.

В этот период возрастает значение сравнительно новых сфер участия государства в экономике: регулирования социальных последствий циклических перепадов производства; активной региональной политики, позволяющей сгладить диспропорции в развитии отдельных районов; внедрения государственного капитала в передовые, наукоемкие отрасли, требующие значительных первоначальных затрат и не обеспечивающие быструю отдачу инвестиций. Сюда же необходимо отнести рост производства «общественных товаров», осуществление широкомасштабных мер по регулированию «внешних эффектов» (охране и защите окружающей среды, восстановлению экологического баланса).

Важными направлениями деятельности государства становятся его антициклическая, инвестиционная, структурная, социальная политика. При этом рычаги управления выбираются таким образом, чтобы сравнительно слабые воздействия государства в той или иной сфере вызвали кумулятивный эффект краткосрочного или долгосрочного характера в зависимости от целей экономической политики.

В системе инструментов регулирования большое значение приобретают государственные закупки, учетная ставка, услуги частному бизнесу, предоставляемые на льготных условиях. Такие услуги оказываются различным образом: посредством продажи по заниженным ценам продукции государственных предприятий; функционирования последних в малоприбыльных сферах; инвестирования госбюджетных средств на условиях пониженной рентабельности; безвозмездных капиталовложений; дешевого кредита. Такая поддержка частного предпринимательства предполагала наличие у государства достаточных финансовых ресурсов. Заметно усложняется перераспределительная функция, ранее обеспечивавшая в основном содержание госаппарата, обороноспособность страны и ее внешнеполитическую деятельность. У нее появляется новая цель — способствовать стабильности национальной экономики, экономическому росту. Как следствие этого — расширяется сфера ее действия, включающая процессы воспроизводства основного капитала, становления малого бизнеса, обновления отраслевой структуры производства, развития региональных хозяйственных систем и др.

Превращение социальной сферы общества в стратегический источник экономического роста, создание объективных предпосылок процессов социализации бизнеса предопределили выделение в 1950—

1960 гг. в качестве самостоятельной функции ГРЭ *социальной функции*. Ее ключевые сферы:

- социальная инфраструктура (образование, наука, окружающая среда);
- жизнеобеспечение малоимущих членов общества (пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, безработных);
- многообразные отношения между трудом и капиталом.

Необходимость участия государства в регулировании социально-трудовых отношений обуславливается двумя основными потребностями. Первая из них заключается в компенсации ограниченных возможностей внутрихозяйственного управления в балансировании интересов собственников (предпринимателей), управляющих, производственного персонала, обеспечиваемом через систему социального партнерства. Роль государства проявляется в организационной, правовой, финансовой поддержке реализуемых на уровне компаний преобразований, связанных с созданием и функционированием собственности занятых, с подключением производственного персонала к участию в прибылях, формированием и развитием партисипативного управления (в теории и практике менеджмента оно определяется как управление, основанное на соучастии в нем производственного персонала).

Суть второй потребности — в создании стимулов для устойчивой ориентации предпринимательской деятельности на достижение общественных целей и задач. Это достигается, например, посредством предоставления инвестиций, госзаказов предпринимателям при выполнении ими определенных обязательств (сохранение или увеличение рабочих мест, соблюдение экологических требований и др.).

Такая социальная ориентация бизнеса расширяет сферу совместной деятельности государства и частного сектора, что позволяет первому экономить на социальных издержках и относительно увеличивать объемы бюджетных средств, направляемых на другие цели.

Потребность в приращении финансовых ресурсов государства, необходимых для его разнообразной и масштабной деятельности, традиционно реализуемая посредством налогообложения, в 1970—1980-е гг. актуализирует проблему коммерческого использования собственности государства. Предпринимательство, направленное на извлечение прибыли, становится его важной экономической функцией.

Появление и развитие феномена государственного предпринимательства позволило уточнить представление о роли механизма государственного регулирования в современной экономике. Она не может быть сведена только к компенсации «провалов» рынка. Важным

оказывается и содействие развитию рыночного механизма (поскольку конкуренция проникает и в государственный сектор), его дополнение, когда он слаб или недостаточно развит (например, роль государства в США по созданию рынка информационных и коммерческих услуг в компьютерной сети Интернет), повышение эффективности использования экономических ресурсов общества.

2.2. Участники государственного регулирования экономики и их взаимоотношения

Следующий шаг в изучении механизма государственного регулирования экономики — выявление субъектов регулирования, т.е. тех, кто вырабатывает его стратегию и тактику, осуществляет необходимые практические действия. Речь идет об организациях, наделенных правами и обязанностями осуществлять соответствующее управленческое воздействие на экономику. В этом качестве выступают органы трех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), построенные по иерархическому принципу, а также центральный национальный банк.

Названные участники выступают в двух формах: *персонифицированной*, когда решения принимаются конкретными должностными лицами (президентом страны, главой кабинета министров, управляющим центральным банком, губернатором), и *ассоциированной*, представленной коллективными органами (федеральным и местными парламентами, правительствами).

Для современного общества характерно наличие и других субъектов государственного регулирования экономики. Ими являются: органы, создаваемые из представителей исполнительной власти, союзов предпринимателей и профсоюзов для регулирования социально-трудовых отношений; различного рода комитеты по поддержке или развитию отдельных отраслей и регионов из представителей соответствующих министерств, местных органов власти, союзов предпринимателей. Названные субъекты заняты преимущественно консультативной деятельностью, но нередко участвуют в принятии решений по важным вопросам экономического и социального характера (например, определение минимально допустимого перечня социальных гарантий, которые должны быть отражены в тарифных соглашениях и коллективных договорах).

В развитых странах существует практика создания *организаций*, имеющих так называемый *общественно-правовой статус*. Им передаются некоторые задачи управления, ранее входившие в компетенцию государственных институтов (например, в ФРГ к ним относятся региональные управления по страхованию, система местных больничных касс, в Швейцарии — агентство по поддержке общественного транспорта).

В последнее время заметно активизировалась роль *экспертных, консультативных советов*. В них наряду с сотрудниками правительственных органов входят ученые, представители различных объединений, фондов, общественных движений. Их рекомендации учитываются при подготовке решений, принимаемых государственными органами.

В характеристике субъектов государственного регулирования экономики необходимо учитывать и состав агентов экономики, которые испытывают управленческое воздействие государства. Последние имеют разный социально-экономический статус: собственники и предприниматели разных секторов экономики, наемные работники, домохозяйства, государственные и муниципальные служащие.

Отношения, в которые вступают субъекты и другие участники государственного регулирования экономики, можно классифицировать по разным основаниям. Так, по составу участников выделяются отношения между:

- органами государственной власти по «вертикали» (например, центральным и местными правительствами);
- органами государственной власти и другими экономическими субъектами.

Своеобразие характера связей между участниками государственного регулирования экономики позволяет выделить отношения: экономические, социальные, организационно-правовые. Экономические отношения имеют сложную структуру. Ее взаимосвязанными элементами являются отношения: собственности, трудовые, денежные, финансовые, кредитные.

Экономические отношения имеют как собственный предмет (структура собственности, факторы накопления капитала, цены, условия конкуренции, денежное обращение, промышленный цикл и др.), так и общий с социальными отношениями (вовлечение непосредственных производителей в предпринимательство и управление фирмой, предоставление финансовой поддержки предприятиям, выполняющим социальные обязательства и др.).

Организационно-правовые отношения опосредствуют введение и применение законов, процедур и норм, регламентирующих хозяйственную деятельность. Законы принимают форму ограничений (запретов) и предписаний обязательных действий экономических субъектов (например, по лицензированию определенных видов предпринимательской деятельности). Процедуры устанавливают порядок, алгоритм действий, права и обязанности участников государственного регулирования экономики (правила предоставления льгот по налогам, долевого участия государства в инвестиционных проектах и др.). Нормы фиксируют обязательные параметры, которые должны быть учтены, достигнуты, соблюдены участниками государственного регулирования экономики (величина ставки рефинансирования, минимальная заработная плата, нормы амортизации и др.).

Отношения группируются также в сфере их действия. В этом случае выделяются отношения, регулирующие внешние связи — отношения участников государственного регулирования экономики, и отношения, опосредствующие воздействие государства на автономию экономических субъектов (се ограничение или расширение). Предмет первых включает: субсидии, дотации, налоги и т.д., вторых — долю наемного персонала в собственности компаний, статус и компетенцию органов управления фирмой, через которые реализуется партисипативное управление и т.д.

2.3. Основные формы государственного регулирования экономики

Следующий компонент механизма ГРЭ — формы регулирования, различающиеся по объектам, целям, характеру управленческого воздействия, используемому инструментарию.

Понятие «форма регулирования» призвано зафиксировать природу (тип) и содержание управленческого воздействия, которое может быть институциональным, экономико-организационным, информационным и др.

В современном обществе основной состав форм государственного регулирования включает:

- прогнозирование и программирование экономики;
- бюджетное и налоговое регулирование;
- денежно-кредитное регулирование;
- приватизацию и национализацию собственности;
- хозяйственное использование государственной собственности.

Государственное прогнозирование и программирование экономики — разработка и принятие разнообразных программ (планов). Их можно классифицировать по двум критериям:

- 1) степени обязательности и подкрепленности соответствующими мероприятиями государства;
- 2) степени охвата экономики страны.

По первому критерию выделяются, с одной стороны, планы-прогнозы, не подкрепленные финансовыми мерами государства. Их назначение — дать участникам государственного регулирования экономики информацию об ожидаемых изменениях в различных сферах общественного производства, реальном состоянии и тенденциях научно-технического, экономического и социального развития страны. С другой стороны — программы, которые обеспечиваются определенными ресурсами и действиями государства. Такие программы могут иметь различные цели:

- осуществлять желаемое развитие народного хозяйства (приоритетное развитие определенных отраслей, подъем экономики отдельных регионов и др.);
- предотвращать возникновение кризисов;
- обеспечивать новое качество процесса интеграции национальной экономики в мировую.

По второму критерию выделяются программы, объектом которых является национальная экономика (в них определяются действия государства по качественному преобразованию общественного производства, экономическому росту) или ее отдельные отрасли и сектора, районы страны.

Практика развитых стран дает немало примеров успешной реализации таких программ. Важно обратить внимание на страновые особенности использования данной формы государственного регулирования. Так, в США программирование на общенациональном уровне практически никогда не выходило за рамки прогнозов или намеченных правительством ориентировочных экономических показателей, не имеющих обязательной силы. Это объясняется рядом причин, прежде всего незначительностью государственного сектора экономики, традициями минимального вмешательства федерального правительства в дела бизнеса. Напротив, в Западной Европе (в известной мере и в Японии) в послевоенный период сложились благоприятные предпосылки для использования элементов общенационального планирования: упадок народного хозяйства в результате войны и необходимость чрезвычайных мер для преодоления разрухи; относительная слабость частного капитала и его стремление опереться на государство; значительный

государственный сектор экономики и традиции активной экономической деятельности государства; набирающий силу процесс западноевропейской интеграции.

Потребность в обеспечении программ финансовыми ресурсами привела к появлению *финансового планирования*. Финансовый план государства призван координировать движение всех денежных средств в стране, а также финансовую политику на уровне ведомств и местных органов власти.

Посредством *бюджетного и налогового регулирования* обеспечивается государственное потребление; селективная финансовая поддержка отраслей, региональных систем, отдельных предпринимательских структур, социальных групп. Важнейшими компонентами бюджетного регулирования выступают государственное потребление и селективная финансовая поддержка отраслей, регионов и предприятий.

Государственное потребление — это правительственные закупки и заказы на товары (промышленные, сельскохозяйственные), различные услуги (образовательные, научные, медицинские и пр.), военную продукцию. Оно имеет многообразные цели: обеспечение производства общественных товаров, стимулирование совокупного спроса, развитие человеческого капитала, ускорение научно-технического прогресса (НТП) и др. Усложнение названных целей обуславливает тенденцию к повышению роли государства как покупателя и заказчика, росту доли валового внутреннего продукта (ВВП), поступающего в его потребление.

В настоящее время в развитых странах через бюджет перераспределяется до 50% национального дохода. Государство осуществляет на рынке до 20—30% всех покупок, например, в США государством закупается 100% военной, более 80% аэрокосмической продукции.

Государственный заказ привлекает компании гарантированным сбытом, отсутствием риска неплатежей, возможностью использовать промышленное и исследовательское оборудование, принадлежащее государству, наличием различного рода льгот (кредитных, налоговых и др.). Так, в США величина заемного оборотного капитала, предоставляемого государством корпорации-подрядчику, может достигать 90% объема всех средств, инвестируемых в данный заказ, причем военные подрядчики до 80% государственных кредитов получают, как правило, на беспроцентной основе. С целью сглаживания экономического цикла государство может увеличивать объем заказа в период кризиса и депрессии и сокращать его в периоды подъема во избежание перегрева экономики.

Селективная финансовая поддержка отраслей, регионов, предприятий, так же как и государственное потребление, связано с использованием бюджетных средств. Отличие этой формы государственного регулирования состоит прежде всего в ее целях:

- структурная перестройка экономики (посредством направления капиталовложений в отрасли, обеспечивающие долговременный экономический рост и стабильность);
- оздоровление отраслей, переживающих кризис (включая мероприятия по смягчению последствий возможной безработицы);
- поддержка деятельности малорентабельных предприятий и отраслей (в их число входят сельское хозяйство, транспорт, добывающая промышленность, судостроение и др.);
- сглаживание диспропорций в социально-экономическом развитии отдельных районов страны (например, через финансирование затрат, связанных с содержанием бюджетных организаций и социальной защитой населения, расширением производства, комплексным развитием территорий и т.д.);
- поддержка определенных форм и видов бизнеса (малого, инновационного, производственного, консалтингового, лизингового и др.);
- реализация (на условиях долевого с частным бизнесом участия) перспективных капиталоемких инвестиционных проектов;
- проведение в жизнь крупных эколого-хозяйственных программ.

Основными результатами использования такой формы государственного регулирования выступают повышение экономической активности субъектов предпринимательства и расширение его масштабов, формирование и развитие недостающих компонентов экономической инфраструктуры, интенсификация процессов обновления основного капитала и др.

Основные цели денежно-кредитного регулирования:

- защита и обеспечение устойчивости национальной валюты, ее покупательной способности;
- создание условий для удовлетворения потребностей экономики в кредитных ресурсах;
- укрепление банковской системы.

Приватизация и национализация собственности — формы государственного регулирования, применяемые для решения комплекса социально-экономических задач. Продажа государственной собственности частным физическим и юридическим лицам позволяет:

- уменьшить дефицит бюджета, пополнить его доходами и увеличить средства, направляемые в другие секторы экономики;

- расширить сферу действия рыночного механизма и развить конкурентную среду;
- привлечь частный капитал в совместный с государством бизнес (появление смешанного предпринимательства);
- обеспечить «демократизацию» собственности (посредством распределения части акций приватизируемых предприятий между их работниками);
- повысить эффективность использования общественного капитала;
- противодействовать бюрократизации госаппарата.

Приватизацию рассматривают в широком и узком смысле. В широком смысле она означает замедление темпов расширения государственного сектора или его сокращение, что ведет к увеличению вклада частного бизнеса в экономическое развитие страны. В узком смысле приватизация означает полную или частичную передачу права собственности на капитал определенного государственного предприятия частному лицу.

Под *национализацией* понимается не только появление государственной собственности в результате акта отчуждения частной, но и создание государством «своих» предприятий. Национализация становится необходимой:

- для оздоровления отраслей, отдельных предприятий, играющих ключевую роль в национальной экономике;
- укрепления или восстановления государственной монополии на производство и продажу определенных товаров;
- внедрения государственного капитала в передовые, наукоемкие отрасли, требующие значительных первоначальных затрат и не обеспечивающие быструю отдачу от инвестиций;
- поддержания определенного уровня занятости (увеличение числа рабочих мест);
- усиления государственного контроля за процессами структурной перестройки экономики;
- ограничения экономической власти крупных монополий;
- предотвращения (снижения) угроз экономической безопасности страны.

Хозяйственное использование государственной собственности в достижении целей регулирования экономики осуществляется в двух вариантах. При первом — госпредприятия в принципе не ориентируются на извлечение прибыли. Главным для них является оказание льготных услуг частному бизнесу и таким образом создание предпосылок для его устойчивого функционирования и развития. Другой вариант, напро-

тив, предполагает использование собственности государства в качестве активно функционирующего капитала, рентабельность которого может быть сопоставима с частным сектором экономики. В этом случае государство выступает в качестве предпринимателя.

2.4. Методы и инструменты государственного регулирования экономики

Метод регулирования — это способ практического осуществления управленческой деятельности, реализации определенного типа воздействия.

Понятие «*инструмент регулирования*» определяет конкретный прием, средство, с помощью которого субъект управления (в нашем случае — государство) на практике осуществляет воздействие на управляемый объект (в нашем случае — экономика). Посредством определенной совокупности инструментов реализуется тот или иной метод регулирования.

По характеру действия выделяют методы административные и экономические.

Административные методы основываются на силе власти и предусматривают:

- законодательные ограничения (в составе используемых инструментов — лицензирование экспорта, введение экспортных квот, замораживание цен, введение лицензирования определенных видов предпринимательской деятельности и др.);
- обязательные требования к экономическим субъектам по достижению ими однозначно определенных параметров хозяйственной деятельности (в числе инструментов — установление минимального размера уставного капитала хозяйственного общества, минимального размера заработной платы и др.);
- порядок организации, ведения и ликвидации бизнеса (правила государственной регистрации предпринимателей, совершения ими сделок, состав, размеры и сроки вносимых ими налогов и т.д.).

Административные методы являются формализованными, преимущественно предписывающими (что и как надо сделать в обязательном порядке), частично средообразующими (участвующими, например, в создании информационного пространства бизнеса). Они влияют на выбор хозяйствующими субъектами вариантов действий (например, при принятии решения о наиболее приемлемой для конкретного предпринимателя правовой форме бизнеса им будут учтены установ-

ленные законодательством формы имущественной ответственности, максимальное количество участников и др.).

Экономические методы призваны учесть многообразие интересов и мотивов деятельности разных экономических субъектов, создать условия, способствующие выбору ими экономического поведения, позволяющего сбалансировать общественные и частные интересы. С помощью этих методов осуществляются, например, государственное финансирование и кредитование, льготное налогообложение и др. Они могут быть как формализованными, так и неформализованными. Экономические методы влияют не только на выбор хозяйствующими субъектами вариантов действий, но и на процессы формирования ими целей экономической деятельности, являются средообразующими.

По способу применения различают методы прямого и косвенного воздействия. *Методы прямого воздействия* предполагают такое регулирование экономики, при котором государство в инициативном порядке осуществляет определенные действия, используя принадлежащие ему объекты и ресурсы (устанавливает профиль и направления деятельности казенных предприятий, утверждает их планы, осуществляет контроль за финансовыми операциями, устанавливает цены на их продукцию; проводит административное разделение монополистических объединений; принудительно приобретает пакеты акций или целые предприятия; проводит научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в государственных научно-исследовательских центрах и т.д.).

Посредством такого же воздействия планируется и обеспечивается исполнение государственного бюджета. Бюджетная политика воздействует на экономику через структуру доходов (состав и доли их источников) и расходов (направления, объекты и размеры финансовой поддержки), наличие и величину (соотнесенную с ВВП) дефицита (профицита) бюджета государства. Важную роль в ее осуществлении играют межбюджетные отношения, предметом которых выступают дотации (когда финансовая помощь центра региональным и местным бюджетам не имеет целевого назначения и предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе) и субвенции, выделяемые на определенный срок на конкретные цели.

Посредством методов прямого регулирования организуется и функционирует система государственного социального обеспечения. Последняя реализуется в рамках программ, во-первых, социального страхования (выплата пенсий по старости, пособий по временной нетрудоспособности, безработице, медицинское страхование и др.), во-

вторых, социальной помощи (помощь многодетным семьям, субсидии малообеспеченным, инвалидам и др.).

Прямое регулирование осуществляется также через налоговую (определение состава налогов и сроков их уплаты), кредитно-денежную (регулирование объема и динамики предложения денег), ценовую (замораживание цен, установление определенного уровня цен для отдельных товаров), внешнеэкономическую (введение системы внешне-торговых тарифов и квот) политики государства.

В современной российской экономике применение методов прямого воздействия актуализировано в решении таких задач, как снижение уровня бедности (регулирование размера минимальной оплаты труда, пенсий, компенсационных выплат работникам градообразующих и конверсионных предприятий и др.), реформирование ЖКХ (регулирование уровня и динамики тарифов на услуги функционирующих в этой сфере монопольных структур, разработка и финансирование государством программ переселения населения из ветхого, аварийного жилья и др.), повышение инвестиционной привлекательности территорий (создание особых экономических зон различных видов, формирование институтов развития — инвестиционных и венчурных фондов и др.).

Экономический и социальный эффекты методов прямого воздействия обеспечиваются их жесткой организационно-правовой регламентацией и оперативностью применения. Они достижимы по истечении определенного периода времени, зависящего в том числе от сложности и масштаба решаемых задач (например, переселение населения из аварийного жилья осуществляется в рамках долгосрочных целевых программ).

Методы косвенного воздействия призваны создать условия, при которых субъекты экономики будут заинтересованы принимать решения, соответствующие целям экономической политики государства. Их достоинством является способность держать баланс между общественными и частными интересами, недостатком — определенный временной лаг между разработкой и применением государством соответствующих мер и полученными изменениями в поведении и результатах деятельности субъектов хозяйствования.

Выбирая инструменты реализации названных методов, определяя эффекты, ожидаемые от их применения, государство должно учитывать реальное состояние экономики (фазу экономического цикла), состав и содержание ключевых задач ее развития.

Косвенное регулирование осуществляется прежде всего через налоговую, кредитно-денежную, бюджетную, антимонопольную, цено-

вую, внешнеэкономическую политику государства. *Инструментарий налоговой политики* в этом случае включает: налоговые скидки на инвестиции («налоговый кредит»), систему ускоренной амортизации основного капитала, специальные налоговые льготы (например, стимулирующие становление и развитие малого бизнеса).

Важнейшими *инструментами кредитно-денежной политики* выступают: операции с государственными ценными бумагами на фондовом рынке, расширение или ограничение кредита через механизм учетной ставки, варьирование учетной ставки кредита и норм обязательных банковских резервов, страхование экспортных кредитов, кредитование перспективных отраслей и др.

В рамках *бюджетной политики* государство косвенно воздействует на экономику посредством бюджетных субсидий на развитие отсталых районов страны и отстающих отраслей, дотаций и субсидий на подготовку управляющих и др.

Антимонопольная политика реализуется посредством экономических мер, стимулирующих образование и поддерживающих новые фирмы, развитие конкурентной среды. Их состав включает: финансовые (например, создание бизнес-инкубаторов, которые предоставляют вновь образованным фирмам помещения, офисное оборудование бесплатно или по льготным расценкам), информационные и консультационные (предоставление возможности пользования информационными сетями, оказание бесплатных услуг по организации бизнеса, разработке маркетинговой стратегии, налоговому планированию и др.) меры.

Государственное регулирование цен, осуществляемое с помощью косвенных методов, использует инструменты, влияющие на цены экономически — через соотношение между спросом и предложением на рынке. Здесь важную роль играет эмиссионная, направленная на ограничение денежной массы в обращении, и налоговая (например, отмена ряда налогов, снижение налоговых ставок и др.) политика.

Внешнеэкономическое регулирование включает в себя торговую политику, управление обменным курсом, привлечение иностранных инвестиций и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Почему необходимо государственное воздействие на рыночную экономику?
2. Почему государственное регулирование экономики оказывается не только необходимым, но и возможным?

3. В чем состоит особенности государственного воздействия на экономику?
4. Приведите примеры воздействия государства на экономику, являющегося дополняющим и усиливающим рыночный механизм.
5. Приведите примеры воздействия государства на экономику, компенсирующего ограниченные возможности рыночного механизма.
6. Дайте характеристику функций механизма государственного регулирования экономики.
7. Какова эволюция функций механизма государственного регулирования экономики?
8. Какие закономерности развития современной экономической системы следует учитывать для адекватного понимания роли государственного регулирования?
9. Каковы основные формы государственного регулирования экономики?
10. Сформулируйте критерии различения методов государственного регулирования экономики: административных и экономических, прямого и косвенного регулирования.
11. Приведите примеры использования административных и экономических методов регулирования.
12. Приведите примеры использования методов прямого и косвенного воздействия.

3. В чем состоит особенности государственного воздействия на экономику?
4. Приведите примеры воздействия государства на экономику, являющегося дополняющим и усиливающим рыночный механизм.
5. Приведите примеры воздействия государства на экономику, компенсирующего ограниченные возможности рыночного механизма.
6. Дайте характеристику функций механизма государственного регулирования экономики.
7. Какова эволюция функций механизма государственного регулирования экономики?
8. Какие закономерности развития современной экономической системы следует учитывать для адекватного понимания роли государственного регулирования?
9. Каковы основные формы государственного регулирования экономики?
10. Сформулируйте критерии различения методов государственного регулирования экономики: административных и экономических, прямого и косвенного регулирования.
11. Приведите примеры использования административных и экономических методов регулирования.
12. Приведите примеры использования методов прямого и косвенного воздействия.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ СИСТЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

3.1. Сущность и формы общегосударственного планирования

Общегосударственное планирование представляет собой систему принятия решений о предстоящем социально-экономическом развитии страны, средствах реализации научно-технической, экономической, социальной политики, размещении производительных сил по территории страны. Планирование как система предполагает единство трех составляющих аспектов: методологического, социально-экономического и организационного.

Методологический аспект представлен совокупностью принципов и методов планирования. *Социально-экономический аспект* связан с познанием экономических законов, отражением их в экономической политике государства и выражает экономические и социальные процессы расширенного воспроизводства, выступающие как объект планирования. *Организационный аспект* отражает структуру плановых органов и технологию разработки планов, выступающих в качестве объектов планирования.

В процессе общегосударственного планирования решаются следующие основные задачи:

- определение общественных потребностей;
- выявление возможных для удовлетворения общественных потребностей материальных, трудовых и финансовых ресурсов;
- обоснование направлений использования имеющихся ресурсов в соответствии с текущими и перспективными потребностями;
- обеспечение сбалансированности развития между отдельными сферами народного хозяйства, отраслями и видами производства, регионами страны.

По форме проявления и содержанию планирование может быть директивным, индикативным, стратегическим.

- рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не менее 5% в год;
- увеличение числа занятых в сфере малого и среднего предпринимательства до 25 млн человек.

Стратегическое планирование обусловлено потребностью ориентации экономики страны и ее регионов не на существующие условия, а на те, которым еще только предстоит сложиться. Отсюда — постановка перед планированием задач предвидения возможных изменений внешней среды национальной (региональной) экономики и определения ее стратегической позиции, позволяющей обеспечить ее будущую жизнеспособность.

Важной характеристикой стратегического планирования является его способность адекватным образом отреагировать на факторы неопределенности и риска, присущие внешней среде.

Значим акцент на принципиальном отличии стратегического планирования от долгосрочного. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции.

Следует отметить, что, поскольку будущее предсказать практически невозможно и экстраполяция не работает, необходимым инструментом стратегического планирования оказывается *сценарный метод*, пригодный для решения неструктурированных и слабоструктурированных проблем. К первым относят проблемы, которые выражены главным образом в качественных признаках и характеристиках и не поддаются количественному описанию и числовым оценкам, ко вторым — проблемы, которые содержат как качественные, так и количественные элементы. Причем неопределенные, не поддающиеся количественному анализу зависимости, признаки и характеристики имеют тенденцию доминировать в этих «смешанных» проблемах. К ним относится большинство наиболее сложных задач экономического, политического и технического характера.

Состав этапов стратегического планирования развития национальной (региональной) экономики:

- анализ внешней среды для выявления создаваемых ею возможностей и угроз для экономики (например, последствий вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО));
- оценка внутренней среды для определения ее сильных (конкурентные преимущества) и слабых (основные ограничения экономического роста) сторон;

- определение стратегических целей развития экономики;
- разработка и анализ стратегических альтернатив, выбор стратегии достижения поставленных целей.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Установлено, что стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

Законом определен следующий состав задач стратегического планирования:

- координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;
- определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;
- формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-эконо-

мического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;
- организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;
- создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Законом определен состав документов стратегического планирования.

К таким документам, разрабатываемым на федеральном уровне, отнесены:

- ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- стратегии социально-экономического развития макрорегионов;
- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- стратегический прогноз Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- государственные программы Российской Федерации;
- государственная программа вооружения;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- государственные программы субъекта Российской Федерации;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

3.2. Принципы и методы государственного планирования

Принципы планирования — это основные исходные положения, правила формирования, обоснования и организации разработки плановых документов. Они совершенствуются, изменяются, наполняются новым содержанием по мере развития экономики, системы государственного регулирования.

Основные принципы планирования: научность, социальная направленность и предпочтение общественных потребностей, повышение эффективности общественного производства, пропорциональность и сбалансированность, согласованность перспективных и краткосрочных целей и задач.

Принцип научности заключается в том, что плановые документы разрабатываются на основе познания и использования законов общественного развития, достижений различных наук (экономической теории, теории управления, математики и др.).

Принцип социальной направленности и предпочтения общественных потребностей предполагает реализацию в процессе планирования единства интересов человека и общества. Удовлетворение потребностей населения должно быть исходной позицией общегосударственных планов. Экономика не должна и не может развиваться вне интересов личного и общественного потребления.

Принцип повышения эффективности общественного производства предусматривает достижение целей и выполнение задач с наименьшими затратами, т.е. с максимальной экономией живого и овеществленного труда при производстве единицы продукции (работ, услуг). Этот принцип реализуется посредством различных технологий ресурсосбережения и проявляется через систему показателей эффективности: рост производительности труда, снижение материалоемкости и энергоемкости производства, повышение фондоотдачи.

Принцип пропорциональности и сбалансированности предполагает обеспечение:

- эквивалентности обмена результатами производственной деятельности во всех сферах общественного производства;
- равновесия совокупного спроса и совокупного предложения по всему народно-хозяйственному комплексу;
- рационального соотношения между потребностями и всеми имеющимися ресурсами;

- паритета различных форм собственности в пользовании материальными, трудовыми и финансовыми ресурсами общества.

Принцип согласования краткосрочных и перспективных целей и задач предполагает увязку текущих целей и задач социально-экономического развития страны с достижением стратегических целей, научно обоснованных стратегических целей. Он призван обеспечить их согласованность и однонаправленность.

Методы планирования как составная часть методологии планирования представляют собой совокупность способов и приемов, с помощью которых обеспечиваются разработка и обоснование плановых документов. К основным методам планирования относятся: балансовый, нормативный, программно-целевой.

Балансовый метод предназначен для увязки общественных потребностей в ресурсах, обеспечения необходимой пропорциональности в развитии различных производств, отраслей, территорий и народного хозяйства в целом.

Нормативный метод основан на определении и использовании системы прогрессивных норм и нормативов, отражающей достижения НТП, а также важнейшие цели развития экономики.

Программно-целевой метод отличают следующие характеристики:

- ориентация на решение проблем комплексного характера;
- наличие стратегического компонента;
- планирование ресурсов, осуществляемое исходя из конкретных результатов, ожидаемых при реализации определенных целей;
- концентрация ресурсов на решении ключевых вопросов социально-экономического развития систем, обеспечивающем их продуктивную адаптацию к условиям внешней среды и развитие;
- обязательность экономической оценки эффектов управления.

Основной инструмент программно-целевого метода — программы.

Программа в самом общем смысле означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы.

Для программ характерна высокая степень *интеграции видов деятельности и исполнителей*, которая проявляется в следующем:

- временное организационное единство участников до реализации программы;
- полная интеграция видов деятельности и организаций на всех этапах — от построения программы до окончательной ее реализации;
- строгая субординация целей;

- наличие единого общего сценария для выполнения программы, высокая степень концентрации мероприятий, альтернативные возможности и др.;
- самостоятельное финансирование;
- наличие специального органа по управлению программой со всеми правами, полномочиями, несущего полную ответственность за ее осуществление.

Для программной проработки на общегосударственном уровне определены *проблемы*, оказывающие глобальное влияние на динамику развития экономики страны и связанные с реализацией регионального разреза государственной промышленной политики. В их числе:

- освоение пионерных районов промышленного развития;
- вовлечение в хозяйственный оборот крупных минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;
- изменение специализации экономики регионов или отдельных зон в ходе структурной перестройки;
- формирование полюсов (зон, технополисов, крупных объектов и т.д.) экономического роста, имеющих принципиальное значение для создания эффективной структуры экономики страны (как отраслевой, так и территориальной);
- осуществление необходимой санации предприятий, продукция которых направляется на удовлетворение общегосударственных нужд;
- создание и развитие объектов зональной, межзональной и магистральной инфраструктуры;
- осуществление регионального разреза государственной научно-технической политики: создание и развитие объектов науки и научного обслуживания в регионах, обеспечивающих реализацию стратегических направлений исследований и крупных комплексных научно-исследовательских межрегиональных программ;
- реализация государственной политики, имеющей наиболее выраженный территориальный характер, в первую очередь в части смягчения региональных диспропорций в уровне жизни, оказания помощи населению депрессивных регионов;
- реализация государственной экологической политики в части проблем общегосударственного, межрегионального значения, а также наиболее сложных и требующих привлечения значительных ресурсов экологических проблем регионального характера (катастроф техногенного характера и т.д.).

3.3. Задачи и объекты государственного планирования

Задачи органов централизованного управления (представленных министерствами и ведомствами) в сфере планово-прогнозной деятельности достаточно многообразны. Прежде всего к ним следует отнести:

- определение среднесрочных и долгосрочных перспектив экономического, социального и научно-технического развития страны, а также отраслей народного хозяйства;
- формирование и организацию выполнения общегосударственных программ на основе широкого использования программно-целевых и индикативных методов планирования;
- определение целей и приоритетов социально-экономической политики.

Объектами общегосударственного прогнозирования и макроэкономического планирования являются:

- основные пропорции расширенного воспроизводства;
- общегосударственная научно-техническая, структурная, инвестиционная, инновационная политика;
- межгосударственные внешнеэкономические связи;
- резервы для осуществления общегосударственных программ и локализации чрезвычайных ситуаций;
- обороноспособность страны на принципах разумной достаточности.

3.4. Зарубежный опыт государственного планирования

Общегосударственное планирование экономического и социального развития не только возможно, но и в значительной степени необходимо и эффективно, о чем свидетельствует опыт Японии, Западной Европы.

Общегосударственное планирование в *Японии* носит индикативный характер. Разрабатываемые на пятилетний срок общегосударственные планы социально-экономического развития формально не являются законами, а представляют собой государственные программы, ориентирующие и мобилизующие отдельные звенья экономической системы страны на их выполнение в общенациональных интересах.

Состав целей и задач пятилетних планов определяется состоянием экономики и возможностями ее развития. Так, разработчики пер-

вого японского общегосударственного плана, известного как «пятилетний план экономического обеспечения» (1956—1960), исходили из того, что экономическое развитие Японии того периода требовало решения ряда серьезных проблем, связанных с дезорганизацией послевоенной экономики, инфляцией, дефицитом платежного баланса, наличием массовой безработицы. Поэтому главной целью было определено достижение экономической автономии и полной занятости. Перечень основных задач включал: укрепление промышленной базы, содействие торговле, развитие земледелия, опеку малых и средних предприятий, развитие науки и техники, поддержание здорового финансирования и нормализацию денежного рынка, стабилизацию цен, стабилизацию уровня жизни и экономное потребление ресурсов.

В разработке государственных планов так или иначе принимают участие все правительственные учреждения, имеющие отношение к экономике. Привлекаются также научно-исследовательские организации, значительный круг наиболее опытных специалистов. Главную координирующую и исполнительскую роль в разработке планов играют Управление экономического планирования и Экономический совет.

Управление экономического планирования является важной составной частью структуры японского кабинета министров. Оно возглавляется генеральным директором в ранге государственного министра. Его функции: организация разработок долгосрочных экономических планов; анализ и оценка общего потенциала нации; планирование и координация основных мероприятий и программ, относящихся к развитию энергетики.

Экономический совет, созданный в 1952 г., формально находится в ведении Управления экономического планирования, но фактически подчиняется непосредственно премьер-министру. Его основные функции сводятся к тому, чтобы по поручению премьер-министра изучать положение дел в экономике и формировать свое мнение о ее развитии, а также готовить материалы по вопросам разработки долгосрочных экономических планов. Фактически совет является совещательным органом при премьер-министре, который непосредственно руководит разработкой общегосударственных планов социально-экономического развития страны.

Приступая к разработке очередного плана, Экономический совет исходит прежде всего из целей, которые в общих чертах формулируются в обращенном к нему поручении премьер-министра о составлении нового плана (например, достижение экономической независимости страны, максимизация экономического роста, укрепление экономи-

ческих позиций Японии в мировом сообществе и т.п.). Вместе с тем начиная с 1960-х гг. совет учитывает и те цели, которые поставлены долгосрочными государственными программами, известными как «комплексные планы национального развития».

В числе основных индикаторов пятилетних планов используются: темп экономического роста, рост потребительских цен, сальдо платежного баланса и др.

Экономический совет представляет план в виде доклада премьер-министру. Как правило, план одобряется без особых замечаний. Однако при необходимости в него вносятся определенные поправки и уточнения. Далее окончательный вариант плана утверждается кабинетом министров как общегосударственный экономический план. Затем он публикуется в печати и доводится до всех правительственных учреждений.

Пятилетние планы дополняют правительственные документы, которые фокусируют внимание на конкретных вопросах и сферах. Такие документы устанавливают рамки для корпораций, включая и промышленные ассоциации, и дают ориентиры для сравнения прошлых и будущих результатов.

Практика показывает, что большинство крупных японских компаний в значительной степени способствуют осуществлению этого плана. Более того, многие из них планируют свою деятельность исходя из его наметок и ориентиров.

Значительный опыт общегосударственного планирования накоплен во *Франции*. Сразу после окончания Второй мировой войны перед правительством страны, которое возглавлял генерал де Голль, встала проблема поиска путей восстановления и дальнейшего развития экономики. Было принято решение о том, что Франции необходимо располагать системой, способной дополнить и усилить рыночную экономику. Основная идея при этом заключалась в следующем: если не работать по плану, то общество будет обречено на разрозненные усилия. Кроме того, возможно формирование тенденций роста потребления в ущерб капиталовложениям, что естественно для страны, пережившей разрушительную войну. Следовательно, необходимо было создать механизм, который координировал бы инвестиции и потребление, вносил в эту область определенный порядок.

Нужно отметить, что до 1946 г. опыта планирования в условиях рынка в мире практически не существовало. В связи с этим возникла сложная проблема совмещения идеи плана с рыночной экономикой. Для этого был провозглашен ряд основополагающих принципов. Первый из них заключался в том, что Франция была и остается

страной со смешанной экономикой, т.е. в ней будут функционировать государственный и частный секторы. Вторым принципом провозглашалась открытость экономики. Третий проявился в том, что французский план не может носить директивный характер. Он должен быть индикативным, т.е. показывающим экономике желаемое направление развития и использующим средства, которыми располагает государство для движения в нужном направлении, при этом план не должен чрезмерно обременять предприятия. И наконец, последний принцип — план следует разрабатывать с участием организаций предпринимателей, профсоюзов и представителей всех заинтересованных министерств и ведомств, администраций всех уровней, а не бюрократическим, не технократическим путем, не узким кругом специалистов.

Организует разработку плана созданный в 1946 г. Генеральный комиссариат по плану — главный центр французской системы планирования экономики. Первый во Франции государственный план, получивший название по имени основателя французской системы планирования «план Монне», действовал с 1947 по 1953 г. С тех пор прошло много лет, менялись приоритеты, средства достижения поставленных целей.

Современный процесс планирования развития французской экономики включает пять этапов:

- 1) *этап анализа и прогноза* (при разработке прогноза используют динамические модели экономического роста, а также межотраслевые балансы);
- 2) *определение долгосрочных тенденций* (начинается после того, как закончена разработка прогноза). Кроме того, предпринимаются попытки заранее предусмотреть моменты перемен направления этих тенденций;
- 3) *этап «стратегического размышления»*, заключающийся в оценке того, каковы сильные стороны экономики страны, которыми необходимо воспользоваться для дальнейшего движения вперед (например, наличие квалифицированной рабочей силы, мощного научного потенциала в той или иной сфере деятельности и т.д.), и анализ слабостей страны. При расчете необходимо более эффективно использовать сильные стороны, а слабые — компенсировать;
- 4) *этап непосредственного планирования*, роль которого состоит в том, чтобы воплотить стратегию в совокупность целей, достижимых на протяжении ближайших пяти лет. Одновременно формулируются и те средства, которые позволят достичь по-

страной со смешанной экономикой, т.е. в ней будут функционировать государственный и частный секторы. Вторым принципом провозглашалась открытость экономики. Третий проявился в том, что французский план не может носить директивный характер. Он должен быть индикативным, т.е. показывающим экономике желаемое направление развития и использующим средства, которыми располагает государство для движения в нужном направлении, при этом план не должен чрезмерно обременять предприятия. И наконец, последний принцип — план следует разрабатывать с участием организаций предпринимателей, профсоюзов и представителей всех заинтересованных министерств и ведомств, администраций всех уровней, а не бюрократическим, не технократическим путем, не узким кругом специалистов.

Организует разработку плана созданный в 1946 г. Генеральный комиссариат по плану — главный центр французской системы планирования экономики. Первый во Франции государственный план, получивший название по имени основателя французской системы планирования «план Монне», действовал с 1947 по 1953 г. С тех пор прошло много лет, менялись приоритеты, средства достижения поставленных целей.

Современный процесс планирования развития французской экономики включает пять этапов:

- 1) *этап анализа и прогноза* (при разработке прогноза используют динамические модели экономического роста, а также межотраслевые балансы);
- 2) *определение долгосрочных тенденций* (начинается после того, как закончена разработка прогноза). Кроме того, предпринимаются попытки заранее предусмотреть моменты перемен направления этих тенденций;
- 3) *этап «стратегического размышления»*, заключающийся в оценке того, каковы сильные стороны экономики страны, которыми необходимо воспользоваться для дальнейшего движения вперед (например, наличие квалифицированной рабочей силы, мощного научного потенциала в той или иной сфере деятельности и т.д.), и анализ слабостей страны. При расчете необходимо более эффективно использовать сильные стороны, а слабые — компенсировать;
- 4) *этап непосредственного планирования*, роль которого состоит в том, чтобы воплотить стратегию в совокупность целей, достижимых на протяжении ближайших пяти лет. Одновременно формулируются и те средства, которые позволят достичь по-

планов сопряжен с изменением состава индикаторов. Например, в США в совокупность показателей, применяемых в планировании и контроле и отражающих качество жизни населения, включены: квалификация в возрасте 19 лет; продолжительность здоровой жизни; дома, не приспособленные для жизни; выбросы парниковых газов; дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха; реки хорошего и высокого качества; новые дома, построенные на освоенных землях; количество производимых и перерабатываемых отходов.

Контрольные вопросы и задания

1. Почему общегосударственное планирование возможно и необходимо в условиях рыночной системы хозяйствования?
2. Какие существуют формы общегосударственного планирования, каковы особенности каждой из них?
3. На решение каких проблем ориентированы общенациональные программы?
4. Укажите принципы общегосударственного планирования и раскройте их содержание.
5. Назовите методы общегосударственного планирования и дайте их характеристику.
6. Как осуществляется индикативное планирование в Японии?
7. Как осуществляется индикативное планирование во Франции?

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

4.1. Специфика и роль государственной собственности

Специфика государственной собственности проявляется в следующих моментах:

- она непосредственно связана с осуществлением политической власти; верховным распорядителем имущества выступает государство;
- собственность не персонифицируется в отдельных участниках экономического процесса, и в этом смысле она унитарна;
- субъектами отношений собственности являются, с одной стороны, органы государственной власти, с другой — субъекты хозяйствования, реализующие правомочия по распоряжению и пользованию объектами названной собственности;
- использование собственности в экономической деятельности реализуется в двух вариантах: рыночном и предпринимательском;
- эта собственность функционирует также в сферах, где отсутствует конкуренция.

Для понимания роли *государственной собственности* в современной рыночной экономике необходимо прежде всего обозначить *основные сферы ее хозяйственного использования*. Таковыми являются отрасли:

- определяющие общие условия воспроизводства (транспорт, энергетика, связь), т.е. отрасли производственной инфраструктуры;
- требующие большого начального капитала (добывающая промышленность, черная металлургия и др.);
- с пролонгированным, т.е. сдвинутым во времени получением, эффектом (фундаментальная наука, аэрокосмическая техника и технология);

- обеспечивающие воспроизводство рабочей силы (образование, культура, здравоохранение), т.е. отрасли социальной инфраструктуры.

Необходимо отметить, что речь не идет о монопольном положении государства в названных отраслях. Такой вариант не является типичным, поскольку и частные организации действуют в отраслях производственной и социальной инфраструктуры. Заметной тенденцией последних десятилетий в развитых странах становится использование частного капитала в рамках государственно-частного партнерства для развития отраслей, традиционно являвшихся сферой ответственности государства (образование, здравоохранение, культура).

В большинстве стран в *сферу государственной собственности* в той или иной мере входят: земельные угодья, ресурсы недр, денежные средства, золотовалютные резервы, предприятия электроэнергетики, газовой, угольной, сталелитейной промышленности, военные объекты, воздушный транспорт, почта, железные дороги, телекоммуникации и т.д. Составной частью государственного сектора являются учреждения и организации социальной сферы.

Процесс формирования и расширения государственной собственности осуществляется *тремя путями*:

- 1) *национализация частных предприятий* (апробирован западноевропейскими странами);
- 2) *государственное строительство*, т.е. создание новых объектов за счет госбюджета (используется в Западной Европе, США, Японии);
- 3) *осуществление финансовых инвестиций* (покупка государством пакетов акций частных корпоративных структур).

Следует обратить внимание на фундаментальное различие между государственным и частным секторами экономики. Оно выражается в том, что в первом случае экономическая деятельность носит обязательный характер, во втором — добровольный.

Величина государственного сектора в каждой из стран различна и определяется рядом взаимосвязанных факторов, в числе которых: исторически сложившиеся условия и культурные традиции страны, фаза экономического цикла, экономическая политика, проводимая партией, стоящей у власти.

Европа всегда отличалась относительно высоким уровнем развития государственного сектора. В конце XX в. в странах Европейского сообщества (ЕС) на государственных хозяйственных объектах было занято более 8 млн человек — почти 11% всех работающих по найму. На их долю приходится 12,5% вновь созданной стоимости и почти 20%

валовых капиталовложений в основные фонды (без сельского хозяйства). Государственные предприятия преобладают в энергетике (примерно 70% всех занятых в этой отрасли в ЕС), на транспорте и в связи (около 60% занятых), в финансовом секторе (30%).

Влияние государственного сектора особенно велико во Франции, Италии, Австрии, Испании, Португалии в таких важных отраслях, как металлургия, судо- и автомобилестроение, химия, атомная энергетика, исследование космоса. Например, в Австрии госсектор доминирует (имеет свыше 75% в электроэнергетике, газовой, нефтяной, угольной, сталелитейной промышленности, автомобилестроении). В Германии сфера его действия более узкая: в газовой и угольной промышленности он составляет менее 50%, в нефтяной промышленности и автомобилестроении не превышает 25%. В Японии и США во всех отраслях преобладает частный сектор (более 75%).

Выделяются страны с высоко- и низкодиверсифицированной структурой государственной собственности. Первая группа представлена Испанией, Австрией, Францией и Италией, где высокодиверсифицированная структура госсобственности распространена во многих отраслях. Ее доля во Франции и Италии не опускается ниже 40%, в Испании в ряде отраслей равна или выше 90%, в Австрии в ряде отраслей достигает 100%. Ко второй группе относятся США и Япония, где присутствие государства ограничено в основном двумя-тремя отраслями.

Значение государственного сектора в экономике, как правило, оценивается по его доле в численности занятых в экономике, валовых капиталовложениях в основные фонды, чистой или условно-чистой продукции, капитале отдельных отраслей. Влияние государственного сектора на развитие экономики определяется его вкладом в создание ВВП или долей в национальных производственных ресурсах, размерами перераспределения и потребления ВВП.

Так, в Европейском сообществе максимальная доля публичного сектора в ВВП составляла в конце XX в. 23,2% (Греция), минимальная — 8,3% (Нидерланды). Его влияние в производстве наиболее велико (от 14 до 18% общего объема производства) в Финляндии, Греции, Франции, Италии. Затем следуют шесть стран, где его доля колеблется от 10 до 14%: Австрия, Швеция, Португалия, Ирландия, Бельгия и Германия. В Дании и Испании его объем не превышает 8—10%, менее 6% производства — в Нидерландах и менее 3% — в Англии.

Доля государственных предприятий в валовых вложениях в основные фонды имеет достаточно широкий диапазон: от 11% в Италии до 33—35% во Франции и Финляндии, доля в численности занятых — от 5—6% в Великобритании и Ирландии до 25% в Австрии.

4.2. Основные тенденции развития государственной собственности в современной рыночной экономике

До 1980-х годов развитие государственной собственности имело циклический характер: в периоды кризисов проводилась национализация частных предприятий, в период подъема — приватизация. Но в целом доля государственной собственности увеличивалась.

Современному этапу эволюции рыночной системы, наступившему в 1970—1980-е гг., присущи новые тенденции развития государственной собственности. Речь идет о тенденциях, определяемых долгосрочной динамикой экономических событий в странах, имеющих наиболее развитую и сложную структуру государственного регулирования.

Одна из тенденций — *снижение доли государственной собственности*. В основе такого процесса лежат две основные причины. Первая — изменившиеся условия общественного воспроизводства, прежде всего возросший динамизм изменений структуры и объема платежеспособного спроса, усиление потребности в гибком реагировании производства на меняющуюся рыночную, технологическую и социальную ситуацию. Государственные предприятия, отличающиеся слабостью внутренних импульсов к инновациям, оказывались неспособными к оперативной структурной перестройке. Вторая причина — низкая экономическая эффективность государственных предприятий, обусловленная спецификой их функций, экономического положения, особенностями системы управления государственным сектором. Давая ее содержательную характеристику, следует обратить внимание на следующие принципиальные моменты:

- государственные предприятия решают задачи как общеэкономические (например, поддержка отраслей, важных с точки зрения национальной экономики, но стагнирующих из-за непривлекательности для частного капитала, обеспечение нормального функционирования экономической инфраструктуры), так и социальные (предоставление населению льготных услуг в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, расширения трудоустройства безработных и т.д.). Их постановка и реализация в значительной степени ограничивают возможности достижения микроэкономической эффективности;
- государственные предприятия в период, предшествовавший широкомасштабной приватизации, с одной стороны, как правило, не имели свободы маневра на рынке, не могли самостоятельно

изменять свой производственный профиль, диверсифицировать производство, с другой — были полностью исключены из конкурентной борьбы. Отсутствие сколько-нибудь экономически обоснованных финансовых ограничений позволяло использовать госбюджет для систематического покрытия их убытков и в то же время усиливало налоговую нагрузку на другие экономические субъекты, ограничивая их стимулы к развитию бизнеса;

- системе управления государственными предприятиями присущ ряд генетических, в принципе неустранимых дефектов. В их числе: бюрократизация управленческой деятельности, проявляющаяся в доминировании частных интересов государственных служащих над общественными, превращении задачи воспроизводства государственного управления в конечную цель, практически не связанную с состоянием и направленностью изменений, происходящих в национальной экономике; относительная длительность процессов сбора, переработки, анализа информации, необходимой государственным органам для принятия решений. Такая информация оказывается зачастую недостоверной, поскольку отражает уже прошедший временной период.

Сужение государственного сектора в процессе приватизации осуществляется по определенным программам, разрабатываемым и реализуемым органами государственной власти и управления. Такие программы отражают специфику условий и задач экономического развития отдельной страны, особенности избранного механизма приватизации. Обратим внимание на существенные характеристики *механизма приватизации, проведенной в западноевропейских странах.*

Во Франции программа приватизации второй половины 1980-х гг. предусматривала:

- сочетание государственного регулирования и рыночных рычагов;
- разработку для каждого предприятия плана приватизации, утверждаемого декретом премьер-министра;
- использование свободной продажи акций через механизм биржи в качестве предпочтительной формы смены собственника;
- продажу персоналу предприятия акционерного капитала на льготных условиях (стоимость акций для них уменьшалась до 20% при условии сохранения ее владельцем в течение трех лет, отсрочка оплаты акции продлевалась до трех лет);
- создание «твердого ядра» акционеров (держателей 15—30% акций) приватизированных предприятий для обеспечения стабильности контроля над их управлением;

- использование вырученных от приватизации средств на выплату государственного долга и на капитальные дотации другим государственным предприятиям.

В *Великобритании* программа приватизации, реализованная в первой половине 1980-х гг., имела следующие отличительные признаки:

- проводилась по трем взаимосвязанным направлениям: продажа частному сектору принадлежащих государству активов; предоставление частным компаниям привилегий на производство товаров и услуг, ранее производимых государственным сектором; устранение различных ограничений на конкуренцию с государственными монополиями;
- приватизировались преимущественно прибыльные предприятия нефтяной, электронной и других передовых отраслей промышленности, прибыльные филиалы убыточных компаний;
- наряду с предоставлением персоналу предприятий льготных условий покупки акций практиковалась также их безвозмездная передача;
- в качестве способов приватизации использовались открытая и закрытая продажа акций, а соответственно два вида цен: фиксированные и конкурсные;
- применялось кютирование акций (например, 34% акций компаний электроснабжения выделялось индивидуальным инвесторам, 48% — институциональным, 20% — зарубежным юридическим и физическим лицам);
- широкое распространение получил выкуп предприятий менеджерами и работниками.

Другой тенденцией развития государственной собственности является *относительное увеличение доли государственной собственности, функционирующей на коммерческих началах*. Главной причиной, обусловившей появление и развитие названной тенденции, стало усложнение экономики, потребовавшее повышение разнообразия способов и методов ее государственного регулирования. Коммерциализация существенной части государственных предприятий обусловила качественные изменения в механизме управления ими. Действуя в рыночной среде, в условиях конкуренции, они нуждаются в управлении, сориентированном на рыночные критерии эффективности (максимизация прибыли и стоимости активов, выживаемость и др.). Отсюда — потребность в использовании инструментария современного менеджмента. Многообразны *формы* проявления и *результаты* действия названной тенденции. Обратим внимание на наиболее значимые из них:

- разделение государственных предприятий в зависимости от целевой функции на некоммерческие и предпринимательские, с последующим применением в оценке деятельности последних показателей эффективности, апробированных в частном секторе;
- перевод государственных предприятий с режима публичного права на регулирование их деятельности нормами частного права;
- повышение уровня экономической самостоятельности государственных предприятий.

Еще одна тенденция развития государственной собственности отражает *процесс проникновения государственного капитала в частный сектор и наоборот — частного капитала в государственный сектор*. Она свидетельствует о появлении принципиально новой характеристики современной смешанной экономики, которую отличает не традиционно параллельное, преимущественно обособленное функционирование государственной и частной собственности, а их тесное взаимодействие.

Названная тенденция имеет сложную объективную основу, которую формируют происходящие в государственном секторе изменения, связанные с процессами приватизации и модернизации публичных предприятий.

В содержательной характеристике приватизации важно обратить внимание на то, что она не обязательно означает полную утрату контроля публичной власти за приватизированным предприятием. В некоторых случаях приватизация предполагает лишь уступку части акций, когда государство остается владельцем меньшинства акций со всеми правами, соответствующими такой ситуации. К тому же практика «золотой акции», в большей степени используемая в Великобритании, позволяет государству, если оно сочтет это необходимым, сохранять право «вето» на некоторые важные решения, например, в отношении состава органов управления, гражданства руководителей, ограничения объема участия, сбережения активов или сохранения определенных видов деятельности.

Заслуживает внимания и концепция приватизации в США, где к ней стали относить не только продажу государственных предприятий, но и внедрение других рыночных механизмов, например контрактирование государственных учреждений с частными фирмами — исполнителями заказов, передачу производственного капитала государственных корпораций в частную собственность посредством договорных сделок или через систему публичных торгов, а также путем установления арендных отношений между соответствующими государственными органами и частными фирмами.

Обобщая зарубежный опыт приватизации, можно выделить *инструменты*, позволяющие сохранять присутствие государства в экономике и создающие возможности для интеграции его капитала с частным:

- преобразование крупных государственных холдингов в коммерческие общества, акции которых могут участвовать в торгах на бирже;
- уступка частному бизнесу дочерних и внучатых компаний;
- передача государственных предприятий в оперативное управление и эксплуатацию частным корпорациям.

Смешанные предприятия обладают потенциалом для разрешения противоречий, имманентных рыночной системе хозяйствования: между ориентацией на текущую конъюнктуру рынка и долгосрочными целями развития экономики, ее ключевых отраслей и региональных формирований, между мотивами прибыльности и социальной эффективности. Такая возможность обеспечивается тем, что государством, как правило, устанавливаются определенные ориентиры (экономические, социальные), достижение которых «включает» действие разнообразных льгот: по налогам, кредитам и т.д. Такие предприятия, являясь полностью погруженными в рыночные условия, имея коммерческие цели и в то же время находясь в поле действия экономических интересов государства, позволяют последнему с гораздо меньшим запаздыванием и издержками, чем при использовании традиционных форм хозяйствования, отслеживать изменения в механизме предпринимательской деятельности и вносить коррективы в ее экономические и правовые условия.

4.3. Типы государственных предприятий в зарубежных странах

Государственный сектор представлен предприятиями разных организационно-правовых форм, существующими в рамках как публичного, так и частного права. *Государственным* признается *предприятие*, осуществляющее экономическую деятельность, в котором государство обладает большей частью капитала или играет решающую роль в управлении. Минимальная доля государства в капитале, на основе которой смешанное предприятие принадлежит либо к государственному, либо к частному сектору, различна по странам. Например, во Франции официальная статистика относит к государственному сектору дочерние смешанные компании государственных предприятий с долей государ-

ства, равной 30%, в ФРГ — даже 25%. В большинстве стран (Испания, Португалия, Австрия и др.) к государственному сектору причисляются предприятия, доля государства в которых равна или выше 50%.

Первую группу образуют *несамостоятельные публично-правовые предприятия*. Для них характерно полное отсутствие автономии, когда их органы управления являются «продолжением» иерархической лестницы курирующих министерств или ведомств. Финансы таких предприятий формируются на принципах *брутто-бюджета* или *нетто-бюджета*. Согласно первому принципу, вся смета доходов и расходов предприятия строго включается в государственный бюджет. Во втором случае предприятие имеет самостоятельный бюджет, а в государственный бюджет включается только чистый результат его хозяйственной деятельности (положительное сальдо поступает в доходную часть, а отрицательное — в расходную). Преимущественно используется *нетто-бюджет*.

Чаще всего такие предприятия находятся на дотации государства, так как реализация производимой ими продукции и оказание услуг осуществляются по заниженным ценам. Данные предприятия или обеспечивают деятельность управляющего ими органа, или занимаются производством услуг для удовлетворения общественных нужд. К этой группе в Великобритании относятся Правительственная типография, верфи военно-морского флота, в Нидерландах — государственные почта и связь, типография и издательство, в Италии — Управление железными дорогами, Управление почтовыми услугами, в ФРГ — Федеральная типография.

Вторую группу образуют *самостоятельные предприятия, действующие в рамках публичного права*. Они отделены от центральных государственных и местных органов управления на основании специальных законов, определяющих их статус. Такие предприятия, как правило, имеют собственный капитал, функционируют на основе экономического расчета, пользуются определенной автономией при решении финансовых и кадровых вопросов. В то же время для них существует целый ряд серьезных ограничений, которые обычно сводятся к невозможности самостоятельно устанавливать цены и тарифы на услуги, осуществлять капиталовложения за границей, заключать крупные контракты и др.

К этой группе, например, по французскому праву относятся некоторые административные учреждения (почта, телеграф); в Великобритании — так называемые «государственные» (публичные) корпорации (*public corporation*), которые контролируют целые отрасли промышленности, например угледобывающую, сталелитейную, а также водоснаб-

жение, газовую и электроэнергетическую промышленность, железные дороги; в ФРГ — публичные учреждения (*öffentliche Instanz*); в США — правительственные корпорации; в Японии — общественные корпорации; во Франции предприятия, обладающие основными признаками, свойственными английской публичной корпорации, определяются как публичное учреждение (*établissement publique*), либо как публичное предприятие (*entrepr'se publique*). В качестве примера публичных корпораций в Англии можно привести национальное управление угольной промышленности, корпорацию Би-Би-Си, во Франции — компании Электрисите де Франс, Газ де Франс, Комиссариат по атомной энергии и др.

Как правило, органы управления такими предприятиями назначаются государством. Так, во Франции важную роль играет формируемый правительством административный или наблюдательный совет предприятия. Его председатель, а в ряде случаев и генеральный директор назначаются правительством. Влияние государства на руководящие органы публичных предприятий проявляется также в том, что оно обладает правом отзыва как своих представителей в совете, так и его председателя. Названный совет является трехсторонним органом. В его состав на паритетной основе входят:

- представители государства, в случае необходимости и других акционеров;
- лица, выбранные с учетом их профессиональной, научной или технологической компетентности, или знания региональных, департаментских или местных аспектов частной или публичной деятельности, связанной с деятельностью предприятия, либо в качестве представителей потребителей или пользователей;
- представители лиц наемного труда.

Обратим внимание на участие работников предприятия в деятельности указанного органа управления. Оно свидетельствует о значении, которое придает государство процессам партисипатизации и их институциональному обеспечению. Заметим, что представители лиц наемного труда исполняют свои обязанности на безвозмездной основе, но руководитель предприятия обязан предоставлять им необходимое время для их осуществления, которое оплачивается как рабочее время и не может составлять менее 15 часов в месяц и более половины официального рабочего времени. Кроме того, в отношении названных представителей устанавливается режим особой защиты от любых увольнений, в том числе за серьезные проступки, причем этот режим сохраняется и в течение первых шести месяцев после истечения срока их мандата.

Например, во Франции существует штат специализированных государственных служащих — государственные контролеры, подчиняющиеся Министерству финансов и обеспечивающие экономический и финансовый контроль за крупными публичными предприятиями. В зависимости от степени важности публичного предприятия к нему «приписывается» до трех контролеров, которые выполняют двойную функцию, — информируют, с одной стороны, свои министерства о решениях, принимаемых предприятием, с другой — предприятие о позиции министерства по поводу этих решений. Контролеры принимают участие в заседаниях административного совета, где имеют совещательный голос, а иногда — право отсрочивающего вето, и располагают широкими контрольными правами. Государство оказывает влияние также с помощью указаний, которые даются его представителям, а в случае необходимости — и публичному предприятию в целом через его руководителя. Соответствующие государственные органы принимают решения в отношении бюджетов, балансов и отчетов о результатах их выполнения; а также о расширении финансового участия; установлении окладов руководителей; использовании займов; изъятии государственного имущества.

Опыт Великобритании подтверждает определяющую роль государства в формировании и функционировании органов управления публичным предприятием. Как уже отмечалось, типичной для этой страны формой самостоятельного публичного предприятия является государственная корпорация. Она управляется советом директоров, назначаемым правительством. На эти советы возлагается обязанность выполнять директивы правительства, которое имеет полномочия назначать председателя и членов совета, а также в ограниченном числе случаев распускать совет директоров.

Третью группу образуют *предприятия, действующие в рамках частного права*. Они создаются преимущественно в форме акционерного общества, капитал которого либо целиком принадлежит государству, либо последнее обладает контрольным пакетом акций. К таким предприятиям относятся: во Франции, например, железные дороги, автомобильный концерн *RENAULT*, в Италии — компании, действующие под контролем государственных холдингов.

Формально государственные акционерные общества являются наиболее независимой и самостоятельной по отношению к государству категорией предприятий. Они не входят в систему органов государственного управления. Большое распространение они получили в капиталоемких отраслях. Таковыми, в частности, являются отрасли

производственной инфраструктуры, в которых, как правило, сосредоточен государственный капитал. Государственные предприятия в этой организационно-правовой форме широко используются в таких странах, как Франция, Испания, Италия.

Для управления своими предприятиями государство в некоторых странах использует специальные учреждения (например, министерство государственных частей в Италии, государственную холдинг-компанию в Швеции). При отсутствии общенационального органа, управляющего государственными предприятиями, эту функцию в других странах выполняют министерства финансов и экономики совместно с отраслевыми и функциональными министерствами (Великобритания, Франция, ФРГ).

4.4. Типы государственных предприятий в России

Сектор государственных предприятий в России представлен унитарными предприятиями и акционерными обществами, в которых государство является единственным акционером.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ) и Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее — Закон об унитарных предприятиях) *унитарные предприятия* отнесены к классу коммерческих организаций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

В отличие от иных коммерческих организаций унитарные предприятия, во-первых, *наделены* не общей, а целевой правоспособностью, т.е. могут заниматься только теми видами деятельности, которые определены в их уставе; во-вторых, *не наделены* правом собственности на имущество. Оно неделимо и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

Согласно Закону об унитарных предприятиях, создаются и действуют следующие *виды* унитарных предприятий:

унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, — федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта РФ, муниципальное предприятие;

унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, — федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие.

Закон об унитарных предприятиях закрепляет за собственником имущества *унитарного предприятия* такие права, как: определение цели, предмета, видов деятельности предприятия; а также порядок составления, утверждения, установления показателей планов (программ) его финансово-хозяйственной деятельности; формирование уставного фонда; назначение на должность руководителя; утверждение показателей экономической эффективности деятельности предприятия; согласие на участие предприятия в иных юридических лицах, на совершение крупных сделок и др. (ст. 20). Такие предприятия самостоятельно принимают решение об использовании материальных и трудовых ресурсов, осуществляют самофинансирование и ориентируются на получение прибыли. Собственник не отвечает по обязательствам унитарного предприятия.

Прибыль, полученная унитарным предприятием, распределяется следующим образом и в следующем порядке. Во-первых, предприятие уплачивает налоги и иные обязательные платежи. Во-вторых, оно ежегодно перечисляет часть прибыли в соответствующий бюджет. В-третьих, оставшаяся часть прибыли сохраняется за предприятием и идет на формирование резервного и иных фондов, развитие и расширение финансово-хозяйственной деятельности, инвестирование и др. При этом направления расходования этих средств определяются самим предприятием (ст. 16, 17).

Данный вид унитарных предприятий по внешним признакам мало чем отличается от действующих в зарубежной практике предприятий, капитал которых не разделен на акции или паи и которые являются самостоятельными субъектами права со своим обособленным имуществом и с самостоятельной имущественной ответственностью.

Закон об унитарных предприятиях предоставил таким предприятиям новые возможности внешнего финансирования посредством заимствования в форме кредитов по договорам с кредитными организациями, а также путем размещения облигаций и выдачи векселей. С этой целью впервые законодательно закреплено, что уставный капитал государственного предприятия выполняет гарантийную функцию и должен составлять не менее 5000 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), установленных на дату его государственной регистрации.

Относительно *казенных предприятий* следует акцентировать внимание на следующих важных моментах.

Российская Федерация, субъекты РФ несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих предприятий. Такие предприятия могут быть созданы в том числе для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, реализуемых по установленным государством

ценам в целях решения социальных задач; производства продукции, изъятая из оборота или ограниченно оборотоспособной; осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Собственник сам определяет порядок распределения доходов казенного предприятия, вправе доводить до него обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, изымать у предприятия излишнее, неиспользуемое имущество.

Установленный Законом об унитарных предприятиях экономико-организационный статус казенного предприятия не имеет аналогов в мировой практике, поскольку, с одной стороны, однозначно идентифицирует его как коммерческую организацию, с другой — изначально лишает его экономической свободы, необходимой для ведения предпринимательской деятельности. До 2008 года распоряжение имуществом казенное предприятие осуществляло в соответствии с заданиями собственника, выражавшимися в плане-заказе, формат которого был определен «Порядком планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)», утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г. № 1138. Данное положение утратило силу в связи с введением новых Правил создания и регулирования деятельности федеральных казенных предприятий (постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий»).

В отличие от предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, казенные предприятия не решают судьбу полученных доходов, она всецело определяется собственником. Казенное предприятие сначала уплачивает налоги и иные обязательные платежи, а затем собственник определяет порядок использования прибыли предприятия, так как направления расходования средств определяются собственником, а не самим предприятием. Распределение и использование доходов предприятия осуществляются в соответствии со сметой доходов и расходов, утвержденной уполномоченным органом.

Чистая прибыль федерального казенного предприятия распределяется в следующем порядке:

- не более 25% зачисляется в федеральный бюджет;
- не менее 75% — в резервный фонд и иные фонды в соответствии с уставом предприятия, а также расходуются по согласованным с уполномоченным органом направлениям, в том числе инвестиционного характера.

Особо отметим, что казенные предприятия могут быть ориентированы на производство дотируемых видов продукции и ведение убыточных производств. Понятно, что и в первом, и во втором случае извлечение прибыли не является ключевой задачей названного хозяйствующего субъекта.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите особенности государственной собственности и дайте их развернутую характеристику.
2. В каких преимущественно отраслях функционирует государственная собственность? Чем это вызвано?
3. Какими путями создается государственный сектор экономики?
4. С помощью каких показателей можно оценить роль государственной собственности в национальной экономике?
5. Дайте характеристику основных тенденций развития государственной собственности в современной рыночной экономике. Что может быть отнесено к объективной основе названных тенденций?
6. В каких организационно-правовых формах существуют государственные предприятия в развитых странах? Чем эти формы различаются?
7. Дайте характеристику функционирующих в России унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.
8. Что отличает казенные предприятия от унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения?

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ОСОБЕННОСТИ, ФОРМЫ, ИНСТРУМЕНТЫ

5.1. Особенности государственного предпринимательства

Для государства как субъекта экономических отношений принципиально важно быть включенным в систему рыночных связей. При этом государство реализует два подхода к их организации. В одном случае оно выступает как *потребитель*, реализуя свои интересы за счет перераспределения доходов, полученных другими экономическими агентами. При таком подходе есть ограничение: если государство собирает с производителя товаров и услуг больше определенного количества ресурсов, то нарушается воспроизводственный процесс, снижаются и исчезают стимулы к предпринимательской деятельности. В другом случае государство становится *предпринимателем*, т.е. осуществляет деятельность, которая предполагает коммерческое (преследующее цель извлечения прибыли) использование объектов своей собственности. Прибыль важна как источник не только пополнения бюджета, но и приумножения государственного капитала. Здесь также имеется ограничение: если государство начинает производить больше некоторой доли общественного продукта, то рыночные связи начинают заменяться административными.

Принципиальная особенность государственного предпринимательства состоит в том, что его масштабы имеют предел, количественная характеристика которого задается разными факторами: экономическим потенциалом частного, прежде всего монополистического бизнеса, конкурентоспособностью национальной экономики на мировых рынках товаров и услуг, целями и характером экономической политики государства и др.

В силу особого социально-экономического статуса государства как субъекта макроэкономического регулирования и социального партне-

ра работодателей и наемных работников его предпринимательская деятельность имеет и другие особенности.

1. *Собственник непосредственно коммерческой деятельностью не занимается.* Он либо учреждает соответствующие хозяйственные организации, либо передает на определенных условиях действующим частным предпринимателям права по распоряжению и пользованию имуществом и нематериальными активами, ему принадлежащими.

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

3. *Доходность государственного капитала не является единственным критерием успешности бизнеса.* Государство ответственно за функционирование не только собственного сектора, но экономики в целом. Поэтому существенное значение имеет решение и других важных задач: экономических (например, финансовая поддержка малого предпринимательства, развитие отсталых регионов страны, обеспечение нормального функционирования инфраструктуры и др.) и социальных (сохранение и увеличение числа рабочих мест, обеспечение экологической безопасности, расширение перечня социальных стандартов и др.).

5.2. Основные формы государственного предпринимательства

Анализ современной практики свидетельствует о многообразии форм, посредством которых государство организует коммерческое использование публичной собственности. Оно осуществляется:

- коммерческими предприятиями государственного сектора;
- хозяйственными субъектами, основанными на смешанной форме собственности;
- бизнес-группами, участниками которых наряду с частным бизнесом оказываются государственные предприятия, хозяйствующие субъекты смешанного сектора экономики;
- посредством формирования сферы рыночного предложения государственного капитала.

Выше было отмечено, что в зарубежных странах *коммерческие государственные предприятия* могут функционировать в рамках как

публичного, так и частного права. Уровень экономической самостоятельности вторых существенно выше, чем первых. Они имеют широкий спектр прав: от выбора поставщиков и покупателей до ценообразования на свою продукцию. Ими финансируются собственные текущие и капитальные затраты. Самофинансирование не означает полной независимости от кредитно-финансовых институтов. Не исключает оно и использование в ряде случаев бюджета в виде дотаций и субсидий. Но это дополнительные ресурсы, привлекаемые на определенных условиях. Если ссудный капитал — то возвратности и платности, если финансовая помощь государства — то целевая, охватывающая ограниченный круг объектов и носящая исключительно временный характер.

В настоящее время в развитых странах апробируются различные пути развития этой формы предпринимательства:

- расширяется самостоятельность государственных предприятий в определении размеров капиталовложений, привлечении инвестиционных ресурсов на внутренних рынках ссудного капитала и международных финансовых рынках;
- увеличиваются процентные ставки за хранение денежных средств предприятий на государственных банковских счетах;
- осуществляется перевод предприятий с режима публичного права к регулированию их деятельности нормами частного права.

Перспективной формой государственного предпринимательства является *интеграция государственного и частного капитала в рамках отдельной компании*. Такие смешанные предприятия могут создаваться сразу (например, в ФРГ) в результате частичной реприватизации государственных корпораций (в Великобритании), путем «филиализации», при которой смешанную форму приобретают, как правило, дочерние и внучатые компании государственных холдингов (в Италии, Франции, Швеции и других европейских странах).

Акционерные общества со смешанным капиталом позволяют государству использовать частный капитал для достижения различных целей: обеспечения конкурентоспособности предприятий, экономии бюджетных средств, используемых на дотирование стагнирующих государственных фирм и др. Особенно широко акционерные смешанные предприятия распространены в Италии, ФРГ, Австрии, Франции, Испании.

Предпочтительные сферы деятельности смешанных предприятий:

- отрасли, нуждающиеся в крупных инвестициях (наукоемкое производство, производство, подлежащее конверсии или ее уже осуществляющее);

- важнейшие импортозамещающие производства;
- отрасли, дающие основные валютные поступления;
- рыночная инфраструктура (предприятия, оказывающие разнообразные услуги: инжиниринговые, факторинговые, лизинговые и др.).

Развитие смешанного предпринимательства позволяет существенно снизить транзакционные издержки, связанные с подключением частного бизнеса к среднесрочному и долгосрочному макроэкономическому маневрированию (например, к выполнению общенациональных, региональных программ); обеспечивать известную прозрачность организационных связей государства и частного бизнеса, следовательно, снижать в определенной степени риски совместно проводимых финансовых операций.

Становление и развитие другой формы государственного предпринимательства связано с созданием *крупных бизнес-групп с участием государства*. Группы, в которых преобладает государственная собственность, отличаются тем, что осуществляют свою деятельность в соответствии с государственной политикой в стратегически важных отраслях экономики. Вокруг них группируются предприятия различных отраслей, контроль за частью которых осуществляется с помощью трастовых отношений, совместных предприятий, франчайзинговых отношений, участия в капитале, личной унии, партнерских взаимоотношений на рынке, финансовой поддержки и содействия в управлении.

Одной из форм институциональной организации таких групп является *холдинг*. Крупнейшие представители бизнес-групп по своей отраслевой структуре представляют собой высокодиверсифицированные компании, организованные по однотипной схеме: головные финансовые холдинги руководят звеньями дочерних, чисто финансовых или финансово-промышленных холдингов, созданных по отраслевому принципу. Последние в свою очередь направляют деятельность основной массы внучатых, как правило, государственно-частных компаний, связанных между собой разветвленными системами участия.

Практика европейских стран свидетельствует о значительном экономико-организационном потенциале названной формы государственного предпринимательства. В качестве примера рассмотрим опыт Италии. В этой стране в ведении Министерства государственного имущества находятся три крупных государственных многоотраслевых финансовых холдинга: Институт промышленной реконструкции (ИРИ — *Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI*), Национальное управление жидкого топлива (ЭНИ — *Ente Nazionale Idrocarburi, ENI*)

и Управление акционерных участия и финансирования обрабатывающей промышленности (ЭФИМ — *Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera, EFIM*). Их капитал состоит из средств госбюджета, эмиссии облигаций, банковского кредита, отчислений от прибыли подконтрольных им государственных компаний. Сфера действия ИРИ охватывает многие отрасли национальной экономики: черную металлургию, машиностроение, судостроение, электронику, связь, гражданское строительство, пищевую промышленность и др. ЭНИ распространяет свой контроль на нефтегазовую промышленность, включая разведку, добычу, транспортировку, распределение, переработку и маркетинг нефти и газа внутри страны и за рубежом. ЭФИМ управляет компаниями в сфере машиностроения и сельского хозяйства.

Эти холдинги обеспечивают реализацию задач, которые ставятся государством перед хозяйствующими субъектами, входящими в холдинговую систему, в соответствии с национальными интересами (содействие реорганизации отраслей промышленности, модернизации производства, инновационной деятельности, завоеванию рынков сбыта и т.д.).

Акционерные компании, управляемые холдингами, действуют на рынке в соответствии с теми же законодательными нормами, что и частные. На основе данной структуры управления государственным предприятиям Италии предоставлена большая самостоятельность в разработке собственной рыночной стратегии. Их менеджеры имеют возможность проводить независимую политику, способствующую повышению эффективности работы предприятия и поддержанию его автономности.

Одним из направлений стратегического управления государственными холдингами является разработка направлений диверсификации деятельности. Все холдинги многоотраслевого профиля (ЭНИ, ИРИ, ЭФИМ) осуществляют эту деятельность довольно успешно. Так, ЭФИМ проник в алюминиевую промышленность, в производство упаковочных материалов с помощью системы участия.

К особенностям современного периода управления пакетом акций компаний, входящих в холдинги, следует отнести продажу либо отдельных компаний целиком, либо части акций при сохранении контрольного пакета за холдингом. Так, ИРИ начал продавать часть акций 17 крупнейших фирм, сохраняя при этом 51% акций, чтобы оставить контроль за их деятельностью. Он осуществляет продажу нестратегических компаний, а вырученные в результате приватизации деньги направляются на дотации другим предприятиям холдинга

и на укрепление позиций холдинга в отраслях, связанных с новыми технологиями.

Современная практика свидетельствует о высоком экономико-организационном потенциале такой формы организации бизнес-групп, как *кластер*.

Разработчиком теории кластеров является известный американский ученый М. Портер. Автор дает определение кластера: «Кластер — это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, а также торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем и ведущих совместную работу. Создавая критическую массу для необычайного конкурентного успеха в определенных областях бизнеса, кластеры оказываются ярко выраженной особенностью практически любой национальной, региональной и даже столичной экономики, особенно кластеры государств с более прогрессивной экономикой».

Границы кластеров редко подчиняются стандартным системам отраслевой классификации, не способным охватить многих важных участников конкурентной борьбы и связи между отраслями. Обычно кластеры включают предприятия различных отраслей, выпускающих готовый продукт, машины и оборудование для производства, сырье и материалы, фирмы, выполняющие сервисное обслуживание и др. Большинство участников кластеров не конкурируют между собой, поскольку обслуживают разные сегменты рынка, но у них существует много общих потребностей и возможностей, они встречают близкие по сути препятствия и ограничения для своего развития.

По мнению Портера, к наиболее существенным преимуществам кластеров относятся:

- лучший доступ к специализированным факторам производства и рабочей силе;
- более широкий доступ к информации;
- взаимодополняемость видов деятельности участников;
- расширенный доступ к организациям и общественным благам;
- стимулирование роста производительности внутри компаний;
- способность к инновационному обновлению;
- инициирование создания нового бизнеса;
- высокая скорость появления новых деловых структур.

Другие характеристики кластера (в сравнении с организациями иного типа):

- изначальная ориентация на реализацию интересов территории (территорий) в отличие от иных типов объединений, создаваемых исходя из интересов их участников;
- выполнение экономической функции реализации конкурентных преимуществ территории, внешних для него. В иных объединениях реализуются либо конкурентные преимущества, присущие тем или иным их участникам, либо конкурентные преимущества, возникшие как результат интеграции. Создание кластера дополняет исходные преимущества за счет появления новых, присущих самому кластеру как системе;
- одной из целей кластера является либо создание, либо освоение новых технологий, продуктов, услуг. Объединения иного типа также могут иметь такую цель, но она не является обязательной;
- преимущества кластера для его участников носят объективный характер, т.е. они не зависят конкретно ни от одного из них, поэтому потенциально кластеры более устойчивы, чем объединения другого типа;
- кластер всегда используется для реализации стратегий, поэтому, а также в связи с объективностью преимуществ кластер имеет изначально заданный длительный жизненный цикл.

Динамично развивающейся формой государственного предпринимательства является передача государственного имущества во временное пользование частным юридическим и физическим лицам, осуществляемая посредством различных инструментов.

5.3. Основные инструменты государственного предпринимательства

Анализ современной мировой практики позволяет выделить в качестве инструмента обеспечения самостоятельности государственных предприятий *контракты (соглашения)*, заключаемые ими с правительством.

Существуют два основных типа контрактов: контракты функционирования (*performance*) и контракты управления. *Контракты функционирования* представляют собой соглашения между администрацией предприятия и соответствующим государственным органом по достижению согласованных параметров развития. *Контракты управления* — соглашения между правительством и частным лицом по осу-

ществлению управления государственным предприятием за известное вознаграждение.

В развитых странах распространение получили контракты первого типа. Наиболее показательным в их разработке является опыт Франции. Обычно они заключаются сроком на пять лет и определяют общие направления деятельности предприятия, уточняют специальные задачи, которые государство поручает ему осуществлять, и средства, предоставляемые для их реализации, определяют способы контроля выполнения этих задач.

Такие контракты предусматривают: среднесрочные задачи развития предприятия; задания по обеспечению занятости, проведению НИОКР, экономии энергетических ресурсов; механизм финансовых отношений с государством (общий размер инвестиций, государственных дотаций, дивидендов, получаемых собственником).

Договорной характер этих обязательств и относительно долгий срок их действия усиливают положение предприятий по отношению к властям, которые контролируют их деятельность. В частности, предприятие при определении государственной помощи больше не зависит от непредвиденных обстоятельств, связанных с ежегодным составлением государственного бюджета.

Контракты позволяют государству четко определить задачи каждого предприятия в рамках общей стратегии развития национальной экономики, его финансовые взаимоотношения с правительственными организациями исходя из твердо установленных налогов, цен и тарифов на продукцию. Управляющие органы при заключении контракта добиваются более эффективного функционирования предприятий за счет использования их внутренних резервов. Предприятия же освобождаются на срок его действия от произвольных манипуляций со стороны государственных чиновников, какими бы мотивами (личными или общественными) они ни руководствовались.

Современная хозяйственная практика отличается разнообразием инструментов использования такой формы государственного предпринимательства, как *передача государственного имущества во временное пользование частным юридическим и физическим лицам*.

Один из них — *передача объектов государственной собственности в трастовое (доверительное) управление частным предпринимателям*. Такое управление не влечет перехода права собственности на имущество от собственника к доверительному управляющему. В соответствии с договором учредитель траста передает управляющему на определенный срок часть своего имущества, которое использу-

ется последним в интересах либо учредителя, либо указанного им третьего лица. Потребность в такой передаче может определяться, во-первых, невозможностью передачи собственности в частное владение в силу экономических и социально-политических причин, во-вторых, неспособностью собственника эффективно эксплуатировать некоторые объекты принадлежащего ему имущества, желанием привлечь для этого профессионалов. Собственник определяет условия и параметры хозяйственного использования этих объектов, выполнение которых необходимо для реализации интересов государства (сохранение профиля деятельности, поддержание заданного числа рабочих мест, обеспечение определенного технического уровня производства, темпов обновления основного капитала и др.), формирует механизмы эффективного контроля за состоянием государственного капитала.

Продуктивным инструментом является *передача государственного имущества в аренду*. По договору аренды (имущественного найма) арендодатель берет на себя обязательство предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и (или) пользование. В отличие от трастового управления состав условий, определяемых собственником, здесь заметно сужен и включает преимущественно сохранение профиля деятельности, получение амортизационных отчислений и фиксированного дохода. В отдельных случаях на базе аренды между государством и частным лицом формируются подрядные отношения.

В зарубежной практике аренда допускается при осуществлении любой предпринимательской деятельности, не запрещенной законом. В аренду могут быть взяты у государства: земельные участки и другие обособленные природные объекты; предприятия и другие имущественные комплексы; отдельные здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и др.

Налаженная система арендных отношений позволяет начать производственно-хозяйственную деятельность предпринимателю, у которого нет или недостаточно своего капитала, производственных помещений, площадей и оборудования, земли, транспортных средств и т.д. Сдача в аренду дает возможность государству с пользой для себя и общества пустить в хозяйственный оборот имущество, которое он сам не в состоянии или не желает производительно использовать. Выигрывают здесь все — собственник, предприниматель, общество.

В ряде случаев государство использует другой инструмент — *концессионные соглашения*, которые, как правило, регулируют коммерческое использование природных ресурсов, месторождений полезных иско-

паемых. Государство определяет сроки, минимальный объем и направления инвестирования, экологические показатели.

В соответствии с новыми правилами Единого рынка, принятыми Европейской комиссией в декабре 1999 г., под *концессией* понимается система отношений, при которой общественная власть поручает третьей стороне (частной или смешанной компании) управление объектами инфраструктуры или другими общественными службами при условии принятия на себя этой стороной предпринимательского риска и обязанностей по эксплуатации оборудования.

Следует отметить, что концессия нередко используется для привлечения иностранных инвесторов. Государство передает им за вознаграждение исключительное право осуществлять хозяйственную деятельность в пределах определенного срока на объектах государственной собственности (к их числу могут относиться природные ресурсы, участки земли, предприятия различной специализации, объекты инфраструктуры и т.п.), нуждающихся в инвестициях для рационализации (или организации) производства. Концессионеры за счет собственных инвестиций обеспечивают строительство новых и модернизацию действующих производств на базе новейших технологий и тем самым создают условия для оживления и подъема экономики, улучшения социального положения (снижение безработицы, увеличение поступлений в федеральный, региональный и местный бюджеты).

В современной западной экономической науке концессия рассматривается как важная форма разгосударствления в контексте новой концепции экономического партнерства государства и частного сектора. Государство отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, перекладывая функции управления принадлежащей ему собственностью на частный сектор, который в свою очередь, пользуясь государственными гарантиями, привносит с собой в производство организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности.

В западных странах концессия наиболее продуктивно применяется в тех секторах экономики, где приватизация невозможна по социально-политическим мотивам или из-за непредсказуемости ее социально-экономических последствий (государственные монополии, отрасли производственной и социальной инфраструктуры). В Великобритании, например, данная концепция управления государственной собственностью фигурирует под названием «инициатива частного финансирования». Суть ее в том, чтобы передать частному бизнесу в рамках соглашений о партнерстве функции финансирования строительства, а также эксплуатации, реконструкции, управления государственными

объектами производственной и социальной инфраструктуры. В этом сотрудничестве, как обоснованно фиксируют исследователи, проявляются две новые тенденции — децентрализация экономической власти (передача дополнительных полномочий местным органам власти) и частичная приватизация некоторых социальных, правоохранительных и иных функций государства.

Если приватизация передает право собственности от государства инвестору бессрочно, то современная концессия является лишь уступкой права пользования этой собственностью на жестких условиях и на определенный срок. По концессионному договору либо государственная собственность должна передаваться инвестору на определенный срок, либо последнему предоставляется право осуществления на срочной и возмездной основе вида деятельности, являющегося государственной монополией.

При организации концессии формы пользования и распоряжения государственной собственностью на время закрепляются за концессионером, а форма владения сохраняется за государством, что служит теоретической предпосылкой получения им вознаграждения от концессионера. Государство по договору передает предпринимателю исключительное право осуществлять хозяйственную деятельность на объектах государственной собственности (природные ресурсы, участки земли, предприятия различной специализации, объекты инфраструктуры и т.п.), как правило, нуждающихся в финансировании для модернизации и организации конкурентоспособного производства.

Возможности использования концессионных соглашений в России созданы вводом в действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессионных соглашениях). В пункте 1 ст. 3 этого Закона четко зафиксировано, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Условия концессионных сделок, учитывающие интересы государства:

- осуществление за счет концессионера качественных изменений в государственной недвижимости на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменения технологического или функционального назначения объекта или его отдельных частей, реализации иных мероприятий по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения;
- запрет передачи концессионером объекта соглашения в залог, возложение на него рисков случайной гибели или случайного повреждения объекта концессионного соглашения, обязанности застраховать объект концессионного соглашения за свой счет;
- закрепление за концедентом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения;
- вносимая концессионером плата в период эксплуатации объекта, которая может устанавливаться в форме: определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или одновременно в бюджет; установленной доли продукции или доходов, полученных концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением; передачи концеденту в собственность имущества, находящегося в собственности концессионера (ст. 7 Закона о концессионных соглашениях);
- конкурсная основа выбора концессионера и критерии его выбора, предусмотренные ст. 21 и 24 Закона о концессионных соглашениях (в качестве критериев определены: сроки создания и (или) реконструкции объекта; технико-экономические показатели объекта; объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением; размер концессионной платы; предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и др.).

Следует отметить, что значительная доля концессионных соглашений в России действует в транспортной сфере. Государственная политика в развитии транспортной инфраструктуры формируется в соответствии с поставленными задачами и целями, обозначенными

стратегическими документами, — Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 г., целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010—2020 годы)». Этими документами предусматривается для расширения финансовой базы строительства и реконструкции образование дополнительных источников средств для государственного сектора отрасли реализации инвестиционных проектов с использованием концессии.

Общий объем финансирования мероприятий целевой программы составляет 11411,3 млрд руб. (в ценах соответствующих лет), в том числе за счет средств федерального бюджета — 5429,5 млрд руб.; за счет средств бюджетов субъектов РФ — 59,5 млрд руб.; за счет средств внебюджетных источников — 5922,3 млрд руб. Общественная эффективность ее реализации (интегральный эффект за период до 2040 г. в ценах соответствующих лет) оценивается в 63,8 трлн руб., коммерческая — в 26,9 трлн руб., бюджетная — в 23,4 трлн руб.

Среди крупнейших проектов, реализуемых в данной сфере, можно выделить строительство: платной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участке 15—58 км; Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге; железнодорожной линии Кызыл — Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва; аэропортового терминала «Шереметьево-3»; создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области. В Новосибирской области с 2004 г. реализуется проект по созданию на территории аэропорта Толмачево современного авиатранспортного узла, в Республике Башкортостан с 2004 г. — проект по модернизации аэропорта Уфа. В Краснодарском крае запланированы проекты строительства и последующей эксплуатации платной автомобильной дороги Краснодар — Абниск — Кабардинка, а также комплексного развития Новороссийского транспортного узла; в Архангельской области — проекты строительства железнодорожной магистрали Соликамск — Гайаны — Сыктывкар — Архангельск, а также создания нового глубоководного морского порта.

Другим инструментом государственного предпринимательства является *франчайзинг*, при котором частному предпринимателю предоставляется привилегия на право пользования государственной собственностью для производства определенных товаров (услуг), заказчиком которых выступает государство. Соглашение о франчайзинге заключается с теми, кто при соблюдении устанавливаемых государством требований (к тарифам, объемам производства и др.) берет на себя обязательство вести дело при наименьших размерах выделяемых из бюджета средств или же при уплате в него больших доходов.

Обратим внимание на выгоды, получаемые государством-франшизодателем. Во-первых, создаются условия для наращивания объемов продукции без привлечения дополнительных финансовых ресурсов от собственника:

- 1) финансирование эксплуатационных расходов, а также издержек по управлению, найму рабочей силы, новым разработкам и другим необходимым элементам производственной программы осуществляется, как правило, за счет частной фирмы;
- 2) повышается степень использования производственных мощностей государственного предприятия, ускоряется оборот основного капитала;
- 3) частный бизнес начинает «питать» государство не только налоговыми платежами, но и чистыми доходами (в виде процента от объема продаж).

Параллельное функционирование в рамках одного предприятия различных по организации и уровню использования ресурсов хозяйственных структур существенно влияет на ценностные ориентации и мотивы деятельности трудового коллектива. Для государства такая практика примечательна тем, что позволяет апробировать механизм интеграции интересов его и частного бизнеса, формирования общей ответственности за результаты предпринимательской деятельности, заинтересованности в устойчивых доходах.

Продуктивным инструментом рыночного предложения государственного капитала является *контрактная система размещения государственного заказа*, предполагающая конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа. Предмет конкуренции — минимальная стоимость исполнения контракта при обеспечении качества и экологических требований. Государственный заказ содержит количественные и качественные показатели предоставляемых государству товаров и услуг, финансовый план, регламентирующий состав прямых и косвенных расходов, плановую цену заказа, норму прибыли. В финансовый механизм государственного заказа встроены принцип «поощрения — санкции», связанный с выполнением содержащихся в договоре условий.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите особенности государственного предпринимательства и раскройте их содержание.
2. Назовите основные формы государственного предпринимательства и раскройте их содержание.

3. Назовите предпочтительные сферы деятельности смешанных предприятий.
4. Что отличает кластер от других бизнес-групп?
5. Что предусматривают контракты функционирования, заключаемые между администрацией предприятия и государственным органом?
6. Какие выгоды приобретает государство, передавая свое имущество в трастовое управление частным лицам?
7. Что отличает концессионные соглашения как инструмент государственного предпринимательства?
8. Какие выгоды получает государство от использования концессионных соглашений?
9. Какие выгоды имеет государство, выступая в роли франшизодателя?
10. Чем отличается контрактная система размещения государственного заказа?

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6.1. Инвестиционная деятельность как объект государственного регулирования

Выявление роли государства в развитии инвестиционной деятельности сопряжено с четким определением объекта, воздействие на который может обеспечить рост ее масштабов и повышение эффективности. В связи с этим обратим внимание на трактовки инвестиционной деятельности, раскрывающие ее сферу и содержание.

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определяет *инвестиционную деятельность* как вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Важна предложенная указанным Законом трактовка *инвестиций*, определяющая их как 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 иного полезного эффекта. Закон не ограничивает сферу инвестиционной деятельности предпринимательскими проектами, а ее результат — только прибылью. В качестве объектов инвестиций выступают и организации социальной инфраструктуры региона (образование, наука, здравоохранение, культура).

Приведем *характеристики инвестиционной деятельности как объекта государственного регулирования*.

1. Инвестиционная деятельность в рыночной экономике является объектом воздействия разных субъектов: частных лиц (юридических, физических), государственных и местных органов власти, общественных объединений и организаций (профсоюзов, торгово-промышленных палат, саморегулируемых организаций и др.). Каждый из них

преследует вполне определенные интересы. Общность (однонаправленность) интересов разных субъектов является объективной основой интеграции их усилий.

2. В рамках сложившейся в России системы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами РФ государственные органы власти федерального и регионального уровней имеют вполне определенный состав ресурсов (финансовых, кадровых, информационных и др.) и основных задач, решение которых призвано обеспечить развитие инвестиционной деятельности.

3. Инвестиционная деятельность в регионе является сложной системой, имеющей множество параметров «входа» и «выхода». К первым относятся: объем и структура инвестиций, сферы и объекты их приложения, к параметрам «выхода» — приращение объемов производства, повышение качества и рост конкурентоспособности продукции, освоение ее новых видов и др.

В этом перечне важное место принадлежит также факторам и условиям инвестиционной деятельности, существенно влияющим на объем инвестиционных ресурсов, эффективность их использования. В современной рыночной экономике, где государство в основном применяет косвенные методы воздействия на частные предпринимательские структуры, процессы формирования благоприятных условий и факторов инвестиционной деятельности являются ключевым объектом его внимания и действий.

Установление и содержательная характеристика состава этих факторов и условий — необходимый момент идентификации инвестиционной деятельности как объекта государственного регулирования.

Важно различать факторы и условия инвестиционной деятельности.

Фактор инвестиционной деятельности следует рассматривать в двух формах. Во-первых, как ресурс самой инвестиционной деятельности. При этом важно различать ресурс, без которого она в принципе невозможна (например, трудовой и производственный ресурсы), и ресурс, который может быть использован для ее развития (например, инновационный). И в том и в другом случае применяемый фактор оказывается компонентом внутренней среды инвестиционной деятельности. Во-вторых, фактор инвестиционной деятельности выступает как значимый компонент ее внешней среды, прямо и непосредственно воздействующий на ее параметры. В составе таких факторов можно выделить, например, экономико-географические характеристики территории (численность населения, его плотность и др.), состояние

ее производственной инфраструктуры (наличие производственных площадок с инженерной инфраструктурой, протяженность и качество транспортных коммуникаций и др.).

Следует отметить, что особенные характеристики состояния и воспроизводства тех или иных факторов могут быть определены в качестве рисков инвестиционной деятельности. Таковыми, например, являются несоответствие компетенций работников сложности производственного процесса, низкий уровень производительности их труда, высокая степень износа основных фондов и др.

Государство способно, применяя прямое воздействие, обеспечивать развитие факторов и тем самым снижать риски инвестиционной деятельности (например, улучшать трудовой потенциал посредством подготовки высококвалифицированных кадров в системе высшего образования за счет бюджетного финансирования; инициировать создание кластеров, изначально ориентированных на разработку новых технологий, видов продукции и др.).

Условие инвестиционной деятельности следует рассматривать в качестве явления, воздействующего на нее опосредованно через формирование предпосылок для использования ее факторов. Условия инвестиционной деятельности имеют разную природу: институциональную, экономическую, социальную и др.

В реальной экономической практике следует различать условия, благоприятствующие развитию и эффективному использованию факторов инвестиционной деятельности и препятствующие этим процессам. В последнем случае условия выступают в качестве рисков инвестиционной деятельности. Таковыми, например, являются: высокие уровни социальной напряженности, заболеваемости населения, коррумпированности власти в регионе. В связи с этим очевидна роль государства, связанная с их ограничением, достигаемым посредством улучшения условий инвестиционной деятельности (например, совершенствуя правовую систему, регулирующую инвестиционную деятельность в регионе; реализуя функцию девелопера, связанную с развитием производственной инфраструктуры, и др.).

Состав факторов инвестиционной деятельности включает в себя:

- экономико-географические характеристики субъекта РФ (численность населения, его плотность, размеры территории, близость к крупным географическим рынкам сбыта и др.);
- природные ресурсы (площадь посевных площадей, разнообразие и мощность месторождений полезных ископаемых и др.);

- трудовые ресурсы и уровень их использования (профессиональная и возрастная структура рабочей силы, уровень производительности труда и др.);
- капитальные ресурсы и уровень их использования (величина основного капитала, его структура, физический износ, фондоотдача и др.);
- инновационные ресурсы и уровень их использования (число организаций, выполнявших исследования и разработки; численность персонала, занятого исследованиями и разработками; внутренние затраты на исследования и разработки; число созданных и использованных передовых технологий и др.);
- финансовые ресурсы (частные и государственные инвестиции в основной капитал);
- информационные ресурсы (данные о емкости тех или иных сегментов рынка капитала, товаров, о наличии и качестве других видов ресурсов, об инвестиционной привлекательности тех или иных сфер и видов экономической деятельности в регионе и др.).

В составе условий, значимых для ведения и развития инвестиционной деятельности в регионе, выделяют:

институциональные — количество предприятий и организаций; число субъектов малого предпринимательства, среднесписочная численность работников на малых предприятиях; доля рыночного сектора экономики региона; состояние правовой системы, регулирующей инвестиционные процессы в регионе; наличие правовых механизмов гарантии и защиты инвестиций; уровень бюрократизации процедур, регламентирующих реализацию инвестиционных проектов; условия предоставления инвесторам государственной поддержки;

экономика-организационные — применяемые органами власти формы, методы и инструменты стимулирования роста масштабов и повышения эффективности инвестиционной деятельности, в том числе реализуемые в рамках государственно-частного партнерства;

инфраструктурные — наличие производственных площадок с инженерной инфраструктурой, протяженность и качество транспортных и иных коммуникаций и др.;

потребительский потенциал — уровень дифференциации населения региона по доходам, масштабы бедности, величина и структура потребительских расходов;

социальные и социально-политические — уровень заболеваемости населения, уровень преступности, уровень развития социальной сферы, уровень коррумпированности структур власти, уровень социальной напряженности; наличие социальных конфликтов и др.

6.2. Государственное регулирование инвестиционной деятельности в зарубежных странах на макро- и мезоуровнях

Необходимость совершенствования системы государственного регулирования инвестиционной деятельности в России обуславливает интерес к зарубежной практике, оценка которой позволяет выявить достижения, пригодные для использования в отечественной экономике.

Повышенный интерес вызывает *Китай*, развитие экономики которого свидетельствует об эффективности реализации разработанной руководством КНР инвестиционной составляющей стратегии экономического роста.

Анализ сложившейся в этой стране системы государственного управления развитием инвестиционной деятельности на макро- и мезоуровнях позволяет сфокусировать внимание на ее наиболее значимых характеристиках и результатах.

1. Обоснование долгосрочной целевой функции государственного регулирования инвестиционной деятельности, определяющей приоритетные направления развития науки и высоких технологий, перспективные секторы экономики, являющиеся основными абсорбентами инвестиций.

В числе направлений развития науки и технологий — микроэлектроника и информатика, аэрокосмическая и оптико-волоконная связь, биотехнологии и геновая инженерия, новые энергосберегающие технологии, производство оборудования для охраны и улучшения окружающей среды, медицинской техники. В составе перспективных секторов экономики — высокорентабельные экспортоориентированные отрасли обрабатывающей промышленности (легкая, текстильная, пищевая индустрия), капиталоемкие отрасли промышленности с ориентацией на внешний и внутренний рынки (машиностроение, металлургия, химическая промышленность), инфраструктура (транспорт, связь, энергетика) и сферы хозяйственной деятельности, продукция которых пользуется гарантированно высоким спросом на внутреннем рынке (операции с недвижимостью).

2. Освоение продуктивных форм институционализации экономического пространства территорий, обеспечивающих концентрацию национальных и иностранных инвестиций (свободные экономические зоны (СЭЗ), предприятия с иностранным капиталом, технопарки) при использовании разных режимов регулирования, учитывающих фазу

их жизненного цикла и приоритеты задач, решаемых государством на каждой из них.

3. Комплектация мер, призванных обеспечить рост масштабов и повышение эффективности инвестиционной деятельности, осуществляемых посредством различных по характеру и способу воздействия методов и инструментов государственного регулирования. В их числе:

- инвентаризация вновь строящихся объектов и субъектов их введения для проверки соблюдения действующих законов, стандартов, нормативов. Она может быть оценена как превентивное средство воздействия на размеры капитальных вложений, их отраслевое и территориальное распределение;
- допуск иностранных инвесторов в ограниченный перечень наукоемких предприятий китайской оборонной промышленности;
- учреждение государственной Китайской инвестиционной корпорации, изначально ориентированной на долгосрочное стратегическое инвестирование за рубежом. Ее капитал формируется путем передачи ей 200 млрд дол. из валютных запасов страны, а механизм капитализации предусматривает выпуск Министерством финансов КНР специального десятилетнего облигационного займа в размере 1,55 трлн юаней и использование этих средств для выкупа указанной части национальных валютных запасов.

В позиционировании достижений современной практики государственного управления развитием инвестиционной деятельности в Японии сфокусируем внимание на следующих характеристиках.

1. Дополнение сложившейся системы индикативного планирования развития экономики инструментарием программно-целевого управления, реализуемым при разработке крупных инвестиционных проектов, связанных с институционализацией экономического пространства территорий (создание технопарков, экономических зон разных видов).

2. Повышенная роль государства в организации и финансировании развития технопарков как элементов инновационной системы, с деятельностью которых связывается реализация курса на активное развитие собственных научных исследований и разработок, укрепление научно-технического потенциала страны.

3. Интеграция усилий центрального правительства, местных властей и частного бизнеса (общественно-частное партнерство) в решении задачи активизации процесса привлечения иностранных инвестиций. Одной из сфер их приложения являются так называемые зоны

свободного импорта, финансирование создания которых осуществляется местными властями и частными компаниями при участии Центрального банка Японии, предоставляющего кредиты для финансирования их инфраструктуры. Такие зоны, создаваемые в морских портах и международных аэропортах, представляют собой комбинацию (сочетание) зон свободной торговли и импортозамещающих производственных зон.

В характеристике практики государственного регулирования в *Ирландии* важен акцент на следующих моментах.

1. В позиционировании целевой функции государственного управления инвестиционной деятельностью обратим внимание на выбор в качестве приоритетного объекта инвестирования сектора информационно-телекоммуникационных технологий (ИТК) как необходимого элемента формирующейся в стране новой экономики. Повышение его инвестиционной привлекательности государство обеспечивает посредством действий, охватывающих не только экономическую, но и социальную сферу. Так, для создания кадрового ресурса ИТК государством осуществлены значительные вложения в высшее образование по соответствующим специальностям, а также в создание инфраструктуры, необходимой информационным компаниям (прежде всего современных систем связи).

2. Определение государством четких критериев выбора реципиентов его инвестиционной поддержки в индустриальном секторе экономики. Их состав включает: производство для реализации преимущественно на мировых рынках таких продуктов, которые предусматривают использование местных материалов, сельскохозяйственной продукции или других природных ресурсов; производство товаров или услуг с использованием достижений научно-технического прогресса, предназначенных для внешнеторговых компаний; выпуск продукции для секторов ирландского рынка, конкурентоспособных по отношению к мировой продукции.

3. Реализация комплексного подхода к формированию благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов. Заметим, что пакет условий, создаваемых государством, включает прежде всего инфраструктурную и финансовую поддержку.

Специально созданное правительством страны Управление индустриального развития (*The Industrial Development Authority, IDA*) имеет в своем распоряжении ряд промышленных парков, где расположены готовые здания промышленного назначения для тех инвесторов, которые не планируют строить собственные объекты. *IDA Ireland* также предоставляет инвесторам земельные участки для строительства про-

мысленных помещений по их собственным проектам. Финансовая поддержка осуществляется в форме грантов и налоговых льгот. *IDA* выдает гранты иностранным инвесторам, вкладывающим капитал в промышленное производство и сектор услуг, предназначенных для мирового рынка. Кроме того, предоставляются гранты на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки. Для покрытия расходов на приобретение земельных участков, зданий и технологического оборудования предусмотрено предоставление капитальных субсидий.

Анализ практики государственного регулирования инвестиционной деятельности в *США* позволяет зафиксировать ряд принципиально важных позиций.

1. Разнообразие создаваемых в отдельных штатах свободных экономических зон и инструментария их государственного регулирования. В настоящее время по количеству созданных СЭЗ *США* занимают лидирующую позицию в мире. В стране действуют три основных их типа: зоны внешней торговли, предпринимательские зоны и технологические парки. Они вносят существенный вклад в развитие регионов страны и способствуют расширению и диверсификации ее внешней торговли.

Современные *зоны внешней торговли* (ЗВТ) предоставляют широкий спектр услуг. В них завозимый товар не только складывается, сортируется и упаковывается. В зонах его можно заново переработать, осуществить сборку определенных видов продукции из компонентов местного или иностранного производства или даже создать отдельные виды производств на базе продукции, поступающей в зону или создаваемой в ней. Обычно предпосылками организации свободных торговых зон являются выгодное географическое положение (близость к международным транспортным артериям, крупным промышленным центрам, районам приграничной торговли и т.д.) и наличие развитой инфраструктуры (подъездные пути, складские помещения, грузовые терминалы, разгрузочно-погрузочная техника, устойчивое электро-, водо- и теплоснабжение). Поэтому ЗВТ обычно размещаются в портах и аэропортах или вблизи от них.

К *предпринимательским зонам* (ПЗ) относятся зоны, непосредственно не связанные с обслуживанием внешней торговли. Исходное понятие свободной зоны здесь размывается, так как таможенные льготы отходят на второй план или вообще отсутствуют, а основную роль играют различные налоговые, финансовые и административные стимулы. Обычно они размещаются в экономически депрессивных районах крупных городов, имеющих наиболее высокий уровень безработицы.

Для получения статуса ПЗ район, выделяемый для этих целей, должен отвечать ряду требований, наиболее важные из них следующие:

- более 70% жителей района должны иметь личный или семейный доход ниже 80% среднего дохода жителей данного города или всей страны;
- уровень безработицы в районе должен значительно превышать таковой в городе или во всей стране.

Основное ограничение, применяемое при организации предпринимательских зон, касается срока их функционирования. В большинстве штатов он составляет 10—20 лет, федеральные ПЗ создаются на 20 лет, и в дальнейшем срок этот может быть продлен. Экономические стимулы и льготы, предоставляемые ПЗ, включают в себя:

- 5%-ную скидку на налоги, выплачиваемые при строительных и ремонтных работах;
- налоговую скидку предприятию за каждого дополнительно принятого на работу человека (до 2 тыс. дол.);
- отмену налога на увеличение капитала компании.

Технологические парки (технико-внедренческие зоны) представляют собой территориально сгруппированную совокупность научных лабораторий и производственных помещений, предоставляемых на льготных условиях в аренду венчурным фирмам, занятым коммерческим освоением перспективных научных и технологических нововведений. Исследователи отмечают, что подавляющая часть технопарков ныне не получает какие-либо привилегии от государственных организаций, хотя в 1950—1960-х гг. они пользовались льготами (снижение налога на ускоренную амортизацию капитала, скидка с налога на инвестиции, предназначенные на исследования и развитие высокотехнологической продукции).

2. Активное использование различных институциональных форм государственно-частного партнерства, призванного обеспечить приток инвестиций в обновление инновационного потенциала экономики страны и ее территорий (штатов). Среди них следует выделить *Инновационное партнерство США*, в рамках которого штаты и федеральные ведомства, университеты и промышленность сотрудничают в области устранения барьеров для применения новых технологий, в реализации программы стимулирования технологической конкурентоспособности регионов, традиционно получающих меньшее государственное финансирование. Широко применяемой формой кооперации исследовательских структур университетов, федеральных ведомств, федеральных лабораторий, властей штатов и территорий, частного сектора промышленности, а также кредитно-финансовых учреждений служат *государ-*

ственно-частные кооперационные соглашения в области исследований и разработок (СКИР) и инновационно-технологические партнерства.

СКИР инициированы правительством США для стимулирования передачи технологий из 700 федеральных лабораторий, в основном частным компаниям. При заключении такого рода соглашений государственная научная организация предоставляет в общее пользование свои исследовательские ресурсы (кадры, системы обслуживания, материальную базу) и интеллектуальную собственность, в том числе в виде патентов. Конкретная цель кооперационных соглашений — передача технологий из государственного научного сектора в частно-предпринимательский производственный сектор и государственное содействие повышению технологического уровня последнего.

Технологические партнерства используются для освоения технологий в промышленности. Их участниками выступают фирмы, как правило, не конкурирующие друг с другом и представляющие весь инновационный цикл создания и освоения новых технологий.

3. Обеспечение взаимодействия разных уровней публичной власти, ориентированного на повышение инвестиционной привлекательности территорий. В качестве его объектной базы выделяются процессы развития интеллектуального капитала в университетах, формирования промышленных кластеров, создания благоприятной налоговой среды; совершенствование системы обучения предпринимателей.

6.3. Российская практика государственного регулирования инвестиционной деятельности

Основными элементами правовой базы государственного регулирования инвестиционной деятельности в настоящее время являются федеральные законы: от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)», от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Действующий механизм государственного регулирования инвестиционной деятельности обеспечивает разные *типы воздействия государ-*

ства: институциональное; экономико-организационное; инфраструктурное; маркетинговое обеспечение; информационное обеспечение.

Рассмотрим составляющие каждого из названных блоков.

1. *Институциональное воздействие* осуществляется посредством следующих основных методов:

- кластеризации (создание и развитие кластеров);
- пространственной фокусировки бизнеса (создание особых экономических зон различных видов);
- создания и развития института общественно-частного партнерства;
- формирования институтов развития (инвестиционных, венчурных фондов и др.);
- формирования и интеграции элементов инновационной системы региона (технопарков, агентств по трансферу технологий, консалтинговых организаций, создаваемых с участием органов власти и др.).

Обратим внимание на использование потенциала кластеризации для привлечения инвестиций в обрабатывающий сектор и отрасли «новой» экономики. В этой связи акцентируем внимание на действия органов государственной власти субъектов РФ, реализующих меры по формированию, например, в Самарской области автомобильного, авиационно-космического, химического, агроиндустриального кластеров; Томской области — информационно-телекоммуникационного и биотехнологического кластеров, Новосибирской области — кластеров по разработке силовой электроники, энергетического машиностроения, технологических установок и новых материалов, информационных технологий; биотехнологий.

К основным *инструментам*, используемым региональными властями, относятся:

- нормативные акты, регламентирующие порядок создания и функционирования названных форм, договоры между государством и другими субъектами (например, на трастовое управление активами государства в интегрированных структурах, передачу государственного имущества в аренду участникам кластера и др.);
- договоры о стратегическом партнерстве органов власти и управления с бизнес-структурами в области инвестиционной деятельности; регламенты взаимодействия, с одной стороны, органов государственной власти и местного самоуправления, с другой — бизнеса (реципиента инвестиций, инвесторов) при разработке и реализации инвестиционных проектов; административные ре-

элементы деятельности исполнительных органов власти, реализующих функции регулирования инвестиционной деятельности.

2. *Экономико-организационное воздействие.* В составе его основных методов:

- программирование социально-экономического развития страны, региона;
- финансовое обеспечение инвестиционной деятельности;
- кадровое обеспечение инвестиционной деятельности.

К основным *инструментам*, используемым властями, относятся:

- целевые программы федерального, регионального, местного уровней, обеспечивающие привлечение и реализацию инвестиций (бюджетных, частных) под достижение конкретных результатов деятельности в отдельных секторах, отраслях, видах деятельности;
- бюджет развития субъекта РФ, изначально ориентированный на финансирование проектов, имеющих повышенную социально-экономическую значимость (инновационных, экспортоориентированных, импортозамещающих и др.);
- проектное финансирование;
- каскадное финансирование (предполагает запуск бюджетных средств только после достижения определенного объема частных инвестиций);
- налоговые льготы инвесторам;
- инвестиционные налоговые кредиты;
- субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам банков;
- государственные и местные субсидии под рост числа рабочих мест;
- государственные и местные гарантии по кредитам частных банков;
- гранты органов власти регионального уровня на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки кадров;
- бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ, субъекта РФ.

Рассмотрим более детально ряд инструментов экономико-организационного воздействия государства, используемых органами власти субъектов РФ, обеспечивающих развитие инвестиционной деятельности.

Предоставление инвесторам гарантий и поручительств региональных администраций по кредитам. Общая сумма областных государ-

ственных гарантий устанавливается на следующий финансовый год при утверждении областного бюджета и не может превышать лимита, устанавливаемого законами субъектов об областном бюджете на соответствующий год. Указанный лимит государственных гарантий не может быть больше суммы, предусмотренной к погашению в данном году в соответствии с ранее выданными гарантиями. Срок государственной гарантии на инвестиционные цели, как правило, ограничен.

Государственные гарантии предоставляются, как правило, на возмездной основе. Размер и условия платы за гарантию определяется администрациями регионов в договоре поручительства на предоставление государственных гарантий. Обычно размер платы за предоставление государственных гарантий не превышает 5% годовых от суммы полученной гарантии.

При предоставлении гарантий к инициатору инвестиционного проекта предъявляется ряд требований:

- по минимальному объему вложений собственных средств;
- отсутствие просроченной задолженности по налоговым платежам и по ранее выданным кредитам перед территориальным бюджетом;
- отсутствие признаков банкротства организации — получателя гарантии;
- срок окупаемости инвестиций не должен превышать определенной величины.

Предоставление бюджетных ссуд. Они, как правило, предоставляются в пределах бюджетного года (в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ)) по решению экспертного (координационного или иного) совета и имеют четко определенный целевой характер.

Налоговые льготы. Широкое распространение получили льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в региональные бюджеты, по налогу на имущество. Период предоставления налоговых льгот, как правило, ограничен сроком окупаемости инвестиционных проектов.

Инвестиционные налоговые кредиты. Предоставление инвестиционных налоговых кредитов осуществляется, как правило, на платной основе в размере от $1/2$ до $3/4$ ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Срок пользования кредитом — от шести месяцев до пяти лет. В законодательстве ряда субъектов РФ есть ограничения по доле кредита от общей величины инвестиционных вложений и по стоимости имущества инициатора проекта, которое должно обеспечивать возврат кредита (залоговое обеспечение).

Субсидирование процентной ставки по инвестиционным кредитам банков. Подходы к предоставлению субсидий по банковским кредитам во всех регионах достаточно схожи. Отличаются только категории лиц, претендующих на получение субсидий, условия и размер предоставляемых возмещений по банковским процентам.

3. *Инфраструктурное воздействие.* В составе его основных методов:

- строительство и использование транспортной, сетевой, водохозяйственной и иных инфраструктур, необходимых для функционирования и развития хозяйствующих субъектов — реципиентов инвестиций;
- организация деятельности государства как девелопера.

В характеристике названных методов отметим, что государство может либо финансировать из бюджета создание необходимой инфраструктуры на отведенных под инвестиционные проекты земельных участках, либо, наоборот, выкупать у инвестора построенные им инфраструктурные объекты. Возможен чисто рыночный подход, при котором строительство подобных объектов передается профессиональным девелоперам, они за свои деньги готовят территории, а потом продают их инвесторам. В отличие от налоговых льгот компенсация инфраструктурных затрат не нарушает правил здоровой конкуренции.

К основным *инструментам*, используемым властями, относятся:

- аренда объектов производственной инфраструктуры, относящихся к государственной собственности;
- концессии, обеспечивающие не только привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры, но и повышение качества управления ее объектами за счет привлечения частных лиц к менеджменту в сфере их эксплуатации;
- трастовое управление объектами инфраструктуры, осуществляемое частными лицами.

4. *Маркетинговое обеспечение.* В составе его основных методов:

- позиционирование инвестиционной привлекательности страны, регионов, муниципальных образований;
- разработка и реализация маркетинговой стратегии страны, регионов, муниципальных образований.

К основным *инструментам* маркетингового обеспечения, используемым властями, относятся *PR*-компании инвестиционной привлекательности территории: организация участия в инвестиционных форумах, международных выставках, проведение конференций для потенциальных инвесторов, адресная рассылка информации потенциальным инвесторам.

5. *Информационное обеспечение.* В составе его основных методов:

- мониторинг динамики и результатов инвестиционной деятельности, состояния инвестиционной привлекательности страны, регионов, муниципальных образований;
- составление и ведение реестров инвестиционных площадок и перспективных зон индустриального развития, составление и ведение реестров инвестиционных предложений регионов, муниципальных образований, субъектов хозяйствования.

К основным *инструментам* реализации информационного обеспечения относятся:

- интернет-порталы, посвященные инвестиционной деятельности на территории субъектов РФ, муниципальных образований, где должны фиксироваться: инвестиционный потенциал территории (субъекта РФ, его муниципальных образований) и основные инвестиционные проекты, меры и условия государственной поддержки и др.);
- каталоги инвестиционных проектов, доступные потенциальным инвесторам;
- рейтинги инвестиционной привлекательности регионов, муниципальных образований, устанавливаемые ведущими экспертными структурами национального и международного уровней;
- статистические и информационные материалы, отражающие состояние условий и факторов, определяющих результаты инвестиционной деятельности регионов, муниципальных образований.

Заметим, что состав инструментов регулирования инвестиционной деятельности не остается неизменным, он обновляется. Так, Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» расширен перечень инструментов, реализующих экономико-организационное воздействие. В составе новых инструментов:

- государственные фонды развития промышленности;
- специальные инвестиционные контракты.

В характеристике первого из названных инструментов укажем на следующее.

Государственные фонды развития промышленности создаются либо Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации в организационно-правовой форме фонда или автономного учреждения, либо Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, в организационно-правовой форме фонда. Государственные фонды разви-

тия промышленности являются организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности.

Такие фонды предоставляют финансовую поддержку субъектам деятельности в сфере промышленности в форме займов, грантов, взносов в уставный капитал, финансовой аренды (лизинга).

В характеристике второго инструмента отметим ряд моментов.

По специальному инвестиционному контракту одна сторона — инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Специальный инвестиционный контракт заключается на срок до десяти лет. При этом принципиально важно то, что если после его заключения вступают в силу федеральные законы, и (или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и (или) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (за исключением федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых во исполнение международных договоров Российской Федерации, и нормативных правовых актов Евразийского экономического союза, подлежащих применению в Российской Федерации), устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении выполнения специального инвестиционного контракта или изменяющие обязательные требования к промышленной продукции и (или) к связанным с обязательными требованиями к промышленной продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации по сравнению с действовавшими в момент заключения специального инвестиционного контракта режимами запретов и ограничений или обязательными требованиями, такие федеральные законы, и (или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, и (или) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также вносимые в них изменения не применяются в отношении инвестора, являющегося стороной специального инвестиционного контракта, и (или) иных указанных в специальном инвестиционном

контракте лиц в течение срока действия специального инвестиционного контракта.

Важно и то, что законодательством о налогах и сборах предусматриваются на срок действия специального инвестиционного контракта гарантии неповышения величины совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора, являющегося стороной специального инвестиционного контракта.

Контрольные вопросы и задания

1. Что может быть отнесено к параметрам «входа» и «выхода» инвестиционной деятельности?
2. В каких формах могут проявляться факторы инвестиционной деятельности?
3. Чем отличается фактор инвестиционной деятельности от условия ее обеспечения?
4. Назовите основные факторы инвестиционной деятельности.
5. Назовите основные условия инвестиционной деятельности.
6. Что может быть отнесено к достижениям современной практики государственного регулирования инвестиционной деятельности в Ирландии, Китае, США, Японии?
7. Дайте характеристику основных инструментов государственного регулирования инвестиционной деятельности в России.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА

7.1. Роль малого бизнеса в современной рыночной экономике

Современная рыночная экономика отличается быстрым ростом и повышением роли малого бизнеса. Такой процесс обусловлен действием объективных общемировых тенденций экономического развития.

Обратим внимание прежде всего на *существенное усложнение производственных и личных потребностей*. Они становятся не только более разнообразными и динамичными, но и специализированными, отражающими запросы отдельных групп потребителей. Поэтому закономерным является переход к гибкому, все более индивидуализированному производству, ориентированному на небольшие по емкости рынки, их отдельные сегменты и ниши. Материальной основой его осуществления становится крупномасштабное внедрение новой техники и новейших, прежде всего информационных технологий.

Научно-технический прогресс обуславливает также опережающий рост сферы услуг, появление новых их видов: обработка информации на базе ЭВМ, программное обеспечение, инжиниринг, консалтинг. Такие услуги не требуют значительной концентрации ресурсов и могут успешно осуществляться малыми фирмами. НТП к тому же значительно повысил их конкурентоспособность, обеспечив появление и широкое применение сравнительно малокапиталоемких технологий и оборудования.

Изменились *общие условия предпринимательской деятельности*. Вместо обособленного функционирования крупного и малого бизнеса происходит налаживание между ними взаимовыгодных связей, осуществляемых на контрактной и бесконтрактной основе.

В первом случае используются такие формы, как *консалтинговое и инжиниринговое обслуживание, субконтракты*. Последние, напри-

мер, предусматривают изготовление и поставку малыми предприятиями комплектующих изделий и деталей крупным корпорациям. Для крупных фирм выгода состоит в сокращении издержек и повышении качества конечной продукции. Мелкие фирмы, специализируясь на производстве ограниченного перечня изделий, получают по существу гарантированный рынок сбыта. В 1970—1980-е годы производственный субконтракт стал все более сближаться и объединяться с научно-производственным подрядом, наиболее широко распространенным в таких наукоемких сферах, как производство электронных компонентов, авиакосмической техники и др.

Во втором случае речь идет прежде всего о *стратегическом альянсе*, обеспечивающем координацию на долгосрочной основе производственной и рыночной деятельности двух или трех компаний. Он объединяет фирмы разных отраслей. Достижимая с его помощью цель состоит в том, чтобы покупка изделия одной фирмы стимулировала сбыт продукции другой. Например, покупка компьютера у какой-либо компании влечет за собой приобретение у стратегического партнера программного обеспечения.

Важно учесть еще один принципиальный момент: предпочтение в современной экономике отдается не экономическому росту как таковому, а эффективности, достигаемой прежде всего благодаря гибкости и быстрому приспособлению к изменениям внешней среды.

В числе факторов, *определяющих высокую жизнеспособность малых предприятий*, выделяются:

- более гибкая реакция на изменения рыночной конъюнктуры;
- умение широко использовать близость к местным рынкам;
- хорошее знание клиентуры;
- относительная дешевизна продукции (услуг) за счет узкой специализации, применения более дешевых средств производства.

Малое предпринимательство играет существенную роль в решении важных *социально-экономических задач*, в том числе:

развития конкурентной среды и обеспечения роста занятости. Следует учесть, что в развитых странах преобладающая часть субъектов предпринимательской деятельности это — малый и средний бизнес. Его доля в общей численности занятых в Великобритании и Германии составляет около 50%, Италии — более 70%, Японии — почти 80%. Количество малых и средних предприятий, приходящееся на 1000 жителей, составляет в странах ЕС — 45, в Японии — 50, в США — 75 человек;

ускорения наукоемких процессов и обновления структуры производства. Такой результат достигается тем, что малые предприятия

берут на себя освоение принципиально новых технологий, видов продукции и услуг, получая поддержку «венчурного» (рискового) капитала;

приближения производства товаров и услуг к потребителям. Речь идет об освоении малыми предприятиями «своих» региональных рынков, о возможностях оперативного отслеживания ими конъюнктуры на определенном географическом сегменте рынков товаров (услуг) и принятия маркетинговых решений, расширении сферы привлечения сбережений населения и капиталов в бизнес, отличающийся относительно большей информационной «прозрачностью». Немаловажное значение имеет и увеличение налоговой базы региональных и местных бюджетов.

О значении малого бизнеса в экономике развитых стран свидетельствуют следующие статистические данные: в США доля малого бизнеса составляет в объеме производства около 25%, Великобритании — 30%, Японии — свыше 50%. В США малый бизнес обеспечивает более 20% экспорта, в Японии — около 35%.

Основными сферами деятельности малых предприятий являются: бытовое обслуживание населения, торговля, общественное питание, промышленное производство узкоспециализированной продукции (малорентабельной для крупных компаний), программное обеспечение и консалтинговые услуги, брокерские операции на рынке ценных бумаг, операции с недвижимостью, научные исследования и опытно-конструкторские разработки.

К особенностям управления малым бизнесом следует отнести:

неразделенность функций собственника и управляющего — в большинстве малых предприятий собственник сам контролирует свой бизнес, принимая активное участие в управлении;

осуществление ряда задач управления (например, налогового планирования, части маркетинговых, кадровых и др.) *сторонними специализированными компаниями*, что в сочетании с ограниченностью сфер деятельности малого предприятия сокращает численность управленческого персонала и определяет относительно простую организационную структуру управления;

быстроту принятия управленческих решений, обусловленную ролью собственника в управлении, динамизмом процессов сбора информации, отражающей состояние спроса и предложения на местных рынках товаров и услуг.

Для выделения малого бизнеса государством используются определенные показатели. Наиболее часто применяемыми являются: средняя численность занятых на предприятии работников, ежегодный обо-

рот, полученный предприятием, величина его активов. Так, в Японии по действующему законодательству к малым относятся юридически самостоятельные предприятия с числом работников до 300 человек в отраслях промышленности, строительства, транспорта, связи, кредита, коммунального хозяйства, до 100 — в оптовой торговле, до 50 — в розничной торговле и сфере услуг. В США Федеральное статистическое бюро относит к малым предприятиям все те, где количество работников не превышает 500 человек. Управление по делам малого бизнеса в той же стране использует свои критерии, которым должен удовлетворять малый бизнес, а именно:

- 1) он не может занимать доминирующего положения в своей области;
- 2) он должен принадлежать независимым владельцам и находиться под их управлением, а не быть филиалом более крупного бизнеса;
- 3) он должен удовлетворять стандартам по числу занятых (не более 500 наемных работников) или объему годовых денежных поступлений.

В России в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон о развитии малого и среднего предпринимательства) под *субъектами малого предпринимательства* понимаются хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям.

В соответствии с Законом о развитии малого и среднего предпринимательства к *субъектам малого и среднего предпринимательства* относятся внесенные в единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), а также физические лица, внесенные в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие следующим условиям:

- 1) для юридических лиц — суммарная доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных

юридических лиц не должна превышать 25% (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25% (данное ограничение не распространяется на хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) (в том числе совместно с другими лицами) таких хозяйственных обществ, участникам таких хозяйственных партнерств — бюджетным научным учреждениям и автономным научным учреждениям либо образовательным организациям высшего образования, являющимся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями);

- 2) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения средней численности работников для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства:
 - от 101 до 250 человек включительно для средних предприятий,
 - до 100 человек включительно для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия — до 15 человек,
 - выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством РФ для каждой категории субъектов малого предпринимательства.

Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) и балансовой стоимости активов устанавливаются Правительством РФ один раз в пять лет с учетом данных сплошных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства.

7.2. Формы государственной поддержки малого бизнеса в развитых странах

Малым предприятиям присущ ряд *недостатков*. В первую очередь — это минимальный стартовый капитал, ограниченные возможности привлечения внешних финансовых ресурсов, невозможность самостоятельного решения капиталоемких задач, более высокий уровень риска, отсутствие или недостаток управленческого опыта у большинства собственников-организаторов бизнеса. Не случайно, например, в США 65% компаний с числом занятых до 20 человек исчезает в первые четыре года своего существования (за это время разоряется только 37% компаний с числом занятых более 500 человек), почти каждая четвертая компания разоряется на первом году функционирования.

Для нейтрализации этих и других негативных сторон необходима государственная поддержка малого бизнеса. Именно государство должно создать такие экономические, социальные и правовые условия, при которых реализуемый положительный потенциал малого предпринимательства перекрывает его негативные свойства. Сложилось достаточное *разнообразие форм государственной поддержки* малого бизнеса. Рассмотрим их содержание.

Финансовая поддержка малого бизнеса государством связана с использованием:

стимулирующей функции налогов, которая на практике выражается:

- в реализации предприятиями прав на прямой вычет суммы расходов (или ее части) целевого характера из суммы налоговых обязательств. Это могут быть, например, налоговые инвестиционные кредиты на исследования и разработки. В США с их помощью возмещается до 20% затрат на создание новой технологии, в том числе на выплату заработной платы,
- использовании компаниями ускоренной амортизации основного капитала;

субсидий (например, в Великобритании мелкие компании могут получать от государства возмещение от 50 до 65% издержек на консультационные услуги, а также инвестиционные субсидии в размере до 15% капиталовложений, но не свыше 15 тыс. фунтов стерлингов на одно вводимое рабочее место и 50%-ную субсидию на обновление производства (суммой не более 25 тыс. фунтов стерлингов); в США в рамках реализации государственной Программы содействия инновационным исследованиям, проводимым малым бизнесом, предусматриваются

гранты в сумме от 50 до 500 тыс. дол. для разработки наиболее перспективных идей);

гарантированных кредитов — ссуды предоставляются частными займодавцами, а участие государства заключается в гарантии, и его средства используются только в случае невыполнения должником обязательств по погашению ссуды. Виды деятельности, на которые могут предоставляться ссуды, отличаются разнообразием: приобретение недвижимости, находящейся у заемщика, но ему не принадлежащей; приобретение машин и оборудования; образование оборотного капитала (например, в США в рамках государственной Программы кредитования Управления по делам малого бизнеса объем покрываемой части ссуды составляет до 500 тыс. дол.). При долевом участии роль государства сравнима с ролью любого другого кредитора, хотя имеются правила, регламентирующие долю первого от общего объема финансирования (почти всегда она ниже 50%). Обычно предпочтение отдается первопроходческим или инновационным объектам;

финансовых ресурсов государства для обучения кадров, необходимых при расширении, переоснащении действующих или создании новых малых предприятий (например, предоставление фирме прямой финансовой помощи на покрытие части издержек на обучение или повышение квалификации работников без отрыва от производства);

финансовых ресурсов для оказания государственной поддержки малых компаний, занимающихся *внешнеэкономической деятельностью* (например, в США Управление по делам малого бизнеса осуществляет ряд программ содействия компаниям в покрытии их финансовых потребностей, связанных с международными сделками, предоставляет гарантии по ссудам на международную торговлю в размере до 1 млн дол., причем полученные средства можно использовать на приобретение, строительство, реконструкцию, модернизацию, улучшение или расширение производственных мощностей в США, предназначенных для производства товаров или услуг для внешнего рынка).

Важную роль в системе государственной поддержки малого бизнеса играет формирование *инфраструктуры*, обеспечивающей его функционирование и развитие. Ее ключевыми компонентами выступают: бизнес-инкубаторы и другие виды инновационных центров, агентства по трансферу технологий, разнообразные формы нетрадиционного финансирования бизнеса.

Бизнес-инкубаторы (БИ) дают возможность малым предприятиям пользоваться помещениями и услугами (телефон, *e-mail*, факс, ксерокс, охрана и др.) с существенными льготами по размеру оплаты

или с освобождением от нее на определенный срок. Степень выживаемости малых предприятий в БИ в целом по странам ЕС составляет 75%, тогда как предприятия, работающие вне этой сферы, выживают, по различным оценкам, в 25—50% случаев по истечении пяти лет с момента создания. Необходимыми источниками финансирования БИ являются региональные и местные бюджеты.

Так, в США большинство бизнес-инкубаторов (90%) учреждено как неприбыльные организации. Результаты опросов, проведенных национальной ассоциацией бизнес-инкубаторов США, показывают следующие направления (цели) их деятельности (% ответов): экономическое развитие региона и расширение занятости — 91,3; диверсификация местной экономики — 60,9; коммерциализация научных исследований — 32,6; внедрение новых технологий в местную промышленность — 23,2; улучшение возможностей для трудоустройства национальных меньшинств и женщин — 20,3; улучшение условий проживания в регионе — 11,6; прочее — 13,8.

Широко используемыми *нетрадиционными источниками финансирования* являются лизинг, франчайзинг, фонды венчурного капитала.

Для выяснения роли *лизинга* представим такую ситуацию. Малое предприятие нуждается в новом оборудовании, которое имеется у определенного производителя (поставщика). Проблема заключается в том, что у предприятия нет денежных средств для покупки оборудования. Возможным вариантом ее решения может оказаться лизинговая сделка. Ее осуществление предполагает, что предприятие обращается в лизинговую компанию, которая специально приобретает это оборудование в свою собственность, а затем передает его предприятию в аренду (во временное платное пользование). Таким образом, лизинг выступает формой не просто аренды, но и целевого финансирования.

Заинтересованность малого предприятия как *лизингополучателя*:

- 1) не прибегая к заемным средствам и не увеличивая свой капитал, предприятие может приводить в движение большее количество факторов производства;
- 2) появляется возможность технического перевооружения на основе использования прогрессивной и дорогостоящей техники без больших начальных капиталовложений, что играет важную роль при необходимости структурной перестройки производства;
- 3) машины и оборудование, полученные по лизингу, не фиксируются на балансе арендатора, следовательно, последний может экономить суммы, равные налогу на имущество;

или с освобождением от нее на определенный срок. Степень выживаемости малых предприятий в БИ в целом по странам ЕС составляет 75%, тогда как предприятия, работающие вне этой сферы, выживают, по различным оценкам, в 25—50% случаев по истечении пяти лет с момента создания. Необходимыми источниками финансирования БИ являются региональные и местные бюджеты.

Так, в США большинство бизнес-инкубаторов (90%) учреждено как неприбыльные организации. Результаты опросов, проведенных национальной ассоциацией бизнес-инкубаторов США, показывают следующие направления (цели) их деятельности (% ответов): экономическое развитие региона и расширение занятости — 91,3; диверсификация местной экономики — 60,9; коммерциализация научных исследований — 32,6; внедрение новых технологий в местную промышленность — 23,2; улучшение возможностей для трудоустройства национальных меньшинств и женщин — 20,3; улучшение условий проживания в регионе — 11,6; прочее — 13,8.

Широко используемыми *нетрадиционными источниками финансирования* являются лизинг, франчайзинг, фонды венчурного капитала.

Для выяснения роли *лизинга* представим такую ситуацию. Малое предприятие нуждается в новом оборудовании, которое имеется у определенного производителя (поставщика). Проблема заключается в том, что у предприятия нет денежных средств для покупки оборудования. Возможным вариантом ее решения может оказаться лизинговая сделка. Ее осуществление предполагает, что предприятие обращается в лизинговую компанию, которая специально приобретает это оборудование в свою собственность, а затем передает его предприятию в аренду (во временное платное пользование). Таким образом, лизинг выступает формой не просто аренды, но и целевого финансирования.

Заинтересованность малого предприятия как *лизингополучателя*:

- 1) не прибегая к заемным средствам и не увеличивая свой капитал, предприятие может приводить в движение большее количество факторов производства;
- 2) появляется возможность технического перевооружения на основе использования прогрессивной и дорогостоящей техники без больших начальных капиталовложений, что играет важную роль при необходимости структурной перестройки производства;
- 3) машины и оборудование, полученные по лизингу, не фиксируются на балансе арендатора, следовательно, последний может экономить суммы, равные налогу на имущество;

Основные выгоды малого предприятия-франшизополучателя:

- приобретая уже испытанные разработки франчайзера, используя его имя, репутацию, которые уже признаны покупателями, можно сократить риск, связанный с ведением бизнеса;
- благодаря опыту, накопленному франчайзером, можно минимизировать затраты на становление и развитие бизнеса;
- обеспечение подготовки персонала благодаря обучению, проводимому франчайзером;
- разнообразные услуги и постоянная поддержка от франчайзера (возможность приобретения расходных материалов, сырья, комплектующих изделий по льготным ценам, получения консультаций по широкому спектру возникающих проблем от специалистов франчайзера, использования преимуществ от рекламных кампаний, проводимых франчайзером в рамках всей страны, и др.);
- получение доступа к возможностям франчайзера и его сети в области закупок, снабжения, ведения переговоров;
- признание банками преимуществ бизнеса, работающего в системе франчайзинга, делает кредит для франчайзи более доступным;
- используя результаты научных разработок франчайзера и его программ развития, можно постоянно совершенствовать бизнес (внедряя технологические новшества, инновации в организации предпринимательской деятельности), поддерживая и развивая его конкурентные преимущества.

Франчайзинг перспективен в таких сферах деятельности, как общественное питание, строительство, бытовое обслуживание населения, заправка и обслуживание автомобилей, гостиницы и мотели.

Финансовая поддержка малого предпринимательства, имеющего инновационный характер, может быть обеспечена привлечением и использованием *венчурного капитала* (от англ. *venture* — риск).

Предположим, у какой-то компании есть новая, очень заманчивая, сулящая большие прибыли и перспективы развития бизнеса, но непроверенная идея. Для ее практической реализации нужны значительные денежные средства. Такая ситуация является привлекательной для венчурных капиталистов, если повышенный фактор риска компенсируется высокой отдачей от вложенных ими инвестиций.

Существенные характеристики венчурного капитала:

- его интересует бизнес с потенциальными возможностями значительного расширения за короткий период времени;
- его стимулом выступает ожидаемая высокая доходность (чем больше риск, тем выше ожидаемый доход);

- для снижения риска инвестор готов предложить свои деловые связи, хорошее знание рынка, стратегическое мышление, поэтому он, как правило, претендует на право голоса в управлении компанией, получившей его капитал.

Заметим, что состав владельцев венчурного капитала включает не только частных собственников, но и государство. Интерес последнего связан не столько с получением прибыли, сколько с привлечением предпринимателей к занятию бизнесом, финансированием расходов по образованию компании, формированием ее стартового капитала. Например, финансовая программа штата Нью-Йорк предусматривает, что специально созданный фонд венчурного капитала оказывает поддержку молодым растущим предприятиям штата в разработке новых технологий. Максимальный объем инвестиций в одну компанию — 250 тыс. дол.

7.3. Государственная поддержка малого бизнеса в России на федеральном и региональном уровнях

В целях реализации государственной политики в области развития малого предпринимательства в Российской Федерации федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ могут предусматриваться следующие *меры*:

- 1) специальные налоговые режимы, упрощенные правила ведения налогового учета, упрощенные формы налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам для малых предприятий;
- 2) упрощенная система ведения бухгалтерской отчетности для малых предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности;
- 3) упрощенный порядок составления субъектами малого предпринимательства статистической отчетности;
- 4) льготный порядок расчетов за приватизированное субъектами малого предпринимательства государственное и муниципальное имущество;
- 5) особенности участия субъектов малого предпринимательства в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- 6) меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора);
- 7) меры по обеспечению финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 8) меры по развитию инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Основные принципы поддержки субъектов малого предпринимательства:

- 1) заявительный порядок обращения субъектов малого предпринимательства за оказанием поддержки;
- 2) доступность инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства для всех субъектов малого предпринимательства;
- 3) равный доступ субъектов малого предпринимательства, соответствующих критериям, предусмотренным федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов малого предпринимательства, к участию в соответствующих программах;
- 4) оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- 5) открытость процедур оказания поддержки.

Поддержка не может оказываться в отношении субъектов малого предпринимательства:

- 1) являющихся кредитными организациями, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами;
- 2) являющихся участниками соглашений о разделе продукции;
- 3) осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса;
- 4) являющихся в порядке, установленном законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле, нерезидентами РФ, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами РФ.

Важную роль в поддержке малого предпринимательства играет формирование инфраструктуры. *Инфраструктурой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства* является система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществ-

вляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития, обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства и оказания им поддержки.

Инфраструктура поддержки субъектов малого предпринимательства включает в себя также центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации.

В качестве обязательных *форм поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки* (финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку; поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, инноваций и промышленного производства; поддержку субъектов малого предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую и сельскохозяйственную деятельность), Закон о развитии малого и среднего предпринимательства определил имущественную и информационную поддержку.

Финансовая поддержка осуществляется за счет средств бюджетов субъектов РФ, средств местных бюджетов путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, налогового кредита и налоговых каникул, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки.

Имущественная поддержка осуществляется в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях. Указанное имущество должно использоваться по целевому назначению.

Информационная поддержка осуществляется в виде создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети создаются в целях обеспечения субъектов малого и среднего бизнеса и организаций, образующих инфраструктуру поддержки, *информацией*:

- 1) о реализации федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 2) количестве субъектов малого и среднего предпринимательства и об их классификации по видам экономической деятельности;
- 3) числе замещенных рабочих мест в субъектах малого и среднего предпринимательства в соответствии с их классификацией по видам экономической деятельности;
- 4) об обороте товаров (работ, услуг), производимых субъектами малого и среднего предпринимательства, в соответствии с их классификацией по видам экономической деятельности;
- 5) о финансово-экономическом состоянии субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 6) об организациях, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Информация является общедоступной и размещается в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Консультационная поддержка субъектов малого предпринимательства осуществляется в виде:

- 1) создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки и оказывающих консультационные услуги субъектам малого бизнеса;
- 2) компенсации затрат, произведенных и документально подтвержденных субъектами малого предпринимательства, на оплату консультационных услуг.

Поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров осуществляется в виде:

- 1) разработки примерных образовательных программ, направленных на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для субъектов малого бизнеса, на основе государственных образовательных стандартов;

- 2) создания условий для повышения профессиональных знаний специалистов, относящихся к социально незащищенным группам населения, совершенствования их деловых качеств, подготовки их к выполнению новых трудовых функций в области малого и среднего предпринимательства;
- 3) учебно-методологической, научно-методической помощи субъектам малого бизнеса.

Поддержка в области инноваций и промышленного производства осуществляется в виде:

- 1) создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и оказывающих им поддержку, в том числе технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечения деятельности таких организаций;
- 2) содействия патентованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений, а также государственной регистрации иных результатов интеллектуальной деятельности, созданных субъектами малого и среднего предпринимательства;
- 3) создания условий для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства;
- 4) создания акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов.

Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, ведущих внешнеэкономическую деятельность, осуществляется в виде:

- 1) сотрудничества с международными организациями и иностранными государствами в области развития малого и среднего предпринимательства;
- 2) содействия в продвижении на рынки иностранных государств российских товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности, а также создания благоприятных условий для российских участников внешнеэкономической деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. С действием каких объективных общемировых тенденций экономического развития связано повышение роли малого бизнеса в современной рыночной экономике?

2. В чем состоят преимущества малого бизнеса?
3. Каковы особенности управления малым бизнесом?
4. Почему государство должно оказывать поддержку малому предпринимательству?
5. По каким критериям и показателям происходит выделение малого бизнеса как особого объекта государственной поддержки в развитых странах?
6. По каким критериям и показателям происходит выделение малого бизнеса как особого объекта государственной поддержки в России?
7. Каковы основные формы финансовой поддержки малого бизнеса в развитых странах?
8. Что включает инфраструктура малого бизнеса?
9. Поддержку какого вида малого предпринимательства обеспечивает венчурный капитал?
10. Дайте характеристику основных форм государственной поддержки малого бизнеса в России.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

8.1. Основные направления и формы антимонопольного регулирования в развитых странах

Мировая практика борьбы с монополизмом имеет достаточно длительную историю. Целью появившейся в конце XIX в. антимонопольной политики было достижение такого положения в экономике, которое было бы не хуже, чем при отсутствии монополии. Исходя из этой цели направлениями антимонопольного регулирования являются развитие конкуренции и создание «уравновешивающих сил».

Развитие конкуренции связывается с созданием условий, ограничивающих власть монополий. При этом государство использует формы *прямого и косвенного воздействия*.

В первом случае государство осуществляет:

- 1) контроль за ценами, принимающий формы судебного преследования «особо неразумных цен» и установление потолка максимально возможных цен. Эффективность контроля за ценами достигается такими методами, как:
 - денежный штраф за нарушение,
 - угроза конкуренции со стороны государства,
 - роспуск особо опасных монополистических объединений;
- 2) контроль за концентрацией производства и капитала — процессы укрупнения и слияния подвергаются тщательной экспертизе со стороны специальных государственных органов, которые выдают на них своеобразные лицензии.

Наиболее реально проследить юридически оформленные формы концентрации, принимающие формы договоров. С этой точки зрения европейское законодательство особо следит за договорами об управлении, о передаче прибылей, создании единого фонда прибылей. В условиях развитого рынка зачастую достаточным средством

борьбы с монополизмом является публикация официальными органами условий договоров, которые тем самым становятся известны конкурентам.

Конкуренция усиливается также посредством *косвенного воздействия*, например, когда государство снижает налоги или предоставляет кредит для предпринимателей, инвестирующих капитал в монополизированную отрасль.

Значительную роль в развитой рыночной структуре играют *уравновешивающие силы*, нивелирующие отрицательные монополистические последствия. К ним относятся *ассоциации покупателей на потребительском рынке* и *профсоюзы на рынке труда*. Они не только активно формируют негативное общественное отношение к монополии, но и принимают участие в заключении тех или иных договоров, следя за их антимонопольной «чистотой».

В современном обществе различные государственные антимонопольные мероприятия оформляются в виде соответствующего законодательства. Исторически сложились две системы антимонопольного регулирования: американская и европейская. Согласно первой, все виды монополий объявляются противоправными. Европейская система объявляет противоправными лишь злоупотребления монополистического характера.

Американская система является более радикальной. Она возникла в конце XIX в., когда был принят Закон «О защите торговли и промышленности от незаконных ограничений и монополий» (Закон Шермана), запрещающий всякую монополизацию, наказывая за это в основном штрафами (до 5 тыс. дол.). В особых случаях для руководства монополий было предусмотрено и тюремное заключение до одного года.

Суть закона Шермана сводилась не к действительному запрещению монополии, а к созданию в обществе правового сознания, негативно оценивающего монополизм. Этот закон содержал ряд радикальных положений, направленных против монополии. Например, государству предоставлялось право конфискации имущества монополистической фирмы, а потерпевшему от монополистической деятельности лицу возмещался ущерб в трехкратном размере.

Американское законодательство получило дальнейшее развитие с принятием биллей Клейтона (1914). Важным шагом вперед стало введение в них понятия незаконной сделки. Отмечалось, что признается незаконным действие любого лица, занимающегося коммерцией, если в ходе коммерции прямо или косвенно осуществляется дискриминация в ценах между различными покупателями товаров, где ре-

зультатом такой дискриминации может быть существенное ослабление конкуренции или же тенденция к образованию монополии.

В дальнейшем американское законодательство продолжало развиваться в сторону усиления наказания за монополистическую деятельность (штрафы поднялись до нескольких миллионов долларов, а уголовное наказание — до нескольких лет тюремного заключения). Действие закона было распространено на сферу услуг и информации.

В отличие от американского *европейское законодательство* запрещает лишь злоупотребление монополистической властью. Примером такого подхода является английское право, в котором существуют Закон о справедливой торговле и Закон об ограничительной торговой практике. Законодательство разрешает соглашения, ограничивающие конкуренцию, но они регистрируются в специальном органе — Генеральном директорате по справедливой торговле. Тем самым условия договоров становятся известными всем конкурентам. Комиссия по монополиям при Министерстве торговли анализирует слияния компаний, в результате которых может возникнуть монополистическая ситуация. Подобной признается ситуация, если $1/3$ продукции или услуг концентрируется в руках одного лица или (и) сумма приобретенных активов превышает 5 млн фунтов стерлингов. Однако и в этом случае комиссия признает подобное слияние незаконным, если оно противоречит общественным интересам.

В настоящее время особый интерес представляет практика антимонопольного законодательства в ЕС. Закон о конкуренции применим ко всякой ограничительной практике, действующей в торговле между членами Сообщества. Одно из направлений данного закона — контроль за концентрацией, введенный в действие в 1990 г. Другая его сторона регулирует такие проявления ограничения конкуренции, как установление единых цен и условий продаж, ограничение производства, сбыта, контроль за техническим прогрессом, применение различных условий к эквивалентным сделкам с другими лицами, заключение договоров при условии принятия контрагентом обязательств, не связанных с договором.

Показателен опыт антимонопольного регулирования в Германии. Важнейшим документом, который зафиксировал принцип ответственности государства за обеспечение конкуренции через проведение активной политики в ее защиту, является принятый в 1957 г. Закон против ограничения конкуренции (Закон о картелях). Его цель — поддержание конкуренции как экономического института. Кроме того, существуют положения, направленные на пресечение недопустимого поведения предприятия в конкурентной борьбе.

Здесь следует назвать прежде всего Закон о борьбе с недобросовестной конкуренцией 1990 г.

Данный закон имеет следующие основные области регулирования:

- запрет договоренностей, согласованного поведения и односторонних мероприятий, направленных на ограничение конкуренции;
- надзор за возможными злоупотреблениями предприятий, господствующими на рынке;
- контроль за объединением предприятий;
- сферы действия особых положений.

В Законе против ограничения конкуренции объявлены принципиально недействительными договоры между предприятиями или объединениями предприятий, направленные на достижение общей цели, использующие для этого введение ограничений в сфере производства или на рынке определенных товаров или услуг (картельные договоры). Такие договоры могут касаться, например, цен, количества реализуемой продукции или районов сбыта (картели по ценам, квотам или территориям).

Создав надзор за господствующими на рынке компаниями, законодатель получил в руки инструмент на случай, когда конкуренция как средство регулирования оказывается недостаточно эффективной и когда предприниматели не могут добиться своих целей, действуя автономно. Объектом надзора служат компании, господствующие на рынке. Предприятие является таковым, когда оно, будучи продавцом или покупателем определенного товара или услуги, или не имеет конкурента, или не испытывает существенной конкуренции, или же имеет позицию на рынке, значительно превосходящую позицию конкурентов. В соответствии с приводимой в законе классификацией злоупотребление имеет место прежде всего тогда, когда господствующее на рынке предприятие:

- без серьезной и обоснованной фактическим положением дел причины серьезно ухудшает конкурентное положение других работающих на этом рынке компаний (снижение цен в целях конкурентной борьбы, направленное на вытеснение конкурентов с рынка);
- требует вознаграждения или соблюдения иных условий заключения сделки, которые отличаются от тех, которые вероятнее всего сложились бы при наличии эффективной конкуренции (требование завышенных цен);
- требует заниженного вознаграждения или иных условий заключения сделки по сравнению с теми, которые оно требует как господствующее предприятие на сравнимых рынках от аналогич-

ных покупателей, за исключением тех случаев, когда различие оправдано фактической ситуацией (применение неодинаковых цен и условий).

Контроль за объединениями включает превентивный (касается планируемых объединений) и последующий контроль за объединениями. Об объединении предприятий Ведомству по надзору за картелями должно быть заявлено немедленно (т.е. сразу после того, как объединение произошло), если участвующие в объединении предприятия в совокупности получили в последний хозяйственный год доход от оборота, составивший минимум 500 тыс. марок.

Контролируются самые разнообразные формы, в которых осуществляется объединение:

- полное или частичное приобретение имущества другого предприятия через слияние или преобразование;
- приобретение долевого участия в другой компании, когда приобретенные пай или в сумме с уже принадлежащими предприятию другими паями составляют 25% и выше.

8.2. Российская практика антимонопольного регулирования

В России антимонопольное регулирование было введено в 1991 г. Законом РФ от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности». Для практической реализации этого закона были созданы Антимонопольный комитет, входящий в состав Правительства России, а также его территориальные управления. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 образована и функционирует Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России), руководство деятельностью которой осуществляет Правительство РФ.

Развитие антимонопольного законодательства связано с принятием Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

В соответствии с логикой европейского антитрестовского права российский антимонопольный закон *запрещает не саму монополистическую деятельность, а только злоупотребления доминирующим положением на рынке.*

Определяя ключевое понятие «доминирующее положение», закон указывает, что это — положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке

определенного товара, дающее им возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Закон о защите конкуренции содержит *признаки доминирующего положения* хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

- 1) наличие у хозяйствующего субъекта доли на рынке определенного товара более 50%, за исключением случаев, когда будет установлено, что, несмотря на наличие такой доли, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;
- 2) наличие у хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара доли менее 50%, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок;
- 3) каждый хозяйствующий субъект из нескольких хозяйствующих субъектов, применительно к которому выполняются в совокупности следующие условия:
 - совокупная доля не более чем трех хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 50%, или совокупная доля не более чем пяти хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 70% (настоящее положение не применяется, если доля хотя бы одного из указанных хозяйствующих субъектов менее чем 8%),
 - в течение длительного периода (не менее одного года или, если такой срок составляет менее чем один год, в течение срока существования соответствующего товарного рынка) относительные размеры долей хозяйствующих субъектов неизменны или подвержены малозначительным изменениям, а также доступ на соответствующий товарный рынок новых конкурентов затруднен,

- реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим товаром при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях), рост цены товара не обуславливает соответствующее такому росту снижение спроса на этот товар, информация о цене, об условиях реализации или приобретении этого товара на соответствующем товарном рынке доступна неопределенному кругу лиц.

Для контроля за экономической концентрацией антимонопольный орган формирует и ведет реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более 35%. Закон о защите конкуренции рассматривает также в качестве доминирующего положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем 35%, но при этом он может оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке.

К злоупотреблениям доминирующим положением на рынке Закон о защите конкуренции относит:

- установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;
- изъятие товаров из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара;
- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства;
- экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договоров с отдельными покупателями в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара;
- экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен на один и тот же товар, если иное не установлено законом;
- установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги;
- создание дискриминационных условий;
- создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;
- нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

Другим направлением преследуемой монополистической деятельности являются *соглашения или осуществляемые согласованно действия*, если они приводят или могут привести в том числе:

- к установлению или поддержанию цен, скидок, надбавок, наценок;
- повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей;
- навязыванию контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- сокращению или прекращению производства товаров, на которые имеется спрос, либо на поставки которых размещены заказы при наличии возможности их рентабельного производства;
- созданию препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам.

Установленные Законом о защите конкуренции запреты на действия хозяйствующих субъектов распространяются также на действия группы лиц. *Группой лиц* в антимонопольном законодательстве признаются:

- 1) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое или юридическое лицо, если таковое имеет в силу своего участия в этом хозяйственном обществе (товариществе, хозяйственном партнерстве), либо в соответствии с полномочиями, полученными от других лиц, более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого общества (товарищества, хозяйственного партнерства);
- 2) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если таковое осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства);
- 3) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое или юридическое лицо, если таковое на основании учредительных документов этого общества (товарищества, хозяйственного партнерства) или заключенного с этим обществом (товариществом, хозяйственным партнерством) договора вправе давать этому обществу (товариществу, хозяйственному партнерству) обязательные для исполнения указания;
- 4) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство), в котором более чем 50% количественного состава

коллегиального исполнительного органа и (или) совета директоров (наблюдательного совета, совета фонда) составляют одни и те же физические лица;

- 5) хозяйственное общество (хозяйственное партнерство) и физическое или юридическое лицо, если по предложению такого назначен или избран единоличный исполнительный орган этого общества (хозяйственного партнерства);
- 6) хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если по предложению такого избрано более чем 50% количественного состава коллегиального исполнительного органа либо совета директоров (наблюдательного совета) этого хозяйственного общества;
- 7) физическое лицо, его супруг, родители (в том числе усыновители), дети (в том числе усыновленные), братья и сестры;
- 8) физическое лицо, его супруг, родители, дети, полнородные и неполнородные братья и сестры лица, каждое из которых по какому-либо из указанных в п. 1—7 признаку входит в группу с одним и тем же лицом, а также другие лица, входящие с любым из таких лиц в группу по какому-либо из указанных в п. 1—7 признаку;
- 9) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство), физические лица и (или) юридические лица, которые по какому-либо из указанных в п. 1—8 признаков входят в группу лиц, если такие лица в силу своего совместного участия в этом хозяйственном обществе (товариществе, хозяйственном партнерстве) или в соответствии с полномочиями, полученными от других лиц, имеют более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства).

С предварительного согласия антимонопольного органа осуществляются:

- 1) реорганизация коммерческих организаций в форме слияния или присоединения, если суммарная стоимость их активов превышает 3 млрд руб. или суммарная выручка таких организаций от реализации товаров за календарный год превышает 6 млрд руб. либо если одна из таких организаций включена в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%;
- 2) создание коммерческой организации, если ее уставный капитал оплачивается акциями (долями) или имуществом другой

коммерческой организации и создаваемая коммерческая организация приобретает в отношении данных акций (долей) права распоряжаться более чем 25% голосующих акций или более $\frac{1}{3}$ долей в уставном капитале и (или) право распоряжаться имуществом, балансовая стоимость которого превышает 25% основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта в случаях, когда выполняется хотя бы одно из следующих условий:

- суммарная стоимость активов по последнему балансу учредителей создаваемой организации и лиц, акции (доли) или имущество которых вносится в качестве вклада в уставный капитал, превышает 3 млрд руб.,
- суммарная выручка учредителей создаваемой организации и лиц, акции (доли) или имущество которых вносятся в качестве вклада в уставный капитал, от реализации товаров за последний календарный год превышает 6 млрд руб.,
- организация, акции (доли) или имущество которой вносятся в качестве вклада в уставный капитал, включена в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%.

Важным направлением преследуемой законом деятельности является *ограничение конкуренции, вызванное действиями и актами органов власти и управления.*

Структуры власти не должны:

- устанавливать запреты на деятельность хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, предусмотренным законом;
- запрещать обмен товаров из одного региона России в другой;
- давать указания о первоочередности поставок, выполнения работ, услуг определенному кругу покупателей или о приоритетном заключении договоров;
- необоснованно препятствовать созданию новых хозяйствующих субъектов в любой сфере деятельности;
- необоснованно предоставлять отдельным субъектам налоговые или иные льготы.

Должностным лицам органов государственной власти и государственного управления запрещается заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью, иметь в собственности предприятия, самостоятельно или через представителя голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решения общим собранием участников; занимать должности в органах управления хозяйствующего субъекта.

Российское антимонопольное законодательство направлено на борьбу не только с доминирующим положением на рынке, но и с *недобросовестной конкуренцией*. К ее формам относятся:

- распространение ложных или неточных сведений, способных принести убытки или ущерб репутации хозяйствующему субъекту;
- введение в заблуждение потребителя относительно способа и места изготовления и потребительских свойств товара;
- некорректное сравнение конкурентов в ходе рекламной деятельности;
- самовольное использование товарного знака, наименования, маркировки товара, копирование упаковки, внешнего оформления товара другого хозяйствующего субъекта;
- получение, использование и разглашение научно-технической, производственной или торговой информации без согласия ее владельца.

Контрольные вопросы

1. По каким направлениям государство осуществляет антимонопольное регулирование?
2. Что относится к формам прямого антимонопольного регулирования?
3. Что относится к формам косвенного антимонопольного регулирования?
4. Что относится к инструментам прямого антимонопольного воздействия?
5. Что относится к инструментам косвенного антимонопольного регулирования?
6. Каковы основные черты американской системы антимонопольного регулирования?
7. Каковы основные черты немецкой системы антимонопольного регулирования?
8. Как российское законодательство определяет «доминирующее положение хозяйствующего субъекта на рынке»?
9. Что российское законодательство относит к злоупотреблениям доминирующим положением на рынке?
10. Что по российскому законодательству относится к формам недобросовестной конкуренции?

Российское антимонопольное законодательство направлено на борьбу не только с доминирующим положением на рынке, но и с *недобросовестной конкуренцией*. К ее формам относятся:

- распространение ложных или неточных сведений, способных принести убытки или ущерб репутации хозяйствующему субъекту;
- введение в заблуждение потребителя относительно способа и места изготовления и потребительских свойств товара;
- некорректное сравнение конкурентов в ходе рекламной деятельности;
- самовольное использование товарного знака, наименования, маркировки товара, копирование упаковки, внешнего оформления товара другого хозяйствующего субъекта;
- получение, использование и разглашение научно-технической, производственной или торговой информации без согласия ее владельца.

Контрольные вопросы

1. По каким направлениям государство осуществляет антимонопольное регулирование?
2. Что относится к формам прямого антимонопольного регулирования?
3. Что относится к формам косвенного антимонопольного регулирования?
4. Что относится к инструментам прямого антимонопольного воздействия?
5. Что относится к инструментам косвенного антимонопольного регулирования?
6. Каковы основные черты американской системы антимонопольного регулирования?
7. Каковы основные черты немецкой системы антимонопольного регулирования?
8. Как российское законодательство определяет «доминирующее положение хозяйствующего субъекта на рынке»?
9. Что российское законодательство относит к злоупотреблениям доминирующим положением на рынке?
10. Что по российскому законодательству относится к формам недобросовестной конкуренции?

- 1) усиливается налоговая нагрузка на предприятия, функционирующие в сферах, на которые не распространяются льготы;
- 2) нарушается принцип нейтральности налоговой системы, т.е. предприниматели различных отраслей, регионов ставятся в неравные условия.

Последнее затрудняет рыночное саморегулирование. Следовательно, должен быть сформирован механизм разрешения возникающего противоречия.

При формировании рациональной системы разрешения противоречий налоговая система может защищать экономику от перегрева, способствовать экономическому росту, эффективно перераспределять ресурсы, материальные и денежные потоки.

К общим принципам рациональной системы налогообложения следует отнести:

- экономическую эффективность;
- сбалансированность фискальной и стимулирующей функций;
- простоту, рациональность системы закрепления налогов;
- нейтральность;
- объективность;
- финансовую справедливость;
- административно-управленческую обеспеченность;
- оптимальную базу налогообложения;
- достаточность налоговых источников.

При нарушении данных принципов *формируется противоречивая налоговая система*, препятствующая росту экономической активности субъектов хозяйствования:

- уменьшается способность налоговой системы аккумулировать законодательно установленный объем доходов;
- налоговое бремя перекладывается на узкий круг исправных налогоплательщиков;
- расширяется теневой сектор экономики;
- усиливается зависимость проведения налоговой политики от международных финансовых организаций, иностранных политических кругов и транснациональных корпораций;
- ослабляются механизмы защиты налоговой политики от агрессивного давления лоббистских групп;
- возникают конфликты в отношениях центра, регионов и муниципальных образований в реализации налоговой политики.

Экономически эффективной является такая система налогово-бюджетных отношений в государстве, в рамках которой местные предпочтения определяют уровень и структуру предполагаемых государ-

ственных услуг. При этом учитываются такие факторы, как расходы на оплату этих услуг, сдерживающее влияние ограниченных доходов и наличие внешних воздействий. Таким образом, местные жители будут выбирать тот уровень услуг, который они предпочитают, выплачивая соответствующие налоги. Такой принцип налогообложения принципиально ближе всего к рыночным принципам взаимоотношений между хозяйствующими субъектами.

В то же время при направленности налогообложения на экономическую эффективность необходимо учитывать ряд ограничительных условий:

- 1) региональные и местные органы власти должны быть наделены определенными полномочиями в сфере налогообложения, т.е. контролировать ставки и базу налогообложения;
- 2) бремя налогообложения должно распределяться среди жителей данной административной единицы. Если оно «экспортируется» на иные территории, то невозможно обеспечить выравнивание стоимости и полезности предоставляемых услуг, получаемых жителями данной территории;
- 3) наряду с доходными функциями местные органы власти должны иметь возможность эффективно финансировать любые расходы без каких-либо ограничений сверху;
- 4) эффективная система бюджетных отношений может иметь несправедливый в финансовом отношении характер, поскольку у более бедных административных единиц может оказаться недостаточно ресурсов для финансирования даже основных расходов;
- 5) эффективность может вступить в противоречие с макроэкономическими целями государства;
- 6) для создания эффективной системы местных финансов могут потребоваться высокие административные расходы.

Соблюдение принципа *сбалансированности фискальной и стимулирующей функций налогообложения* является основополагающим условием нормальных расчетов с бюджетом и между хозяйствующими субъектами. Стимулирующее налогообложение обычно противопоставляется фискальному в перспективном плане. Однако между ними существует обратная связь не только в отдаленном, но и в текущем периоде. Чрезмерно высокий уровень налогообложения препятствует не только производственным инвестициям, ограничивая возможности развития производства в будущем. Он вызывает сокращение оборотных средств предприятий в такой степени, что текущее производство падает.

Высокий уровень налогообложения принципиально изменяет характер действия инфляции на активность хозяйствующих субъектов. При низком налогообложении она стимулирует текущее производство, активизирует использование оборотных средств. Высокий уровень налогов в сочетании с инфляцией «вымывает» оборотные средства предприятий, особенно с длительным производственным циклом. При этом одновременно уменьшается объем поступающих в бюджет налоговых платежей, т.е. обе функции налогообложения не реализуются в достаточной мере.

Низкий уровень налогообложения может способствовать перегреву экономики и, соответственно, разбалансировке воспроизводственных пропорций. Следует считать, что сбалансированность фискальной и стимулирующей функций налогообложения достигается тогда, когда при нулевом приросте производства достигается полная собираемость налогов.

Простота, рациональность системы закрепления налогов достигаются посредством достаточной жесткости требований к налогоплательщикам и к органам власти различных уровней. В числе последних:

- планирование налогообложения должно быть стабильным как минимум в среднесрочном плане (три-пять лет);
- в течение финансового года нельзя изменять параметры налогообложения (базы, ставки, льготы);
- должны быть полностью исключены попытки органов государственной власти различных уровней конкурировать в области налогообложения отечественных товаропроизводителей.

Закрепление налогов за определенными уровнями власти и разграничение полномочий по взиманию налогов осуществляется различными способами, сочетание которых должно обеспечить максимальную прозрачность системы взимания налогов и распределения базы налогообложения.

Налоговая система должна быть нейтральной по отношению к конкретному товаропроизводителю. Данный принцип вытекает из общей системы взаимодействия хозяйствующих субъектов в рыночной экономике. Рынок обеспечивает равную реализацию капитала в любых отраслях и сферах деятельности, равную прибыль на равный капитал. При изменении прибыльности в той или иной сфере деятельности возникают переделы капитала, приводящие к восстановлению принципа «равная прибыль — на равный капитал». Различная тяжесть налогообложения в отраслях и регионах приводит к дезориентации капитала, препятствует его рациональным переделам и формированию прогрессивной структуры экономики в отраслевом и территориальном аспектах.

Тесно связан с принципом нейтральности *принцип объективности*, означающий минимальное влияние решений органов государственной власти и управления на конкретных хозяйствующих субъектов, их положение в рыночной среде. Фактически он является организационной основой обеспечения нейтральности. Его применение позволяет получить ряд положительных эффектов для экономики:

- усиление стимулирующего воздействия экономической политики на хозяйственную деятельность;
- выравнивание экономического положения хозяйствующих субъектов различных отраслей;
- экономически эффективное распределение бюджетных ресурсов между административно-территориальными образованиями;
- снижение степени лоббирования интересов отдельных хозяйствующих субъектов;
- снижение противоречивости налогового и бюджетного законодательства и других нормативных актов, регулирующих налогообложение.

Финансовая справедливость. Общее понятие справедливости в финансовой сфере может быть сформулировано следующим образом: сочетание субсидий центрального правительства и налоговых полномочий местных органов власти должно дать всем административным единицам возможность предоставлять основные виды услуг при одинаковом уровне налоговых усилий. В этом случае неизбежно возникает перемещение ресурсов из богатых регионов в бедные, что и позволяет выравнивать качество жизни всех граждан страны.

В то же время стремление к финансовой справедливости вызывает ряд *проблем*:

- стремление к финансированию с помощью субсидий снижает уровень налоговых усилий местных органов власти;
- уменьшается степень подотчетности местных должностных лиц населению;
- неизбежно возникает более широкое участие центрального правительства в установлении расходных приоритетов местных органов власти.

Для решения этих проблем большое значение имеет правильный выбор способа обоснованного перемещения ресурсов центрального уровня на местный. Государственные органы, создающие справедливую систему бюджетных отношений, должны учитывать два правила:

- 1) точное определение размера и характера диспропорций между бюджетным потенциалом и финансовыми потребностями различных территориальных единиц;

- 2) точный расчет динамики диспропорций при использовании альтернативных форм местного налогообложения и методов распределения субсидий центрального правительства.

Административно-управленческая обеспеченность представляет собой важный фактор, который необходимо учитывать, принимая решение о закреплении налоговых платежей за различными уровнями власти. Каждый уровень власти должен быть в состоянии эффективно начислять и собирать налоги с широкой базой.

В большинстве стран существует точка зрения, что местная система налогообложения управляется неэффективно, поэтому децентрализация налоговых полномочий приводит к сокращению общего объема мобилизуемых по стране налоговых поступлений. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, на местном уровне недостаточно специалистов в области финансов, аналитиков, оценщиков, сборщиков налогов. Во-вторых, местные политические деятели ближе к хозяйствующим субъектам и конкурируют друг с другом в экономической области. Поэтому на местном уровне возникает много факторов, препятствующих достаточно эффективному налогообложению.

Оптимизация налогообложения необходима с точки зрения тяжести налогов, их структуры и распределения базы налогообложения между бюджетами различного уровня. В решении данной проблемы следует исходить из максимально широкой базы налогообложения. Широкая налоговая база при ограниченном числе освобождений от налогов дает возможность обеспечить налоговые поступления при относительно низких налоговых ставках. При значительном сужении налоговой базы, вызванном освобождением от налогов, даже при условии объективизации этого процесса необходимы гораздо более высокие ставки для того, чтобы обеспечить заданные налоговые поступления. В результате этого значительно возрастает вероятность появления отрицательных стимулов к развитию производства, а также вероятность уклонения от уплаты налогов.

Опыт стран с развитыми рыночными отношениями показывает, что федеральное правительство обычно контролирует те налоги, которые в большей степени связаны с макроэкономической политикой, распределением ресурсов, доходов. Нижестоящие органы власти в большей степени ориентированы на относительно стабильные источники поступлений.

Федеральное правительство устанавливает те налоги, с помощью которых контролируется распределение ресурсов на национальном уровне. Федеральные власти оказывают поддержку регионам посредством субсидий, субвенций, дотаций, ссуд и т.п. При распределении

источников помощи средства распределяются между регионами на основе ориентации на территорию происхождения или на основе определенной формулы.

Достаточность. Независимо от характера закрепленных источников поступлений и перераспределения налогов на практике большинство стран сталкивается со сложной бюджетной ситуацией. Поэтому предоставление региональным и местным органам власти прямого доступа к налогам с широкой налоговой базой обычно не практикуется.

Местные органы власти склонны полагаться на имущественные налоги, различного рода налоги с оборота, приносящие небольшие доходы и требующие больших административных усилий. В результате возникают состояние финансового голода и сильная зависимость их финансового положения от субсидий сверху. В то же время собственные налоги местных органов власти не представляют важного источника для консолидированного государственного бюджета. Это приводит к двум негативным последствиям. С одной стороны, центральные органы власти не склонны оказывать помощь региональным и местным органам в построении рациональной системы местного налогообложения и ее организационном обеспечении. С другой стороны, региональные и местные органы власти стремятся создавать местные монопольные предприятия для обеспечения необходимых налоговых поступлений и выполнения социальных функций.

Другим способом обеспечить увеличение поступлений в бюджеты низшего уровня является введение мелких налогов на широкий ассортимент изделий или видов деятельности. Данная практика также имеет негативное влияние на состояние налоговой системы, так как она:

- 1) встречает сопротивление широких слоев налогоплательщиков;
- 2) затрудняет расчеты добросовестных налогоплательщиков;
- 3) увеличивает расходы бюджета на сбор данных налогов и контроль за их поступлением.

Рациональные государственные решения об объеме налоговых полномочий органов власти различных уровней опираются на пять основных факторов: достаточность налоговых поступлений, экономическую эффективность, финансовую справедливость, административно-управленческие возможности, макроэкономическую политику.

9.2. Инструменты налогового регулирования

Инструменты налогового регулирования многообразны. Следует учитывать, что существует длительный мировой опыт их применения, на основании которого можно сделать ряд выводов.

Страны, осуществляющие программы мероприятий по коррективке экономики, обычно нуждаются в быстром росте доходов для того, чтобы приступить к решению неотложных вопросов стабилизации экономики. При этом следует принять меры к тому, чтобы увеличить эластичность налогов, т.е. повысить способность налоговой системы увеличивать налоговые поступления при экономическом росте без непрерывного введения новых налогов или повышения налоговых ставок.

Возможны *отрицательные последствия* структуры налогообложения на экономический рост, особенно для развивающихся стран. *При формировании структуры налогообложения следует учитывать*, что:

- многие налоги влияют на соотношение цен и в силу этого искажают структуру спроса и предложения;
- импортные пошлины с высокими и нефиксированными ставками способствуют неэффективному замещению импорта продукцией внутреннего производства;
- налоги на экспорт и косвенное налогообложение тормозят производство и экспорт;
- высокие номинальные ставки и освобождение от налогов конкретных хозяйствующих субъектов отрицательно влияют на уровень и характер инвестиций и сбережений, производственную деятельность и движение капитала;
- чрезмерное использование налогов с оборота препятствует установлению оптимальной организационной структуры экономики.

В отношении *конкретных инструментов* налоговой политики следует отметить следующее.

1. *Общий налог с оборота* служит основным средством обеспечения налоговых поступлений. Для того чтобы он мог играть эту роль, налоговая ставка должна быть единой, а налоговая база — максимально широкой. Проблему каскадного (многократного) взимания налога по мере прохождения различных стадий производства можно решить, используя налог на добавленную стоимость (НДС) или однократный налог с оборота. НДС был введен в России с 1 января 1992 г. одновременно с отменой взимания налога с оборота и налога с продаж.

Налог на добавленную стоимость является наиболее предпочтительным с точки зрения формирования стабильных и достаточных источников бюджетных поступлений. Но при его установлении следует учитывать ряд условий. Поскольку НДС является налогом, уплачиваемым у источника происхождения, базы налоговых поступлений некоторых областей и местных административных единиц будут либо усилены,

либо подорваны в зависимости от производственного этапа, проходящего на их территории. В областях, в которых производственная деятельность ориентирована в основном на экспорт, база налогообложения слаба ввиду нулевых ставок на экспортируемые товары.

2. *Налоги на прибыль организаций* являются одним из крупнейших источников бюджетов развитых стран. Следует учитывать, что налог на прибыль по сравнению с другими налогами более чувствителен к экономическому циклу. Кроме того, база налогообложения доходов предприятий чувствительна к изменениям в промышленной политике федерального правительства, например решениям относительно ставок заработной платы, процентных ставок, цен на товары. Поэтому его целесообразно закреплять за центральными органами власти.

В Российской Федерации налоговая ставка налога на прибыль организаций — 20%, в том числе 2% зачисляется в федеральный бюджет и 18% в бюджеты субъектов РФ.

3. Весьма значительным по объему источником доходов бюджетов являются *акцизы*. Это налог, установленный на определенный круг товаров, включаемый в цену товара и уплачиваемый покупателями. Акцизы могут затруднить потребление некоторых товаров или связать уплату налогов со специальными расходами. Налоги на алкогольные и табачные изделия выполняют первую функцию, а налоги на изделия, предназначенные для компенсации расходов на строительство и эксплуатацию дорог, — вторую. Предпочтительнее использовать процентную ставку акцизов, чем фиксированные сборы, особенно в период инфляции.

В Российской Федерации акцизы являются федеральным налогом, уплачиваемым производителем. Хотя они включаются в цену товара и, в конечном счете, возмещаются потребителем, фактически они удорожают производство и сдерживают его развитие.

В рационально построенной налогово-бюджетной системе закрепление акцизов должно осуществляться на различных уровнях бюджетной системы в зависимости от выполняемых ими функций. Акцизы, целью введения которых является сдерживание потребления (например, на алкогольные изделия), составляют принадлежность федерального центра, поскольку именно он осуществляет определенную социальную политику на территории всей страны. Неоднозначна позиция в отношении акцизов на нефть, газ, бензин, автомобили. Нет необходимости сдерживать их производство, поэтому единственным основанием для их введения является фискальное значение налогов. Фискальный интерес присутствует на всех уровнях бюджетной системы. Нет очевидных аргументов, в соответствии с которыми данные

акцизы должны закрепляться за Центром. Оправдано, на наш взгляд, доленое распределение данного источника.

4. *Налог на доходы физических лиц* (НДФЛ), или *подходный налог*, призван обеспечить намеченные налоговые поступления и справедливое налогообложение. Он уплачивается гражданами РФ со всех видов доходов, полученных ими в календарном году, как в денежной, так и в натуральной форме. Данный налог в РФ является федеральным. Можно привести ряд аргументов теоретического и практического свойства, показывающих нецелесообразность такого закрепления. В соответствии в законами о федеральном бюджете на каждый конкретный год НДФЛ обычно передается в бюджеты субъектов РФ. С точки зрения объема финансовых ресурсов на очередной год безразлично, каким именно образом налог поступил в распоряжение региональных органов власти. Но с позиций социально-экономической политики лучше, если налогообложение находится в ведении региональных органов власти, так как в этом случае появляется возможность осуществлять долгосрочное планирование налоговых поступлений и применение инструментов налоговой политики, направленных на решение социально-экономических проблем региона. В теоретическом плане данный налог в большей степени тяготеет к региону, чем к федеральному центру. За счет регулирования налоговой ставки региональные органы власти в максимальной степени могут использовать преимущества территорий для формирования бюджета с учетом условий проживания, уровня доходов, поло-возрастной структуры населения и других факторов.

5. *Импортные пошлины* выполняют защитные функции или функции по обеспечению запланированного краткосрочного платежного баланса. В первом случае вводятся высокие ставки, обеспечивающие особую защиту конкретных отраслей или секторов экономики. Повышения текущих сборов можно достичь, введя общий низкий налог, устанавливаемый в процентном отношении к стоимости импортируемых товаров.

6. *Налоги на экспорт* могут использоваться для того, чтобы обеспечить налоговые поступления от случайной прибыли, полученной вследствие резких изменений мировых цен, или для того, чтобы направить продукцию на внутренний рынок. Однако применение налогов на экспорт может оказать негативное влияние на производство и экспорт продукции.

7. *Налоги на ресурсы*. Во многих случаях доходы от эксплуатации и продажи ресурсов значительно превышают эксплуатационные расходы. В результате возникает рента, часть которой целесообразно изъ-

яты в бюджет. Необходимость налогообложения природных ресурсов связана с рядом обстоятельств. Прежде всего добыча ресурсов часто связана со значительными социальными издержками, которые включают бюджетные расходы на создание государством инфраструктуры, расходы, связанные с ухудшением качества окружающей среды. Поступления от налогообложения ресурсов могут использоваться для покрытия текущих бюджетных расходов, вноситься в фонды будущих поколений, предоставляться местному населению в качестве субсидий или субвенций, направляться на улучшение качества местной социальной инфраструктуры.

8. *Одноступенчатый налог с розничного оборота* считается оптимальным вариантом налога местного уровня. Такие налоги особенно эффективны, если административная единица занимает достаточно большую территорию и можно избежать снижения объема поступлений в случае покупок местными жителями товаров и услуг в других регионах, где налоги ниже. Если мобильность высока, то налоги с продаж могут быть выгодны регионам, но не городам.

9. *Налог на собственность* представляет собой в ряде случаев (особенно в странах с англосаксонскими традициями) самый значительный местный налог. Управление таким налогом достаточно сложно. Но он имеет определенные преимущества. Поскольку предоставляемые на местном уровне услуги приводят к повышению стоимости недвижимого имущества, то их потребители должны платить соответствующие налоги. Налог отвечает принципу социальной справедливости, поскольку его уплачивают зажиточные граждане, а малообеспеченные обычно исключаются из системы уплаты.

Взимание данного налога должно сопровождаться комплексом мер учетного и контрольного характера:

- установлением современной системы учета и оценки объектов налогообложения;
- проведением кадастровой оценки объектов налогообложения;
- оперативным контролем за уплатой налога.

9.3. Принципы и инструменты бюджетного регулирования

Бюджет государства является финансовой основой любых инструментов государственного регулирования. Поэтому в широком смысле слова любое государственное регулирование является бюджетным.

В данном разделе мы рассматриваем его в узком смысле, т.е. бюджет выступает как объект регулирования.

Учитывая федеративный тип государственного устройства нашей страны, в данном разделе внимание уделяется принципам и инструментам формирования эффективной системы бюджетного федерализма. В числе основополагающих принципов следует выделить:

принцип сбалансированности интересов федерального центра, регионов, муниципальных образований — выражает самую суть бюджетной системы федеративного государства, отличающую ее от системы унитарных государств, где главенствует принцип доминирования интересов центра над интересами территорий, и конфедеративных, в которых реализуются прежде всего интересы административно-территориальных образований;

принцип обеспечения активности субъектов бюджетной системы разного уровня, требующий организационного участия органов власти различных уровней в формировании и использовании бюджетных ресурсов;

принцип достаточности финансовой базы для реализации основных функций органов власти каждого уровня — означает, что административно-территориальные образования должны располагать собственной экономической базой для производства общественных благ поддерживаемой системой распределения источников бюджета;

принцип разграничения бюджетной ответственности и полномочий по расходам между всеми уровнями власти — фактически является частным случаем принципа построения рациональной структуры управления: каждый уровень управления должен нести ответственность в соответствии с предоставленными ему правами;

принцип единства социально-экономического пространства страны — состоит в обеспечении целостности, однородности экономической системы страны и равномерности распределения общественных благ между жителями разных территориальных формирований;

принцип самостоятельности бюджетов — заключается в способности органов власти каждого уровня принимать финансово обеспеченные решения по реализации свойственных им функций;

принцип стимулирования экономического роста — заключается в формировании бюджетных отношений, стимулирующих одновременно сокращение числа территорий-реципиентов и высокий уровень экономической активности территорий-доноров;

принцип прозрачности финансовых потоков — предполагает открытость информации, характеризующей объемы, правила формирования и направления использования финансовых ресурсов органами власти различных уровней.

В мировой практике данные принципы реализуются посредством конкретных экономических, юридических, организационных инструментов. Так, каждый уровень власти наделяется *источниками доходов*, достаточных для реализации установленных на каждый временной период *расходных полномочий*.

Применение *трансфертного механизма* обеспечивает сглаживание вертикальных и горизонтальных финансовых дисбалансов для достижения определенных стандартов в государственных (общественных) услугах на всей территории страны.

Распределение и закрепление расходов бюджета за определенными уровнями бюджетной системы обеспечивает потребности всех органов власти в бюджетных средствах. Распределение расходов требует соблюдения *правила субсидиарности*, означающего, что каждый последующий уровень бюджетной системы берет на себя финансирование тех общественных благ, которые не могут быть эффективно реализованы на нижестоящем уровне.

Закрепление полномочий по расходам на финансирование общественных услуг осуществляется за такой минимальной административной единицей, которая способна реализовать их достаточно эффективно. При этом разграничение полномочий формируется прежде всего потребительскими свойствами общественных благ, которые определяют их значение — общегосударственное, региональное или местное. Так, оборонная продукция носит исключительно общенациональный характер, тогда как большинство социальных услуг (дошкольное воспитание, начальное образование, коммунальные услуги и т.д.) — местный.

Некоторые социальные блага обладают свойством распространять свою полезность за пределы малого административного образования (например, в средних школах, финансируемых определенным муниципальным образованием, могут учиться дети, проживающие за его пределами). Финансирование таких социальных благ требует поддержки со стороны бюджетов более крупных территорий либо передачи им полномочий в этой области.

Теоретически наибольшая эффективность производства общественных благ достигается в условиях, когда население может реально выражать свою волю, прямо или опосредованно влияя на налогово-бюджетную политику местных властей (избирая органы власти или голосуя «ногами», т.е., меняя место жительства). С этим связана целесообразность увязки в границах административных образований потребления общественных благ с затратами на их производство с тем, чтобы эти затраты финансировали потребители через систему уплачиваемых ими налогов.

Важными критериями выбора уровня власти, осуществляющего финансирование, являются:

экономию на масштабах производства, связанная с тем, что определенные общественные услуги (к примеру, очистка сточных вод) экономически эффективны в производственных масштабах, удовлетворяющих потребности одной или нескольких административных единиц;

экономию на пространстве производства, определяющая оптимальный размер административной единицы, в пределах которой производство социальных благ экономически эффективно;

близость оказываемых услуг к потребителю;

способность удовлетворять предпочтения потребителя социальных услуг.

На практике эти критерии трудно поддаются точной количественной оценке. Тем не менее они служат важными ориентирами при распределении доходных источников и полномочий по расходам разных уровней бюджетной системы.

Реализация вышеуказанной системы принципов предусматривает распределение и закрепление за всеми уровнями бюджетной системы источников доходов, адекватных их полномочиям по расходам. Это создает условия для действенного функционирования органов власти всех уровней — если доходы одного уровня власти зависят от другого, то гражданам трудно определить ответственность избранных органов власти за их деятельность. Кроме того, как подтверждает мировой опыт, при недостатке собственных бюджетных источников и сильной ориентации региональных бюджетов на поддержку федерального центра резко падает заинтересованность регионов в экономном расходовании средств.

В теории пока не удалось найти идеальную модель распределения источников доходов между бюджетами различных уровней, учитывающую все многообразие экономического развития стран и их административно-территориальных образований, поэтому на практике применяются разные способы вертикального и горизонтального выравнивания.

Под *вертикальным выравниванием* понимается обеспечение условий, при которых бюджетные доходы в целом соответствуют полномочиям по расходам каждого уровня власти. На практике вертикальное выравнивание осуществляется двумя основными способами: разграничением доходных источников между бюджетами разных уровней и прямой межбюджетной поддержкой административно-территориальных образований в виде трансфертов.

Существует несколько способов разграничения доходных источников.

1. *Жесткое разделение источников.* Применяется, если необходимо закрепить конкретную форму бюджетных поступлений за определенным уровнем власти. В данном случае тот уровень власти, которому передаются налоги, получает исключительные права на их взимание и использование. При этом регионам и муниципалитетам могут передаваться права на установление ставок и базы налогообложения. Преимущество такой системы разделения доходов заключается в том, что она вынуждает местные органы власти обеспечивать покрытие своих расходов из выделенных им источников налогов.

Чаще всего центральному правительству поступает подоходный налог с населения и корпораций. Местным органам власти обычно передаются обладающие меньшим потенциалом налоги на собственность, некоторые виды акцизных сборов, налогов от потребления. Однако чаще всего доходных источников не хватает и кроме них существует система трансфертов.

2. *Долевое распределение налогов.* При данной системе основная часть налогов взимается центральным правительством. Но определенная часть получаемых налоговых поступлений может перераспределяться в официальном порядке среди местных административных единиц. К преимуществам данного метода относятся: простота и гарантированность поступления определенной части налогов в местные бюджеты.

При этом передача причитающихся долей налогов местным органам власти осуществляется двумя способами. Первый (привязка к территории) заключается в том, что налоги остаются в распоряжении той административной единицы, на которой они собраны. При втором способе поступления они направляются в центральный пул с последующим распределением по формуле, учитывающей такие характеристики, как численность населения, степень урбанизации, доходы на душу населения и др.

3. *Совместное использование базы налогообложения.* При таком способе закрепления источников местным органам власти разрешено взимать в дополнение к общегосударственным одноименные налоги, размеры которых ограничиваются определенным пределом. Такая система местных «надбавок к налогам», взимаемых с использованием базы общегосударственного налогообложения, отличается простотой и функционирует эффективно, если применяется согласованное определение базы налогообложения для органов власти всех уровней. Как правило, при сборе таких дополнительных налогов местные органы

власти могут воспользоваться более совершенным административным механизмом центрального правительства.

4. *Совпадающие права на обложение налогами.* Центральное правительство и местные органы власти могут взимать налог с одной и той же налоговой базы. Но база при этом может определяться по-разному.

При выработке государственных решений о порядке закрепления налоговых доходов учитывается множество факторов: достаточность налоговых поступлений, экономическая эффективность, финансовая справедливость, административно-управленческие возможности и др.

Закрепление налогов любым способом имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В системе финансовых отношений, при которых центр собирает основную часть государственных доходов и делится с властями более низкого уровня, поступления перераспределяются снизу вверх. Данный способ перераспределения доходов является фактически набором соглашений, достигнутых центром и соответствующими территориями. Такая система, с одной стороны, может способствовать рациональному распределению доходных источников, при объективном подходе центральных и региональных органов власти к проблеме распределения налогов. С другой стороны — в ней заложены субъективизм и возможности политических разногласий между территориями и центром.

При закреплении в качестве собственных источников за региональными и местными органами власти второстепенных, малозначимых налогов эти органы власти фактически лишаются полномочий по финансированию территорий. За налогообложение и финансирование территорий несет ответственность центр, что приводит к ослаблению стимулов для региональных и местных органов власти для развития собственной производственной базы.

Возможна и противоположная ситуация, когда решения местных органов власти будут ориентированы на максимизацию налоговых поступлений. Это нецелесообразно с точки зрения целостности экономической системы. Если местные органы власти облагают налогом предприятие, продукция которого реализуется в другом регионе, то происходит «экспорт налогов». Региональные и местные органы власти могут вступить в соперничество друг с другом, чтобы привлечь предприятия на свою территорию.

Поскольку федеральные органы власти в любом случае оставляют за собой (и это целесообразно для реализации принципа единства социально-экономического пространства, сохранения целостности государства) налоги, приносящие наибольший объем доходов, то должна осуществляться передача средств из центра на уровень регионов

по системе долевого распределения налогов, совместного использования базы налогообложения или использования совпадающих прав на обложение налогами.

Опыт стран с развитыми рыночными отношениями показывает, что федеральное правительство обычно контролирует те налоги, которые в большей степени связаны с макроэкономической политикой, распределением ресурсов, доходов. Нижестоящие органы власти в большей степени ориентированы на относительно стабильные источники поступлений. При этом бремя таких налогов не должно легко «экспортироваться» за пределы административной единицы.

Следует отметить, что в налогово-бюджетных отношениях существует проблема не только вертикальных, но и горизонтальных дисбалансов, т.е. несоответствия налогового потенциала отдельных территориальных бюджетов их полномочиям по расходам. Дисбалансы возникают под действием ряда факторов, не зависящих от бюджетной политики региональных и местных властей: региональных и местных природно-географических, климатических, демографических различий, территориальных особенностей экономического и национально-исторического развития. Для сглаживания влияния этих различий на состояние бюджетов административно-территориальных образований используются различные способы горизонтального выравнивания.

Под *горизонтальным выравниванием* понимается обеспечение близких стартовых условий деятельности органов власти регионального и местного уровня и минимальных социальных стандартов на всей территории страны. В то же время горизонтальное выравнивание не означает достижения равных конечных результатов бюджетной деятельности региональных и местных властей.

Исходной теоретической предпосылкой горизонтального выравнивания выступает право каждого гражданина на равный доступ к социальным услугам при равном участии в формировании налоговых доходов бюджетной системы независимо от места его проживания. При отсутствии бюджетного выравнивания граждане, проживающие на территории с относительно низким бюджетным потенциалом и высокими издержками по производству социальных услуг (обусловленными, например, высокой долей проживающей на ней бедного населения, низкой плотностью населения и т.д.), оказываются в худшем положении по уровню обеспеченности социальными услугами, чем те, которые выплачивают аналогичные налоги, но проживают на территории с более благоприятными финансовыми условиями.

Горизонтальное бюджетное выравнивание имеет особенно важное значение для федеративных государств. Во всех субъектах федерации

граждане уплачивают одинаковые федеральные налоги, пользуются одинаковыми федеральными услугами, на них распространяется единая федеральная политика в области кредита и денежного обращения, доходов, торговли, народонаселения, охраны окружающей среды. В этой связи логичными являются их ожидания примерно равного уровня местного налогообложения, сравнительно одинаковых услуг, предоставляемых региональными и местными властями. В то же время на практике в условиях высокой политической и экономической самостоятельности, характерной для субъектов федеративных государств, их неравное бюджетное положение неизбежно приводит к существенным различиям в региональном и местном налогообложении и обеспечении населения социальными благами.

Это неравенство может стать источником политических конфликтов, нерационального распределения материальных ресурсов, экономической неэффективной миграции рабочей силы и капитала. Обеспечивая сглаживание финансовых и социальных различий, политика горизонтального бюджетного выравнивания способствует не только укреплению государства, но и повышению эффективности функционирования национальной экономики.

Важно отметить, что выравнивание не решает задачи полного нивелирования региональных бюджетных различий и не должно ограничивать функции региональных и местных властей, препятствовать учету местных особенностей в бюджетной политике. На практике в процессе горизонтального выравнивания приходится решать одновременно две основные задачи, находящиеся в явном противоречии друг с другом:

- 1) равномерное бюджетное обеспечение населения;
- 2) создание равных условий формирования бюджетов.

Противоречивость данных задач приводит к необходимости применения разнообразных инструментов бюджетного выравнивания, прежде всего перераспределения средств между бюджетами посредством отчислений от регулирующих налогов и различного рода трансфертов.

Перераспределение средств между бюджетами с помощью отчислений от регулирующих налогов обладает несомненными преимуществами, способно стимулировать повышение уровня налоговых усилий региональных органов власти и, соответственно, наращивание налогового потенциала территории. При применении этого способа горизонтального бюджетного выравнивания местная доля может определяться двумя основными способами:

- 1) на основе ориентации на территорию происхождения;
- 2) по формулам.

Решение о том, какой объем средств распределять по формуле или на основе ориентации на территорию происхождения, представляет собой проблему как экономического, так и политического характера. С точки зрения экономической перспективы, максимальной реализации принципа стимулирования экономического роста чем больше средств распределяется долями с ориентацией на территорию происхождения, тем больше их направляется в регионы с широкой налоговой базой. При *распределении налоговых поступлений с ориентацией на территорию сбора* обеспечивается приоритет тех территорий, которые развивают свою экономическую базу. Кроме того, фиксированные пропорции долевого распределения снимают необходимость согласования при распределении налоговых поступлений и обеспечивают более устойчивые потоки поступлений в региональные и местные бюджеты. Это способствует повышению эффективности бюджетного планирования.

Долевое распределение по территории сбора обладает еще тем преимуществом, что оно не требует крупных административных расходов. Однако при этом развитые регионы обеспечиваются большими налоговыми поступлениями, что противодействует процессу выравнивания уровней социально-экономического развития территорий.

К отрицательным сторонам такого распределения следует отнести также невозможность учесть отраслевую структуру региона. Промышленные регионы, где производятся значительные объемы добавленной стоимости, могут получить решающее преимущество, а не облагаемый НДС экспорт может сделать невыгодным положение регионов, предприятия которых являются поставщиками на зарубежные рынки.

При *распределении по формуле* эффект выравнивания высокий — более бедные регионы получают большую долю поступлений. Но выравнивание невыгодно для богатых регионов, располагающих наибольшим промышленным потенциалом и возможностями развития.

На практике применяются оба способа распределения, что расширяет возможности регулирования бюджетов административно-территориальных образований. Эффективность обоих способов или их сочетания зависит от ряда обстоятельств объективного и субъективного свойства, прежде всего — открытости и надежности бюджетной системы, устойчивости принятой системы распределения налоговых поступлений, периода фиксации условий распределения доходных источников и т.д.

В среднесрочном плане (три-пять лет) необходимо четкое установление таких параметров системы распределения бюджетных поступлений, как:

- доля налоговых поступлений, закрепленная за региональными органами власти;
- пропорции средств, выделяемых по принципу территории происхождения;
- формула распределения;
- пропорции средств, выделяемых по формуле.

С позиции укрепления финансовой автономии и стимулирования экономического роста *прямая межбюджетная поддержка посредством трансфертов* расценивается как наименее предпочтительный источник бюджетных доходов, однако в мировой практике ей придается особое значение как инструменту сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов в бюджетной системе и решения приоритетных социальных и экономических задач.

При определении объемов и способов предоставления *трансфертов* необходимо учитывать положительные и отрицательные стороны перераспределительных процессов в экономике в целом и финансовой сфере в частности. В системе бюджетного федерализма прямая межбюджетная поддержка призвана обеспечить рациональное соотношение общегосударственных интересов с интересами отдельных территорий, способствовать эффективному размещению экономических ресурсов в стране и укреплению государства.

Теоретически проблему можно решить посредством различного налогообложения федеральными налогами экономических субъектов, действующих в регионах с различной бюджетной обеспеченностью. Однако реализация такого налогообложения сопряжена с нарушением принципа единства национальной налоговой системы и возможными негативными последствиями в географическом распределении экономических ресурсов. Поскольку в основе неравенства жителей различных территорий лежит объем производства социальных благ, то реальным вариантом его преодоления является использование системы межбюджетной помощи органам власти «бедных» территорий. Эта помощь распределяется между территориями в соответствии с объективными критериями и гарантирует минимальные социальные стандарты на всей территории страны.

В то же время следует учитывать, что прямое перечисление финансовых средств из вышестоящего бюджета стимулирует иждивенчество. Кроме того, регион становится все в большей степени зависимым от решений федеральных органов власти по назначению и перечислению средств из централизованных источников. Это затрудняет осуществление стратегического, перспективного и текущего планирования.

Главными инструментами прямой межбюджетной поддержки являются гранты (трансферты) общего и целевого назначения. *Трансферты общего назначения* направлены на выравнивание условий производства социальных услуг на отдельных территориях. В большинстве стран они не связаны с различиями в расходной части региональных бюджетов. *Трансферты целевого назначения* ориентированы на производство социальных благ в целях реализации единых стандартов социальных услуг на всей территории страны. Поэтому их объемы и цели определяются составом расходных обязательств территориальных бюджетов и мало связаны с величиной их доходной части.

Следует отметить третий подход к формированию трансфертов, внедряемый в настоящее время в РФ, — *выделение бюджетных средств федерального центра по программно-целевому принципу*. В соответствии с ним софинансирование (фактически грант) из федерального центра осуществляется на основе обоснования программ социально-экономического развития территорий. Такой порядок финансирования не является выравнивающим и представляет собой новую форму межбюджетных отношений, перспективность которой еще предстоит определить.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы общие принципы рационального налогообложения?
2. Каковы способы закрепления налогов за органами власти различного уровня?
3. В чем заключаются негативные последствия нарушения принципа нейтральности налогообложения?
4. Какие проблемы возникают при реализации принципа финансовой справедливости?
5. Какие положительные и отрицательные процессы в экономике возникают при применении различных способов закрепления налогов?
6. Назовите основные инструменты налогового регулирования.
7. Какие факторы следует учитывать при формировании структуры налогообложения?
8. Каково действие различных налоговых инструментов на экономику страны?
9. Назовите принципы формирования эффективной системы бюджетного федерализма.

Главными инструментами прямой межбюджетной поддержки являются гранты (трансферты) общего и целевого назначения. *Трансферты общего назначения* направлены на выравнивание условий производства социальных услуг на отдельных территориях. В большинстве стран они не связаны с различиями в расходной части региональных бюджетов. *Трансферты целевого назначения* ориентированы на производство социальных благ в целях реализации единых стандартов социальных услуг на всей территории страны. Поэтому их объемы и цели определяются составом расходных обязательств территориальных бюджетов и мало связаны с величиной их доходной части.

Следует отметить третий подход к формированию трансфертов, внедряемый в настоящее время в РФ, — *выделение бюджетных средств федерального центра по программно-целевому принципу*. В соответствии с ним софинансирование (фактически грант) из федерального центра осуществляется на основе обоснования программ социально-экономического развития территорий. Такой порядок финансирования не является выравнивающим и представляет собой новую форму межбюджетных отношений, перспективность которой еще предстоит определить.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы общие принципы рационального налогообложения?
2. Каковы способы закрепления налогов за органами власти различного уровня?
3. В чем заключаются негативные последствия нарушения принципа нейтральности налогообложения?
4. Какие проблемы возникают при реализации принципа финансовой справедливости?
5. Какие положительные и отрицательные процессы в экономике возникают при применении различных способов закрепления налогов?
6. Назовите основные инструменты налогового регулирования.
7. Какие факторы следует учитывать при формировании структуры налогообложения?
8. Каково действие различных налоговых инструментов на экономику страны?
9. Назовите принципы формирования эффективной системы бюджетного федерализма.

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

10.1. Содержание денежно-кредитного регулирования экономики

Денежно-кредитное регулирование экономики представляет собой организуемое государством в лице центрального банка регулирование денежного оборота для поддержания устойчивости национальной валюты, развития и укрепления банковской системы, обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы страны.

Система денежно-кредитного регулирования состоит из следующих элементов: принципов организации, задач, субъектов, объектов, методов, инструментов, механизма реализации.

Принципы организации денежно-кредитного регулирования — это набор правил, на которых базируются все другие элементы системы и соблюдение которых делает систему устойчивой, эластичной и экономичной:

принцип централизованного управления системой денежно-кредитного регулирования означает, что ее деятельность управляется из единого центра — центрального банка;

принцип единства денежно-кредитной политики состоит в том, что все субъекты денежно-кредитного регулирования руководствуются единой денежно-кредитной политикой независимо от того, находятся ли они в центре или на местах;

принцип относительной независимости центрального банка от органов исполнительной власти и подотчетности его органам законодательной власти.

Задачи денежно-кредитного регулирования:

- поддерживать устойчивость национальной валюты страны, предотвращать или ослаблять инфляцию;
- обеспечивать стабильность денежно-кредитной системы;
- координировать деятельность центрального банка с деятельностью других государственных органов;

- содействовать решению социальных и экономических задач, стоящих перед государством, используя инструменты денежно-кредитного регулирования.

Субъекты денежно-кредитного регулирования могут быть представлены в узком и широком смысле. В *узком смысле* к ним относятся: центральные банки; законодательные органы, издающие законы, затрагивающие систему денежно-кредитного регулирования; министерства и ведомства (министерства экономики, финансов и т.п.), которые обладают правом издавать нормативные акты, влияющие на систему денежно-кредитного регулирования.

Основным субъектом денежно-кредитного регулирования является центральный банк, обладающий особым, независимым от органов исполнительной власти статусом, выступающий иногда определенным «противовесом» действиям правительства, которое может часто решать экономические проблемы, руководствуясь чисто политическими соображениями. Идея независимости центральных банков как гарантии противодействия инфляционным механизмам пополнения бюджета стала общепризнанной во второй половине XX в. Такая независимость оценивается по многим критериям, среди которых наиболее важными являются:

- процедура назначения и увольнения, а также сроки пребывания в должности руководства центрального банка;
- финансовая независимость центрального банка;
- наличие законодательных гарантий независимости центрального банка, исключающих возможность вмешательства в его деятельность;
- законодательное закрепление и непротиворечивость целей деятельности центрального банка;
- отсутствие представителей государственных органов в органах управления центрального банка;
- жесткие ограничения по кредитованию правительства и государственного сектора;
- неприкосновенность резервов центрального банка;
- осуществление функций банковского надзора.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ, является юридическим лицом, осуществляющим свои расходы за счет собственных доходов. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России — по обязательствам государства, если они не приняты на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

Цели деятельности Банка России — защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка РФ; обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

В широком смысле к субъектам денежно-кредитного регулирования относят также кредитные организации.

Объектами денежно-кредитного регулирования считаются конкретные показатели денежного оборота, изменяющиеся под его влиянием:

- структура денежной массы (соотношение между денежными агрегатами M_0 , M_1 , M_2 , M_3 и т.д.);
- реальный валютный курс;
- темп инфляции;
- объем и структура денежных доходов и расходов населения;
- объем и структура налично-денежного оборота, проходящего через банки;
- скорость оборота денег;
- денежный (банковский) мультипликатор;
- объем кредитов, предоставляемых Центральным банком другим кредитным организациям;
- объем кредитов, выдаваемых юридическим и физическим лицам.

Объем денежной массы является конечным объектом денежно-кредитного регулирования. Влияние инструментов денежно-кредитного регулирования на денежную массу оценивается с помощью денежных агрегатов, в которых определяется объем денежной массы.

Структура денежной массы является объектом денежно-кредитного регулирования постольку, поскольку под влиянием его инструментов происходит изменение как соотношения между наличной и безналичной денежной массой, так и соотношения между различными видами денежных знаков, находящихся в обороте.

Под *реальным валютным курсом* согласно определению Международного валютного фонда (МВФ) понимается рассчитанный с учетом динамики национальных и международных индикаторов цен или издержек номинальный обменный курс национальной валюты. Наиболее част используемым индикатором является индекс потребительских цен (ИПЦ).

По определению Банка России, *инфляция* — это устойчивое повышение общего уровня цен на товары и услуги в экономике. Об изменении цен в экономике дают представление различные *показатели ценовой динамики* — индексы цен производителей, дефлятор валового внутреннего продукта, индекс потребительских цен. Когда говорят об инфляции, обычно имеют в виду индекс потребительских цен, который из-

меряет изменение во времени стоимости набора продовольственных, непродовольственных товаров и услуг, потребляемых средним домохозяйством (т.е. стоимости потребительской корзины). Выбор ИПЦ в качестве основного индикатора инфляции связан с его ролью важного показателя динамики стоимости жизни населения. Кроме того, ИПЦ обладает рядом характеристик, которые делают его удобным для широкого применения, — простота и понятность методологии построения, месячная периодичность расчета, оперативность публикации.

Объем и структура денежных доходов и расходов населения выступают объектом денежно-кредитного регулирования по разным причинам. Так, проводя политику кредитной экспансии, государство (при прочих равных условиях) увеличивает объем денежных доходов населения. Воздействуя с помощью инструментов денежно-кредитного регулирования на уровень сбережений населения, государство изменяет структуру его денежных расходов.

Объем и структура налично-денежного оборота, проходящего через банки, является одним из важнейших объектов денежно-кредитного регулирования, поскольку этот оборот в большей его части обслуживает денежный и товарный рынки и таким образом от него в большой степени зависит уровень инфляции в стране.

Скорость оборота денег — показатель интенсивности движения денег как средства обращения и платежа, который рассчитывается как отношение валового национального продукта (ВНП) или национального дохода (НД) к агрегатам М1 или М2. Скорость оборота денег — один из важных факторов, влияющих на устойчивость национальной валюты, поэтому во многих странах она является объектом денежно-кредитного регулирования для обеспечения ее стабильности.

Денежный (банковский) мультипликатор — это коэффициент увеличения (мультипликации) денег на депозитных счетах коммерческих банков в период их движения от одного коммерческого банка к другому. От его величины во многом зависит денежная эмиссия, а следовательно денежная масса в обороте. Определяет изменение денежной массы в обороте и размеры кредитов, предоставляемых разными звеньями кредитной системы, поэтому он в большей или меньшей степени является объектом денежно-кредитного регулирования экономики.

Методы денежно-кредитного регулирования — это способы воздействия на его объекты, осуществляемые посредством применения определенных инструментов.

Инструменты денежно-кредитного регулирования — экономические переменные, находящиеся под непосредственным контролем денежных властей и служащие для управления операционными

переменными. В прикладном плане под инструментами понимают финансовые операции, которые проводят банки и другие экономические агенты, включая правительство, с центральным банком или по его указанию.

Механизм денежно-кредитного регулирования представляет собой условия и порядок использования его инструментов, организацию деятельности центральных банков по этому использованию.

Современный механизм денежно-кредитного регулирования основан на определении центральным банком целевых ориентиров роста денежной массы в обращении — таргетов (от англ. *targit* — цель). В связи с этим механизм денежно-кредитного регулирования получил название *денежного таргетирования*.

Существуют три механизма денежного таргетирования: таргетирование денежных агрегатов, валютное таргетирование, инфляционное таргетирование.

Существенная степень независимости центрального банка от органов исполнительной власти обусловлена его целями, которые в любой стране обычно определяются как поддержание денежно-кредитной и валютной стабильности. В связи с этим в Германии, Великобритании, Франции, Швейцарии, Канаде в 1974—1976 гг. центральные банки с одобрения правительств начали своего рода эксперимент по применению идей монетаризма для преодоления трудностей в экономике. Априори все согласились с главным тезисом монетаризма, гласящим, что контроль за количеством денег, если и не единственный, то по крайней мере достаточно реальный способ преодоления хронической инфляции. На вооружение был взят механизм таргетирования.

Базисная идея, которая стоит за денежным таргетированием, заключается в том, чтобы не только определить количественные параметры денежной массы, к которым она должна стремиться, но и сделать этот процесс публичным. Денежные «цели», как и направления денежно-кредитной политики центрального банка, должны быть ясными и объявлены всем участникам рынка и населению, т.е. тем, кто включает деньги в свои экономические расчеты.

Центральный банк должен, используя все находящиеся в его распоряжении методы и инструменты, стремиться к достижению поставленных целей. Если денежная масса будет расти из года в год темпами, которые были запланированы, то участники рынка в своих «ожиданиях», т.е. в экономических расчетах, будут также приспосабливаться к этим целям, способствуя тем самым их достижению.

Ответственность центрального банка и финансовых органов государства, которые причастны к проведению монетарной политики,

состоит в правильном, экономически обоснованном определении денежных целей.

Таким образом, денежное таргетирование включает в себя три составляющие: публичное объявление цели, применение инструментария денежно-кредитной политики и ответственность за результаты.

Целевые ориентиры представляют собой верхние и нижние пределы изменения объема денежной массы (таргетирование денежных агрегатов), валютных курсов (валютное таргетирование), уровня инфляции (инфляционное таргетирование).

Первоначальным механизмом выступал механизм таргетирования денежных (монетарных) агрегатов.

Монетарные агрегаты рассматривались и утверждались законодательными органами развитых стран. Выбор того или иного денежного агрегата в качестве объекта регулирования обычно определялся конечной целью денежно-кредитной политики. Так, агрегат M1 ассоциируется с масштабами покупательной способности физических лиц. Более широкие денежные агрегаты M2 и M3 включают в себя значительную часть финансовых активов, которые не могут использоваться немедленно. В зависимости от того, какие цели преследует центральный банк — только снижение темпов инфляции или достижение экономического роста, для ориентира выбирается тот или иной денежный агрегат.

Например, в Великобритании центральный банк в 1980-е гг. поставил перед собой задачу уменьшения объема денежной массы, а также последовательного сокращения государственных расходов, заимствований для покрытия дефицита госбюджета и уменьшения самого дефицита. Решение столь неоднозначных задач потребовало выбора адекватного денежного агрегата для таргетирования. Таковым был признан агрегат M3 (M2 + сберегательные вклады в специализированных кредитных учреждениях + ценные бумаги, обращающиеся на денежном рынке, в том числе коммерческие векселя, выписываемые предприятиями), содержащий все элементы, влияющие на развитие инфляционного процесса, и в то же время связанный с фискальной политикой государства.

В Германии Буцдесбанк таргетировал агрегат, который называется «центральные банковские деньги» (ЦБД). ЦБД включает в себя наличные деньги в обращении и минимальные резервы коммерческих банков, депонированные в центральном банке. Главным преимуществом ЦБД по сравнению с M3 является то, что центральный банк несет ответственность за увеличение денежной массы, а также имеет возможность проследить свой вклад в ее создание. Другим достоинством этого показате-

ля является наличие необходимых статистических данных для расчета на ежедневной основе объема наличных денег и обязательных резервов.

В США в качестве целевого ориентира использовался денежный агрегат M1. С 1979 г. ФРС перешла к установлению целевых ориентиров в виде M2 и M3.

Таргетирование денежных агрегатов — наиболее традиционный, но все реже применяемый механизм монетарной политики.

Таргетирование реального валютного курса — это применение центральным банком инструментов денежно-кредитной политики для достижения определенного соотношения цен на внутреннем и внешнем рынках.

В современных условиях основным механизмом выступает инфляционное таргетирование, т.е. установление целевых ориентиров по инфляции.

Поэтапный переход к таргетированию инфляции на основе установления целевого интервала изменения ИПЦ начался в России после кризиса 2008—2009 гг. и был завершен в конце 2014 г. Цель по инфляции — вблизи 4% — была установлена с учетом особенностей российской экономики, включая уровень развития конкуренции и рыночных институтов, эффективность и диверсификацию производства, структуру потребления, а также волатильность цен на отдельные группы товаров и услуг.

В странах с развитыми финансовыми рынками цель по инфляции обычно устанавливается на уровне от 1 до 3%.

Руководствуясь этими целевыми ориентирами, Банк России, обладающий монопольным правом на выпуск банкнот в обращение, должен обеспечить определенную дозировку вливания денежных средств в экономический оборот страны на основе использования определенных инструментов денежно-кредитного регулирования.

10.2. Методы и инструменты денежно-кредитного регулирования экономики

Методы денежно-кредитного регулирования (ДКР) классифицируются по разным основаниям. Например, в России широко используется такой признак классификации, как характер инструментов денежно-кредитного регулирования. По этому признаку методы ДКР подразделяются на экономические и административные.

Экономические методы, воздействующие на экономические интересы субъектов, включают в себя набор инструментов, предполагающих определенную свободу выбора субъектов денежно-кредитного

регулирования в принятии решений. *Административные методы* — набор инструментов, являющихся директивными, т.е. обязывающими применять только строго определенные решения и не оставляющих свободы выбора для субъектов денежно-кредитного регулирования.

Часто трудно провести четкую границу между экономическими и административными методами денежно-кредитного регулирования достаточно сложно. Поэтому в большинстве развитых стран используется другой признак классификации методов денежно-кредитного регулирования — характер воздействия инструментов денежно-кредитного регулирования на его субъекты и объекты. По этому признаку различают *два метода*:

- 1) использование различных норм и нормативов, обязательных для выполнения субъектами денежно-кредитного регулирования;
- 2) использование операций на открытом рынке для воздействия на субъекты и объекты денежно-кредитного регулирования.

При использовании *административных методов ДКР* наиболее широко применяются следующие *инструменты*:

- квотирование отдельных видов пассивных и активных операций коммерческих банков;
- введение потолков (лимитов) на выдачу различных категорий ссуд и на привлечение кредитных ресурсов;
- ограничение на открытие филиалов и отделений;
- лимитирование размеров комиссионного вознаграждения, тарифов за оказание различных видов услуг, процентных ставок;
- определение номенклатуры операций, видов обеспечения, а также перечня банков, допущенных к отдельным видам операций (так называемое контингентирование).

Выделяются три основные группы *экономических методов ДКР*:

- 1) налоговые;
- 2) нормативные;
- 3) корректирующие.

Использование *налоговых методов* является прерогативой финансовых органов, а нормативных и корректирующих — центрального банка.

Применение нормативных методов связано с использованием таких инструментов, как нормативы отчисления в фонд обязательных резервов, нормативы достаточности банковского капитала, ликвидности, риска отдельных банковских операций и т.д. Скорость воздействия нормативных методов на объекты денежно-кредитного регулирования невелика, и эффект от вводимых нормативов проявляется через относительно длительный период времени.

регулирования в принятии решений. *Административные методы* — набор инструментов, являющихся директивными, т.е. обязывающими применять только строго определенные решения и не оставляющих свободы выбора для субъектов денежно-кредитного регулирования.

Часто трудно провести четкую границу между экономическими и административными методами денежно-кредитного регулирования достаточно сложно. Поэтому в большинстве развитых стран используется другой признак классификации методов денежно-кредитного регулирования — характер воздействия инструментов денежно-кредитного регулирования на его субъекты и объекты. По этому признаку различают *два метода*:

- 1) использование различных норм и нормативов, обязательных для выполнения субъектами денежно-кредитного регулирования;
- 2) использование операций на открытом рынке для воздействия на субъекты и объекты денежно-кредитного регулирования.

При использовании *административных методов ДКР* наиболее широко применяются следующие *инструменты*:

- квотирование отдельных видов пассивных и активных операций коммерческих банков;
- введение потолков (лимитов) на выдачу различных категорий ссуд и на привлечение кредитных ресурсов;
- ограничение на открытие филиалов и отделений;
- лимитирование размеров комиссионного вознаграждения, тарифов за оказание различных видов услуг, процентных ставок;
- определение номенклатуры операций, видов обеспечения, а также перечня банков, допущенных к отдельным видам операций (так называемое контингентирование).

Выделяются три основные группы *экономических методов ДКР*:

- 1) налоговые;
- 2) нормативные;
- 3) корректирующие.

Использование *налоговых методов* является прерогативой финансовых органов, а нормативных и корректирующих — центрального банка.

Применение нормативных методов связано с использованием таких инструментов, как нормативы отчисления в фонд обязательных резервов, нормативы достаточности банковского капитала, ликвидности, риска отдельных банковских операций и т.д. Скорость воздействия нормативных методов на объекты денежно-кредитного регулирования невелика, и эффект от вводимых нормативов проявляется через относительно длительный период времени.

влияние на текущую ситуацию на финансовом рынке, но и изменяет степень его воздействия на состояние кредитных операций в будущем. Вследствие этого недостатком данного инструмента денежно-кредитного регулирования является его непригодность для текущего регулирования рынка ссудных капиталов. Даже небольшие колебания норм обязательных резервов вызывают значительные сдвиги в объеме кредитных операций.

В Российской Федерации резервные требования применяются для регулирования общей ликвидности банковской системы РФ и контроля денежных агрегатов посредством изменения денежного мультипликатора. Банк России использует обязательные резервные требования в качестве инструмента денежно-кредитного регулирования и сдерживания инфляционных процессов. В зависимости от изменения состояния ликвидности банковского сектора Банк России может принимать решения относительно изменения нормативов обязательных резервов и их дифференциации с учетом соотношения рисков инфляции и рисков замедления экономического роста, а также рисков, связанных с внешнеэкономическими факторами.

Использование нормативных методов ДКР предполагает применение *обязательных экономических нормативов*, регулирующих достаточность собственного капитала коммерческих банков, их ликвидность и риски отдельных видов банковских операций. Содержание и значения данных нормативов установлены Инструкцией ЦБ РФ от 28 июня 2017 г. № 180-И «Об обязательных нормативах банков». В соответствии с данной инструкцией собственный капитал коммерческого банка должен покрывать его активы, взвешенные с учетом риска, не менее чем на 8%. При этом минимальный размер собственных средств (капитала) банка с 1 января 2018 г. устанавливается в сумме:

- 1 млрд руб. — для банка с универсальной лицензией;
- 300 млн руб. — для банка с базовой лицензией.

В настоящее время российские коммерческие банки делятся на две группы по величине собственного капитала: 1) группа с собственным капиталом не менее 300 млн руб.; 2) группа с собственным капиталом не менее 1 млрд руб. Первые получают базовую лицензию, вторые — универсальную.

Банкам с базовой лицензией, в отличие от универсальной, запрещается проводить определенные банковские операции: открытие счетов в иностранных банках, за исключением случаев участия в иностранной платежной системе; проведение лизинговых операций; привлечение во вклады драгоценных металлов; выдача гарантий иностранным юридическим лицам.

Требования к банковскому капиталу, установленные Банком России, позволяют обеспечить определенный уровень капитализации банковской системы страны, который в настоящее время достаточно низок. Отношение активов российского банковского сектора к ВВП существенно ниже уровня в ЕС, но сопоставим с уровнем в отдельных странах группы BRICS (группа из пяти быстроразвивающихся стран — Бразилии, России, Индии, Китая, Южно-Африканской Республики).

Для регулирования *банковской ликвидности* Банк России использует нормативы мгновенной, текущей и долгосрочной ликвидности, значения которых в настоящее время составляют соответственно 15%, 50%, 120%. Применение данных нормативов позволяет согласовать активы и пассивы коммерческих банков по срокам и суммам для поддержания их платежеспособности и недопущения «разрывов» ликвидности.

Для регулирования *рисков банковских операций* используются следующие нормативы:

- максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (25% от величины собственного капитала банка);
- максимального размера крупных кредитных рисков (800% от величины собственного капитала банка);
- максимального размера риска на связанное с банком лицо (группу связанных с банком лиц) (20% от величины собственного капитала банка);
- совокупной величины риска по инсайдерам банка (3% от величины собственного капитала банка);
- использования собственных средств (капитала) банка для приобретения акций (долей) других юридических лиц (25% от величины собственного капитала банка).

Назначение данной группы обязательных экономических нормативов заключается в том, чтобы капитал коммерческого банка, выполняя защитную функцию, в определенной степени покрывал риски банковских операций. Устойчивость положения банка на финансовом рынке требует, чтобы рискованные активы росли приблизительно тем же темпом, что и капитал, выступающий «последней линией обороны» для кредиторов и вкладчиков банка. Банк, слишком быстро расширяющий свои рискованные активы, начинает получать сигналы от рынка (в виде ухудшения фактических значений обязательных экономических нормативов) о том, что должен быть замедлен рост рискованных активов или привлечен дополнительный капитал. В этом состоит регулирующая функция банковского капитала.

С 1 января 2018 г. Банком России введены нормативы чистого стабильного фондирования¹ и финансового рычага², которые применяются только банками с универсальной лицензией.

Финансовый кризис выявил области деятельности российских банков, наиболее уязвимые с точки зрения подверженности их риску, в том числе операции, связанные с кредитованием бизнеса собственника (собственников) банка, а также операции с финансовыми инструментами, цены на которые подвержены повышенной волатильности, и операции с заемщиками, деятельность которых непрозрачна.

Коммерческие банки ежемесячно по состоянию на первое число каждого месяца представляют в территориальные учреждения Банка России, осуществляющие надзор за их деятельностью, сведения о расчете обязательных нормативов и их значениях. При этом банки по требованию Банка России обязаны соблюдать обязательные нормативы ежедневно.

Обязательные экономические нормативы как инструмент денежно-кредитного регулирования экономики выполняют функцию «сигнальных лампочек», которые загораются на пульте управления банковской системой страны всякий раз, когда в том или ином коммерческом банке складывается тревожная экономическая ситуация, связанная со снижением его капитализации и ликвидности, с ростом рисков его деятельности.

Корректирующие методы денежно-кредитного регулирования экономики предполагают использование таких инструментов, как процентная политика Центрального банка и операции на открытом рынке.

Процентная политика Центрального банка РФ может быть представлена двумя направлениями:

- регулирование займов коммерческих банков у Центрального банка РФ;
- депозитная политика центрального банка.

¹ Норматив чистого стабильного фондирования (H28 (H29)) рассчитывается как отношение величины имеющегося стабильного фондирования банковской группы (системно значимой кредитной организации) к величине требуемого стабильного фондирования банковской группы (системно значимой кредитной организации). Системно значимые банки — крупнейшие кредитные организации страны, устойчивость финансового состояния которых оказывает влияние на банковскую систему в целом. Основными критериями оценки банков как системно значимых могут быть размер кредитной организации и объем привлекаемых денежных средств, в том числе частных вкладов.

² Норматив финансового рычага (H1.4) рассчитывается как отношение величины основного капитала банка к сумме: балансовых активов, взвешенных по уровню кредитного риска 100%; кредитного риска по условным обязательствам кредитного характера; кредитного риска по операциям с производными финансовыми инструментами; кредитного риска по сделкам купли-продажи ценных бумаг.

Основным инструментом процентной политики центрального банка выступает ставка рефинансирования.

Ставка рефинансирования — это процент, под который центральный банк предоставляет кредиты финансово устойчивым коммерческим банкам, выступая как кредитор последней инстанции. Поэтому коммерческие банки прибегают к получению кредитов от центрального банка только после того, как использованы все возможности по получению финансовых ресурсов у других участников финансового рынка.

Совет директоров Банка России в рамках перехода к режиму таргетирования инфляции принял 13 сентября 2013 г. решение о реализации комплекса мер по совершенствованию системы инструментов денежно-кредитной политики. Данные меры включали:

- введение ключевой ставки Банка России путем унификации процентных ставок по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на недельный срок;
- формирование коридора процентных ставок Банка России и оптимизацию системы инструментов по регулированию ликвидности банковского сектора;
- изменение роли ставки рефинансирования в системе инструментов Банка России.

Данные мероприятия позволили повысить прозрачность денежно-кредитной политики и улучшить ее понимание субъектами экономики, что способствовало усилению действенности процентного и информационного каналов трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики и достижению конечной цели по обеспечению ценовой стабильности.

Ключевая ставка — это процентная ставка по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на недельный срок. Основное отличие ключевой ставки от ставки рефинансирования состоит в том, что первая устанавливается на основе сложившейся ситуации на финансовом рынке.

Банк России использует ключевую ставку в качестве основного индикатора направленности денежно-кредитной политики, что способствует пониманию субъектами экономики принимаемых Банком России решений. К 1 января 2016 г. Банк России скорректировал ставку рефинансирования до уровня ключевой ставки.

Депозитные операции центрального банка — это операции по привлечению временно свободных денежных средств кредитных организаций в депозиты, открытые в центральном банке. Депозитные операции используются как инструмент оперативного изъятия (абсорбирования) излишней ликвидности банковской системы в случае возникновения

се избытка для повышения сбалансированности спроса и предложения в различных секторах финансового рынка. Депозитные операции центрального банка позволяют коммерческим банкам получать доход от так называемых свободных или избыточных резервов, а центральному банку — влиять на размер денежного предложения. Ставки по этим операциям отражают изменение спроса на свободные ресурсы и соответствующую динамику рыночных ставок.

Процентная ставка по депозитным операциям Банка России выступает нижней границей коридора его процентных ставок.

Регулируя уровень процентных ставок, Центральный банк влияет на величину денежной массы в стране. Повышение официальных ставок затрудняет для коммерческих банков возможность расширять масштабы операций с клиентурой. Официальные процентные ставки оказывают косвенное воздействие на рыночные процентные ставки, устанавливаемые коммерческими банками самостоятельно и не находящиеся под прямым контролем центрального банка. Уровень официальной учетной ставки служит коммерческим банкам ориентиром при проведении собственной процентной политики.

Центральный банк может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки.

Посредством манипуляций с официальными процентными ставками центральный банк воздействует на состояние не только денежного, но и всего финансового рынка. Так, рост ключевой ставки влечет за собой повышение ставок по кредитам и депозитам, что в свою очередь обуславливает уменьшение спроса на ценные бумаги. Спрос на ценные бумаги падает как со стороны небанковских организаций, поскольку более привлекательными становятся депозиты, так и со стороны кредитных институтов, поскольку при дорогих кредитах более выгодным становится прямое кредитование клиентов. Предложение ценных бумаг свою очередь возрастает. Таким образом, повышение официальной ставки влечет за собой снижение рыночной стоимости ценных бумаг и наоборот.

Несколько своеобразными являются способы регулирования официальной учетной ставки Федеральной резервной системы США. Каждый из федеральных резервных банков самостоятельно устанавливает уровень своей учетной ставки, который по прошествии 14 дней подлежит пересмотру и утверждению Советом управляющих ФРС.

Вместе с тем использование данного инструмента денежно-кредитного регулирования показывает, что его результаты слабо пред-

сказуемы. Например, снижение ключевой ставки рассматривается как мера, расширяющая денежное предложение. Однако снижение ключевой ставки влияет на рыночную ставку процента, которая снижается, и следовательно, увеличивается спрос на наличные деньги и другие активы, спрос на которые находится в обратной зависимости от уровня процентной ставки. В свою очередь спрос на депозиты уменьшится — мультипликатор уменьшится, но как и в каком периоде снижение ключевой ставки повлияет на банковский мультипликатор, сказать трудно. Поэтому в денежно-кредитном регулировании следует выделять краткосрочные и долгосрочные периоды. В краткосрочном периоде снижение ключевой ставки является расширительной мерой, а в долгосрочной — сдерживающей.

Депозитные операции центрального банка позволяют коммерческим банкам получать доход от так называемых свободных или избыточных резервов, а центральному банку — влиять на размер денежного предложения. Депозитные операции используются как инструмент оперативного изъятия (абсорбирования) излишней ликвидности банковской системы в случае возникновения ее избытка для повышения сбалансированности спроса и предложения в различных секторах финансового рынка. Ставки по этим операциям отражают изменение спроса на свободные ресурсы и соответствующую динамику рыночных ставок.

Операции на открытом рынке — это покупка и продажа центральным банком государственных и других ценных бумаг по заранее установленному курсу. Управляя операциями на открытом рынке, центральный банк создает кредитным организациям выгодные условия для увеличения или снижения ликвидности. Если он проводит политику кредитной рестрикции (уменьшения денежной массы в обращении), то продает ценные бумаги по курсу несколько ниже рыночного для того, чтобы заинтересовать коммерческие банки в их приобретении, что приведет к уменьшению их свободной денежной наличности и, следовательно, к снижению объема кредитов, выдаваемых организациям реального сектора экономики и населению. При проведении политики кредитной экспансии (увеличения денежной массы в обращении) центральный банк покупает ценные бумаги по курсу несколько выше рыночного, что обеспечит приток кредитных ресурсов на рынок ссудного капитала.

Успех политики открытого рынка зависит от ряда факторов. Коммерческие банки приобретают ценные бумаги у центрального банка только при малом спросе на кредиты со стороны реального сектора экономики и населения, а также когда центральный банк предлагает ценные бумаги открытого рынка на более выгодных условиях для ком-

мерческих банков, чем условия предоставления ими кредитов предпринимателям и населению.

Операции центрального банка на открытом рынке различаются в зависимости от следующих факторов:

условий сделок (прямая купля-продажа или купля-продажа на срок с обязательством обратного выкупа по заранее установленному курсу);

объектов сделок (операции с государственными или частными ценными бумагами);

срочности сделок (краткосрочные — до трех месяцев, среднесрочные — до 12 месяцев, долгосрочные — от 12 месяцев);

способа установления процентных ставок (центральным банком или рынком);

источника инициативы в проведении операций (центральный банк или другие участники финансового рынка).

Исторически первой формой операций на открытом рынке явились прямые операции, которые проводятся на «кассовой» основе, предполагающей полный расчет в течение дня завершения сделки, или на стандартной основе, предусматривающей проведение полного расчета и доставку ценных бумаг их покупателю на следующий рабочий день.

Обратные операции на открытом рынке — операции РЕПО (от англ. *repurchase agreement, repo*) — сделки, предполагающие покупку (продажу) ценных бумаг в определенный момент времени и обратную продажу (покупку) тех же (*special collateral*) или эквивалентных (*general collateral*) ценных бумаг через определенный промежуток времени между одними и теми же контрагентами.

Классификация операций РЕПО приведена в табл. 10.1.

Таблица 10.1

Классификация операций РЕПО

Классификационный признак	Вид операций
Роль, в которой выступает участник операции РЕПО: первоначальный продавец или первоначальный покупатель	— прямое РЕПО (<i>repo</i>) — операция РЕПО для первоначального продавца или продажа ценных бумаг с обратным выкупом; — обратное РЕПО (<i>reverse repo</i>) — операция РЕПО для первоначального покупателя, т.е. операция покупки ценных бумаг с обратной продажей

Продолжение

Классификационный признак	Вид операций
Срок РЕПО	<ul style="list-style-type: none"> — овернайт РЕПО (<i>overnight repo</i>) — сделка РЕПО, в которой вторая часть сделки РЕПО исполняется в рабочий день, следующий за днем исполнения ее первой части; — РЕПО с фиксированным сроком — сделка РЕПО с заранее известной датой исполнения второй части сделки РЕПО; — РЕПО с открытой датой исполнения (с открытым сроком) (<i>open repo</i>), в зарубежной практике известно как «РЕПО до востребования» (<i>demand repo, at call-repo</i>) — сделка РЕПО, в которой дата расчетов по второй части сделки РЕПО в момент ее заключения не устанавливается, и сделка остается незавершенной до тех пор, пока один из контрагентов не направит другому требование о ее прекращении; — РЕПО до погашения (<i>repo-to-maturity</i>) — РЕПО, в котором вторая часть сделки исполняется в дату погашения ценных бумаг, переданных по РЕПО; — РЕПО с форвардной датой (<i>forward-start-repo</i>) — сделки РЕПО с отсрочкой исполнения первой части сделки
В зависимости от фактического движения ценных бумаг по счетам контрагентов	<ul style="list-style-type: none"> — постановочное РЕПО (<i>delivery (out) repo</i>) — наиболее распространенный вид сделки РЕПО, в которой происходит перевод ценных бумаг со счета продавца по РЕПО на счет покупателя по РЕПО по первой части сделки и обратный перевод — по второй части сделки РЕПО, при этом операторами счетов покупателя и продавца по РЕПО являются соответственно продавец и покупатель по РЕПО; — трехстороннее РЕПО (<i>three-party repo</i>) — сделка РЕПО, в которой первоначальный продавец по РЕПО осуществляет перевод ценных бумаг на счет покупателя по РЕПО, но оператором данного счета является третья сторона — агент по управлению обеспечением,

Ожидание

Классификационный признак	Вид операций
	<p>у которого с продавцом и покупателем по РЕПО заключено трехстороннее соглашение. Основная функция третьей стороны — обеспечение учета и переоценки ценных бумаг. В последнее время функции третьей стороны усложняются и развиваются, что привело к возникновению <i>four-party repo</i>. Этой третьей и четвертой стороной становится кастодиальный участник сделки;</p> <p>— РЕПО с обеспечением на отдельных счетах (<i>hold-in-custody repo</i>) — разновидность сделок РЕПО, при которой ценные бумаги клиента остаются у обслуживающего брокера и выделяются только во внутреннем учете последнего либо его кастодиана</p>
В зависимости от ставки РЕПО	<p>— РЕПО с фиксированной ставкой (<i>fixed-rate repo</i>) — сделка РЕПО, в которой ставка по РЕПО определена в момент заключения сделки РЕПО и не меняется в течение срока РЕПО;</p> <p>— РЕПО с плавающей ставкой (<i>floating-rate repo</i>) — сделка РЕПО, в которой ставка по РЕПО не определяется при заключении сделки, а ее значение привязано к изменению какого-либо индекса или к другой процентной ставке</p>

По своему *экономическому* смыслу операции РЕПО представляют собой обеспеченные кредиты: как правило, денежные кредиты, обеспечением которых выступают покупаемые (продаваемые) ценные бумаги, или (в более редких случаях) кредиты ценными бумагами под обеспечение денежными средствами. Схема проведения операций РЕПО представлена на рис. 10.1.

Основной особенностью операций РЕПО, отличающей их от операций кредитования, в том числе под залог ценных бумаг, является одновременная с передачей денежных средств (от покупателя к продавцу) встречная передача ценных бумаг (от продавца к покупателю) с переходом к покупателю права собственности на переданные ему продавцом ценные бумаги.

Операции РЕПО проводятся в рамках системы рефинансирования центральным банком кредитных организаций второго уровня банковской системы.



Рис. 10.1. Схема проведения операций РЕПО

Сущность рефинансирования в РФ состоит в предоставлении Банком России кредитов коммерческим банкам с целью пополнения их кредитных ресурсов. Кредит рефинансирования, как правило, предоставляется лишь устойчивым банкам, которые временно испытывают финансовые трудности вследствие невозможности увеличения ликвидности на межбанковском и открытом рынках, и представляет собой инструмент регулирования ликвидности банков, а Банк России выступает в качестве кредитора последней инстанции.

Система рефинансирования кредитных организаций основана на определенных принципах и механизме реализации, включает различные формы, порядок, условия, сроки и лимиты кредитования центральным банком кредитных организаций и представляет собой совокупность отношений между центральным банком и кредитными организациями по поводу предоставления последним заимствований, когда банки и другие кредитные институты исчерпали свои ресурсы или не имеют возможности пополнить их из других источников, имеющих целью поддержание ликвидности кредитных организаций, а в макроэкономическом плане — обеспечение стабильности всей банковской системы.

Основные задачи системы рефинансирования следующие:

- оперативное поддержание текущей ликвидности банковского сектора страны;
- поддержание ресурсной базы кредитных организаций и денежного предложения в соответствии с реальным спросом экономики;
- повышение финансовой устойчивости отдельных кредитных организаций и банковского сектора в целом;
- обеспечение оперативного проведения платежей кредитных организаций.

Система рефинансирования кредитных организаций имеет *структуру*, представленную на рис. 10.2.

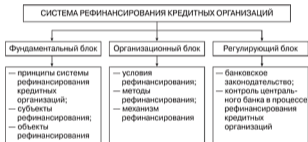


Рис. 10.2. Структура системы рефинансирования кредитных организаций

Основополагающие *принципы* системы рефинансирования кредитных организаций:

- прозрачность политики рефинансирования центрального банка;
- рыночные принципы воздействия на банковскую систему и равный подход к контрагентам по кредитным операциям;
- создание центральным банком таких экономических условий, при которых кредитная организация, испытывающая трудности с собственной ликвидностью, обратится к такому кредитору только в крайнем случае, когда все иные попытки по поддержанию собственной ликвидности будут исчерпаны;
- возвратность, срочность, платность как основные принципы кредитования;
- принцип соотношения ключевой ставки и рыночных процентных ставок;

- возможность выбора контрагентами центрального банка как вида залога, так и механизма осуществления операций, которые наиболее соответствуют их интересам и специализации;
- оперативность, простота и автоматизация процедур осуществления операций;
- возможность досрочного прекращения обязательств по операциям рефинансирования.

Субъекты системы рефинансирования кредитных организаций в РФ следующие: Банк России; коммерческие банки — резиденты; небанковские кредитные организации — резиденты; кредитные организации — нерезиденты; финансовые посредники на межбанковском кредитном рынке.

Объектами системы рефинансирования кредитных организаций выступают различные виды операций рефинансирования Банка России. Классификация кредитов рефинансирования приведена в табл. 10.2.

На современном этапе развития системы рефинансирования кредитных организаций Банк России предоставляет следующие виды кредитов, различающиеся как по целевой направленности, так и механизмом их организации: внутридневные кредиты; кредиты овернайт; ломбардные кредиты; кредиты под залог векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительств кредитных организаций («нерыночных активов»); операции прямого РЕПО; операции валютный своп.

Внутридневные кредиты предоставляются в случае недостатка (отсутствия) денежных средств на корреспондентском счете (субсчете) кредитной организации для осуществления необходимых платежей. Кредиты выдаются кредитным организациям в течение операционного дня путем списания по платежным документам денежных средств с их корреспондентских счетов в подразделениях Центрального банка при отсутствии либо недостаточности средств на них. Основная задача — обеспечение эффективного и бесперебойно функционирования платежных систем Банка России.

Банк России автоматически (в рамках полномочий, которые заранее получил от кредитной организации) предоставляет кредитной организации *кредит овернайт* на сумму не погашенного на конец дня внутридневного кредита. Срок кредита овернайт составляет один рабочий день. Кредит овернайт предоставляется в момент, когда уже ни один финансовый рынок не работает и на межбанковском рынке кредит получить уже нельзя. Альтернативы кредитам овернайт Банка России на рынке нет, поэтому ставка по ним достаточно высока и в настоящее время приравнивается к ключевой ставке, увеличенной на один процентный пункт.

Таблица 10.2

Классификация кредитов рефинансирования Банка России

Критерии классификации	Виды кредитов рефинансирования
Срок предоставления	— сверхкраткосрочные кредиты; — краткосрочные кредиты; — среднесрочные кредиты
Форма обеспечения	— кредиты под залог высоколиквидных ценных бумаг; — кредиты под залог векселей и прав требования по кредитным обязательствам организаций или поручительства кредитных организаций
Характер инициирования кредитов	— кредиты, предоставляемые на основе аукционов (по инициативе Банка России); — прямые кредиты (по инициативе кредитных организаций)
Стоимость кредита	— кредиты с рыночной процентной ставкой; — кредиты с фиксированной процентной ставкой, установленной Банком России
Форма предоставления	— кредитные операции; — операции прямого РЕПО; — операции валютный своп*
Цели рефинансирования	— операции по предоставлению краткосрочной ликвидности; — инвестиционные кредиты (на развитие определенных отраслей или целевых программ); — санационные кредиты
Тип заемщика	— кредиты коммерческим банкам; — кредиты небанковским кредитным организациям
Вид валюты	— кредиты в рублях; — кредиты в иностранных валютах

* Валютный своп (*currency swap*) — это комбинация двух противоположных конверсионных сделок на одинаковую сумму с разными датами валютирования.

Третий вид кредитов рефинансирования Банка России — это *ломбардные кредиты*. В широком смысле они представляют собой ссуды под залог депонированных ценных бумаг, в узком смысле — это краткосрочные кредиты, предоставляемые Центральным банком кредитным организациям под залог ценных бумаг для удовлетворения их потребностей в ликвидных средствах с целью поддержания и регулирования собственной ликвидности. Ломбардные кредиты предоставляются на фиксированных условиях по инициативе кредитных организаций

и на аукционной основе (американский способ проведения аукционов) по инициативе Центрального банка Российской Федерации.

Банк России проводит операции рефинансирования кредитных организаций не только для поддержания и регулирования ликвидности банковской системы, но и для стимулирования развития отдельных отраслей экономики. Рефинансирование осуществляется через предоставление кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций.

В процессе управления ликвидностью банковской системы Банк России использует механизм предоставления ликвидности (рефинансирование кредитных организаций) через операции прямого РЕПО, содержание которых было изложено выше.

С 26 сентября 2002 г. Банк России ввел в действие механизм рефинансирования кредитных организаций с использованием *сделок валютный своп*. Данное решение было направлено на развитие инструментов регулирования краткосрочной ликвидности уполномоченных банков и поддержание стабильности на российском денежном рынке. При проведении сделок валютный своп Банк России осуществляет покупку иностранной валюты (доллары США, евро) за российские рубли сроком «сегодня» по действующему официальному курсу иностранной валюты к российскому рублю (базовому курсу) с ее последующей продажей сроком «завтра» по курсу, равному указанному базовому курсу, увеличенному на своп-разницу (операция *buy/sell overnight*).

10.3. Содержание и типы денежно-кредитной политики

Денежно-кредитная политика — это совокупность мероприятий, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и рынка ссудных капиталов.

В зависимости от состояния хозяйственной конъюнктуры выделяют два типа денежно-кредитной политики: рестрикционная и экспансионистская.

Рестрикционная денежно-кредитная политика направлена на ужесточение условий и ограничение объема кредитных операций коммерческих банков, повышение уровня процентных ставок. Ее проведение обычно сопровождается увеличением налогов, сокращением государ-

ственных расходов, а также другими мероприятиями, направленными на сдерживание инфляции и оздоровление платежного баланса. Рестрикционная денежно-кредитная политика может быть использована как в целях борьбы с инфляцией, так и направлена на сглаживание циклических колебаний деловой активности.

Экспансионистская денежно-кредитная политика сопровождается, как правило, расширением масштабов кредитования, ослаблением контроля над приростом количества денег в обращении, сокращением налоговых и процентных ставок.

Денежно-кредитная политика как экспансионистского, так и рестрикционного типа может иметь тотальный либо селективный характер. При *тотальной денежно-кредитной политике* мероприятия Центрального банка распространяются на кредитные организации, при *селективной* — на отдельные кредитные институты, их группы или же на отдельные виды банковской деятельности. Селективная денежно-кредитная политика позволяет Центральному банку оказывать выборочное воздействие в определенном направлении. При ее проведении практикуется использование следующего набора инструментов:

- установление лимитов операций рефинансирования (например, по отраслям, регионам и т.д.)
- лимитирование отдельных видов операций банков;
- установление маржи при проведении различных финансово-кредитных операций;
- регламентация условий выдачи отдельных видов ссуд различным категориям заемщиков;
- установление «кредитных потолков» и т.д.

Денежно-кредитная политика подразделяется также на *узкую*, обеспечивающую стабильность национальной валюты посредством проведения валютных интервенций, изменения ключевой ставки рефинансирования, а также других инструментов, влияющих на состояние национальной денежной единицы, и *широкую*, непосредственно воздействующую на объем денежной массы в обращении.

Выбор типа денежно-кредитной политики осуществляется центральным банком исходя из состояния хозяйственной конъюнктуры. При этом необходимо учитывать временной лаг между проведением того или иного мероприятия денежно-кредитной политики и проявлением эффекта от его реализации.

Банк России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Государственную Думу проект

основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Предварительно проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год включают следующие положения:

- концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Банком России;
- краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации;
- прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году;
- количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Банком России на текущий год, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки;
- сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики Российской Федерации на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта, предусматриваемых каждым сценарием;
- прогноз основных показателей платежного баланса Российской Федерации на предстоящий год;
- целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов;
- основные показатели денежной программы на предстоящий год.

Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год.

Основными инструментами и методами денежно-кредитной политики Банка России являются:

- процентные ставки по операциям Банка России;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);

- операции на открытом рынке;
- рефинансирование кредитных организаций;
- валютные интервенции;
- установление ориентиров роста денежной массы;
- прямые количественные ограничения;
- эмиссия облигаций от своего имени.

Денежно-кредитная политика Банка России, несмотря на сложность ситуации и действие многих негативных факторов, носит вполне четкую направленность. При проведении денежно-кредитной политики денежные власти ориентируются на целевые значения трех основных показателей — инфляции, темпов экономического роста и цены на нефть. Такой подход соответствует теории и практике денежно-кредитного регулирования экономики, поскольку, как отметил профессор Гарвардского университета Б. Франклин, «прежде всего, разработчики денежно-кредитной политики должны определить, что они делают и почему, прежде чем они приступят к выполнению намеченного».

Контрольные вопросы

1. Каковы элементы системы денежно-кредитного регулирования экономики?
2. Каков механизм воздействия субъектов денежно-кредитного регулирования на его объекты?
3. В чем заключается особый статус центрального банка как основного субъекта денежно-кредитного регулирования экономики?
4. Какие инструменты используются в рамках экономических и административных методов денежно-кредитного регулирования экономики?
5. Каковы функции обязательного резервирования коммерческих банков?
6. Как обязательные экономические нормативы влияют на капитализацию банковской системы и величину денежного предложения в экономике?
7. Почему корректирующие методы денежно-кредитного регулирования оказывают более оперативное воздействие на величину и структуру денежной массы в экономике, чем нормативные методы?
8. Как процентная политика центрального банка влияет на состояние не только денежного, но и всего финансового рынка?

9. Как ключевая ставка влияет на инвестиционный и транзакционный спрос на деньги, долю сбережений, предпочтение ликвидности?
10. Какие виды кредитов рефинансирования использует Банк России в современных условиях для регулирования ликвидности коммерческих банков?
11. В чем заключается содержание денежно-кредитной политики центрального банка и как она соотносится с денежно-кредитным регулированием экономики?
12. Каковы тип и особенности денежно-кредитной политики, проводимой Банком России в современных условиях?

РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ. ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВА

11.1. Сущность социального рыночного хозяйства

Вторая половина XX столетия ознаменовалась появлением концепций социального государства, суть которых сводится в общем виде к пониманию государства как надклассовой структуры, выражающей интересы всех слоев населения. Концепция социального государства принципиально отличается как от марксистской концепции формирования коммунистического общества, предполагающей принудительные конфискационные меры для установления социального равенства и построения бесклассового общества, так и от классического либерализма, предусматривавшего минимальное вмешательство государства в социально-экономические процессы общества. Гуманизация производства, технократическая революция второй половины XX в., социальные реформы привели в итоге к утверждению *новой концепции*, в соответствии с которой *стратегической целью государства является обеспечение достойных условий жизни и благосостояния всех граждан.*

Теоретические основы социального рыночного хозяйства были заложены в рамках концепции ордолиберализма В. Ойкенем, Ф. Бемом, Л. Эрхардом. Принципиальное отличие теории социального рыночного хозяйства от иных направлений экономической мысли заключается в том, что предмет деятельности экономических субъектов, в том числе и государства — целостная система, функционирующая в неразрывном единстве экономических и социальных институтов. Модель социального рыночного хозяйства, созданная в рамках ордолиберализма, основывается прежде всего на признании рынка в качестве ведущего социально-экономического института. В основе развития общества — всеобъемлющая конкуренция и система договорных отношений.

Позднейшая модификация ордолиберальной модели социального рыночного хозяйства А. Мюллером-Армаком ориентирована на более активную роль государства в экономической жизни общества.

В значительной степени теория и практика немецкой (в основе — ордолиберальной) модели применяется в современной Германии, Австрии, Бельгии, Нидерландах, Швейцарии. Отчасти положения данной модели используются во Франции. В целом на базе немецкой модели сформировалась *континентальная модель социального рыночного хозяйства*. В целом для данной модели характерны:

- достаточно большой объем перераспределения ВВП через бюджет (около 50%);
- формирование значительных страховых фондов за счет работодателей и работников;
- стремление к развитию социального партнерства;
- направленность на поддержание высокого уровня занятости трудоспособного населения.

Шведская (в более широком смысле — *скандинавская модель*), применяемая в Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии, предполагает очень активную социальную политику государства, достижение социального благосостояния как цели его экономической деятельности. С этим связано весьма активное вмешательство государства в перераспределительные процессы. В Скандинавских странах 50–60% ВВП перераспределяется через бюджет. Основную роль в финансировании социальных расходов играет государство в лице центрального правительства, региональных и местных органов власти.

Англосаксонская модель, применяемая в Великобритании, Ирландии, Канаде, ориентирована на менее выраженную перераспределительную политику государства. Посредством государственного бюджета перераспределяется не более 40% ВВП. Допускается высокая доля участия частных организаций в оказании социальных услуг. Государственная политика в области обеспечения занятости менее выражена, чем в континентальной и скандинавской моделях.

В ряде случаев выделяется *средиземноморская модель* социального рыночного хозяйства, реализуемая в Греции, Испании, Италии. Для нее характерна весьма существенная дифференциация перераспределительных процессов. Посредством государственного бюджета перераспределяется от 40 до 60% ВВП. Социальная политика носит избирательный, адресный характер.

Исследование зарубежного опыта формирования социального рыночного хозяйства, рыночных реформ в России и других трансформируемых социально-экономических системах позволяет сделать вывод,

что социальному рыночному хозяйству должны быть присущи как общие, так и специфические черты, вытекающие из особенностей каждой страны.

К *общим чертам* социального рыночного хозяйства и, соответственно, направлениям деятельности государства по его формированию необходимо отнести следующие.

1. Социальное государство обязано создавать условия для развития личности и одновременно препятствовать социальному иждивенчеству. И государство, и гражданин на основе гарантированной ему свободы, развития отношений собственности в равной мере ответственны за материальное благополучие.

2. Государство обеспечивает социализацию отношений посредством свойственных ему форм и методов государственного регулирования экономики и социальной сферы: рационального налогообложения, кредитов, инвестиций, антимонопольных мер, финансирования социальных программ. Выход в 1946 г. в Германии работы «Современный кризис человечества, его причины и устранение» положил начало теоретическим исследованиям и практической реализации программ обеспечения социальной справедливости на основе правовых отношений, классового согласия и партнерства. В социально-экономическую сферу вернулись проблемы этики, справедливости, присущие экономической мысли доклассической эпохи.

3. Концепция социального государства, социального рыночного хозяйства предполагает, что с помощью государственного устройства можно достичь справедливого и экономически рационального сочетания интересов отдельных лиц и общества в целом. При этом не должны ослабляться частная инициатива и индивидуальная свобода. Люди сами должны определять свои социальные потребности.

Постепенно основные тезисы социального рыночного хозяйства, разработанные в Германии, получили достаточно широкое признание. Утвердилось понимание того, что государство несет ответственность за существование и состояние общества. Автономия человека и хозяйствующего субъекта не абсолютны.

Создание социального рыночного хозяйства является одной из главных задач социального государства. Государство должно находить на каждом этапе развития баланс между саморегулированием рынка и государственным деспотизмом, дозировать объем экономической свободы и государственных социальных гарантий, используя правовые методы стимулирования производства социально значимых товаров и услуг, обеспечивающих разумные потребности граждан и их занятость.

Социальный мир и экономический рост зависят от реального участия граждан в выработке и реализации политических и правовых норм, касающихся их жизненных интересов. Социальное государство формируется в процессе переговоров и соглашений между социальными партнерами — правительством, предпринимателями и профсоюзам, представляющими интересы трудящихся.

К основным принципам, на основе которых формируется социальное рыночное хозяйство и современное социальное государство, относятся:

- 1) экономическая свобода человека и признание права предпринимателей, лиц наемного труда и их профсоюзов на тарифную автономию, основанную на социальном партнерстве;
- 2) доверие к регулирующей роли рыночных отношений на основе спроса и предложения, свободного ценообразования и конкуренции;
- 3) ответственность государства за выработку и обеспечение правил игры на свободном рынке, создание условий для честной конкуренции;
- 4) обеспечение полной загрузки (не только занятости) трудоспособного населения;
- 5) государственная и общественная помощь менее трудоспособным гражданам;
- 6) участие рабочих в управлении производством, общественной и государственной жизни;
- 7) осуществление тарифной политики в интересах работодателя и работника с их собственным участием и участием государства;
- 8) социальная защита и поддержка нуждающихся работников, а также уже (или еще) не могущих работать граждан;
- 9) проведение государственной политики справедливого распределения доходов;
- 10) утверждение активной социальной политики и социального партнерства, обеспечение социальной солидарности граждан.

11.2. Государственное регулирование жизненного уровня и дифференциации населения

Государственное регулирование уровня жизни и степени дифференциации населения является реализацией распределительной функции механизма государственного регулирования экономики. Государство

является институтом, призванным обеспечивать социальный компромисс. Особенно важно это в условиях рыночной экономики, поскольку в ней действует объективный закон дифференциации производителей, направленный на расслоение общества, усиление сильных экономических единиц и ослабление слабых. Слабые экономические единицы (от хозяйствующих субъектов и регионов до отдельного человека) становятся неконкурентоспособными и вытесняются из своих сегментов рынка. Захват новых сегментов сопряжен с необходимостью мобилизации экономических ресурсов, которых им недостаточно для закрепления на рынке.

Ослабление экономических единиц в результате рыночной конкуренции зачастую возникает в результате случайного стечения неблагоприятных обстоятельств и не характеризует их как принципиально непригодных для функционирования в том или ином секторе общественного производства.

Излишне сильная дифференциация населения вызывает социальные конфликты, разрушающие действующие на социально-экономическую систему. Повышенная дифференциация приводит к люмпенизации части населения. Сильная дифференциация населения приводит к ослаблению среднего класса, являющегося социальной опорой рыночного хозяйства, к уменьшению его численности, сужению профессионального состава, понижению устойчивости. Проявление незаинтересованности государства в благосостоянии населения приводит к адекватной ответной реакции граждан, не стремящихся к поддержке государства как единой системы, к своеобразному социальному нигилизму.

Чисто экономическая причина нежелательности дифференциации состоит в том, что рост доходов приводит к росту потребления, но не в той мере, в какой растет доход. В результате усиливается склонность к сбережению у лиц с повышенными доходами, ограничивающая потребительский спрос и, соответственно, способствующая стагнационным процессам в экономике.

Особенно важно поддержание известного уровня социальной однородности общества в тех случаях, когда он является одним из компонентов институциональной среды.

Можно выделить несколько важных показателей, характеризующих уровень социальной дифференциации:

- денежные доходы населения региона и страны в абсолютном выражении;
- отношение дохода 10% наиболее состоятельных граждан к 10% наименее обеспеченных (коэффициент фондов);

- величина прожиточного минимума в регионе;
- доля населения, имеющая доходы ниже прожиточного минимума в регионе и стране;
- доля безработных в экономически активном населении региона и страны.

Для конкретных целей могут использоваться и другие показатели.

Не существует какого-либо уровня дифференциации населения, приемлемого для всех государств. Во многом он зависит от институциональной среды, привычек, обычаев, отношения населения к государству. Например, в России государство — это институт, пользующийся достаточно высоким уровнем доверия и политической поддержки со стороны населения. Соответственно, последнее вправе требовать от государства активной социальной политики.

Институция доверия населения к государству обеспечивает возможность использования разнообразных инструментов регулирования, позволяющих двигаться по оптимальной траектории развития. В то же время она делает возможным применение неэффективных, бюрократических методов регулирования социально-экономических процессов, в результате которых возникает задолженность по заработной плате в общественном и частном секторах экономики; растет слой населения, живущего ниже уровня бедности, и др.

Для стран, имеющих длительные традиции функционирования государственного сектора (в том числе России), более чем для стран с традиционной рыночной экономикой, важна ее социальная составляющая. На ее основе воспроизводится институт доверия, способствующий повышению эффективности трудовой деятельности и формированию системы ценностей постиндустриального общества.

Важным фактором, который необходимо учитывать при выборе перспективных форм и методов государственного регулирования, является наличие таких институтов, как общинность, равенство, коллективистские принципы взаимоотношений. Характер развития этих институтов определяет уровень доверия населения к частной собственности.

В процессе развития рыночных отношений институты общинности, коллективизма подвергаются разрушительному воздействию, поскольку они направлены на дифференциацию товаропроизводителей, усиление сильных и ослабление слабых. В целом такая дифференциация способствует повышению эффективности производства. Механизм дифференциации действует объективно, независимо от вмешательства государства, поэтому можно не опасаться за его результаты. Дифференциация будет обеспечена. Поэтому задача государства, осо-

бенно в социально-экономических системах с выраженными традиционными институтами (в том числе и в России), состоит в обратном — не допустить чрезмерной дифференциации. Государственное регулирование экономических и социальных процессов должно быть направлено в противоположную сторону — на сглаживание последствий рыночной дифференциации товаропроизводителей.

Дифференциация населения и товаропроизводителей смещает страну на путь, уже пройденный развитыми странами, ориентирует экономику на «догоняющий» путь. Напротив, сглаживание противоречий товарного хозяйства, ослабление дифференциации позволяют более активно перейти к построению новой технологической базы постиндустриального общества, создать основу для всестороннего социального прогресса, гуманизации общества.

Это тем более необходимо для России, поскольку понятия общества, государства, социально-экономического устройства в нашей стране практически совпадают. Степень дифференциации населения, даже по меркам западных стран, в России чрезвычайно высокая. При этом не появилось ни одного убедительного доказательства того, что эффективность труда, производства увеличилась в связи с ростом дифференциации. Более того, есть очевидные, статистически достоверные свидетельства того, что эффективность производства в стране упала. Не в последнюю очередь это объясняется тем, что нарушены традиционные институты россиян, связанные с коллективными формами производства и приверженностью социальным ценностям.

Регулирующее воздействие государства на формирование социального рыночного хозяйства в значительной степени реализуется посредством социально-экономических программ. При этом программы должны быть ориентированы на достижение важнейших социальных приоритетов, присущих социальному рыночному хозяйству, и учитывать экономические и институциональные особенности страны.

К *общепринятым социально-экономическим программам*, реализуемым с разной степенью интенсивности, относятся следующие.

1. *Поддержка конкуренции.* Конкуренция обеспечивает реализацию одного из важнейших экономических приоритетов — формирование рынка потребителей. Поэтому поощрение конкурентной среды является одним из аспектов государственного регулирования, который не только не противоречит законам рынка, но и прямо способствует их наиболее полной реализации. Это особенно важно для высокомонополизированной российской экономики.

В отсутствие государственной системы поддержки конкуренции рыночная система может легко утратить конкурентный характер. При

введении в действие мер, поддерживающих конкуренцию, следует исходить из следующих соображений:

- максимизация общественного богатства достигается эффективным функционированием рыночных механизмов;
- основой эффективного функционирования эффективного рыночного механизма является конкуренция;
- свободный, нерегулируемый рынок ведет не к конкуренции, а к монополии;
- конкуренция устанавливает соответствие между доходами и интенсивностью использования факторов производства и тем самым обеспечивает социальную справедливость;
- конкуренция ограничивает рост цен и обеспечивает изобилие и доступность товаров и услуг для большинства населения.

2. *Регулирование занятости населения.* Регулирование занятости имеет многоаспектный характер. С одной стороны, оно является частью макроэкономической политики, обеспечивая ее антициклическую и структурную направленность; с другой стороны, оно имеет социальное содержание. Высокий уровень безработицы несет в себе опасность социальной и политической дестабилизации. Причем данную проблему невозможно эффективно решить в рамках крупного частного бизнеса. Международный опыт показывает, что крупная промышленность не способна самостоятельно создавать дополнительные рабочие места — необходимо активное государственное регулирование занятости, включающее инструменты экономического, правового, административного характера.

В большинстве стран проводятся мероприятия по созданию новых рабочих мест, трудоустройству отдельных категорий работников, переобучение, квотирование рабочих мест для молодежи, инвалидов. Затраты на создание новых рабочих мест и переквалификацию работников обычно составляют 25–30% всех расходов на регулирование занятости. Значительные средства расходуются на выплату пособий по безработице. К отличительной черте пособий по безработице относится их временный характер. При прекращении выплаты пособий безработные, относящиеся к категории малообеспеченных, начинают получать помощь как малообеспеченные граждане.

Программы борьбы с безработицей могут быть связаны с реализацией трех основных направлений, апробированных мировой практикой:

- 1) кейнсианская политика стимулирования потребительского и инвестиционного спроса за счет активной бюджетной политики, денежной эмиссии и контролируемой инфляции;

- 2) метод расширения общественных работ, примененный в 1930-х гг. в США и Германии;
- 3) китайская стратегия поддержки малого и среднего бизнеса.

При построении модели обеспечения эффективной занятости следует исходить из того, что для наиболее динамичных сегментов рынка труда характерна гибкая занятость, приводящая к расширению «серого» сектора рынка труда, разрушению системы социальной защиты работников. Поэтому регулирование занятости должно осуществляться в двух направлениях:

- 1) изменение трудового законодательства в соответствии с реалиями рыночной экономики;
- 2) реальная защита работников государством от задержек заработной платы, произвольных увольнений, принудительных «отпусков», нарушений взаимных обязательств работников и работодателей.

3. *Пенсионное обеспечение.* В странах Западной Европы обычно выделяют три уровня пенсионного обеспечения: первый уровень — государственное пенсионное обеспечение; второй — негосударственные пенсионные фонды; третий — индивидуальное пенсионное страхование.

В рамках государственного пенсионного обеспечения выделяются основная и дополнительная пенсии. *Основная пенсия* обеспечивается в фиксированной сумме или в размере около 20% заработка, предоставляется всем гражданам, достигшим пенсионного возраста независимо от стажа работы. *Дополнительная пенсия* устанавливается гражданам, имеющим длительный (30—40 лет) трудовой стаж. Источником дополнительной пенсии являются взносы работодателей. Основная и дополнительная пенсии могут достигать 70% доходов работника до границы пенсионного возраста.

Степень развития *негосударственных пенсионных фондов* различна в странах, реализующих ту или иную модель социального рыночного хозяйства. В скандинавской модели их роль незначительна, поскольку основную нагрузку по пенсионному обеспечению несет государство. В англосаксонской и континентальной моделях роль негосударственных пенсионных фондов выше, но характер государственной поддержки этих фондов достаточно однотипен. В основном они создаются в рамках профсоюзов или крупных компаний за счет взносов работодателей. Государство устанавливает льготный характер налогообложения страховых взносов в эти фонды.

Применяются две основные системы финансирования расходов по пенсионному обеспечению:

- 1) за счет текущих взносов на пенсионное страхование;
- 2) за счет доходов от инвестиций и финансовых операций.

Наиболее распространена первая система. Она имеет положительную сторону из-за отсутствия коммерческих рисков. Но одновременно возможности финансирования постепенно ослабевают в силу старения населения в развитых странах.

Снижение возможностей финансирования пенсионных фондов за счет текущих взносов работников активизировало вторую систему финансирования расходов. Государственная пенсионная система расширила практику, типичную для негосударственных пенсионных фондов, — осуществление инвестиционных и других финансовых операций, расширение доходной базы и использование полученных доходов для выплаты пенсий. Происходит своеобразная коммерциализация государственной пенсионной системы. Например, Национальный пенсионный фонд Швеции является крупнейшим в стране поставщиком кредитных ресурсов. Доходы от инвестиций обеспечивают значительную часть поступлений в пенсионные фонды Швейцарии.

4. *Программы охраны здоровья.* Как правило, даже в странах с развитой рыночной экономикой формирование рациональной и социально справедливой системы здравоохранения представляет проблему. Так, западноевропейские страны опираются на Бевериджскую систему финансирования здравоохранения, предусматривающую *бесплатную медицинскую помощь для всего населения и покрытие расходов за счет государства*. В основе данной системы заложено серьезное противоречие. Система фактически предусматривает различные виды медицинских услуг для граждан с неодинаковым социальным статусом, жителей разных регионов, крупных и мелких населенных пунктов. В результате гарантии государства в области здравоохранения оказываются недостаточно специфицированными, нечеткими. Система в значительной степени направлена на перераспределение национального дохода в пользу высокообеспеченных слоев населения за счет получения ими более качественных медицинских услуг.

При неспецифицированных обязательствах государства в области медицинского обслуживания следует исходить из оказания медицинскими учреждениями традиционных услуг на безвозмездной основе. Но это возможно только в условиях стабильного или повышающегося финансирования системы здравоохранения. При быстром росте объема и удорожании медицинских услуг возможны *три пути трансформации системы бесплатного медицинского обслуживания*:

- 1) сохранение бесплатной медицинской помощи только для определенных слоев населения с доходами ниже установленного уровня;

- 2) пересмотр обязательств по предоставлению бесплатных медицинских услуг населению, т.е. сокращение перечня видов бесплатной медицинской помощи;
- 3) перераспределение средств в пользу более эффективных и менее дорогостоящих форм медицинской помощи.

Первый путь достаточно эффективен с экономической точки зрения. Но может сопровождаться существенными политическими издержками. К тому же его сложно в чистом виде обеспечить в организационном плане.

При формировании системы медицинской помощи по второму и третьему пути следует учитывать, что непеременимыми условиями *сокращения перечня бесплатных медицинских услуг* являются:

- строгое соблюдение установленных государством стандартов финансирования здравоохранения;
- обеспечение эффективного контроля за расходованием денежных средств и использованием источников финансирования;
- создание действенных механизмов защиты прав граждан при получении бесплатных медицинских услуг;
- соблюдение четкого порядка предоставления медицинских услуг.

11.3. Регулирование региональных отношений

Одним из важнейших объектов государственного регулирования являются региональные отношения. Под *региональными отношениями* следует понимать систему экономических отношений между органами государственной власти всех уровней, хозяйствующими субъектами и населением, связанных отношениями подчинения или партнерства. Любое государство более свободно от ответственности за деятельность хозяйствующих субъектов, чем от обязательств перед территориальными образованиями. В принципе государство может отказаться от прямого вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, ограничив его методами косвенного порядка. Но государство не может устраниваться от мер по прямому регулированию деятельности территориальных единиц, поскольку оно и состоит из них. Без территориальных образований не существует самих государств, за исключением столь малых, которые не имеют каких-либо отдельных территорий.

Система региональных отношений во многом зависит от общей экономической ситуации в стране. В условиях макроэкономической стабильности и экономического роста региональные отношения могут выглядеть вторичными, малозначительными. В кризисные периоды

проблема региональных отношений обостряется. Кризис вынуждает центральные органы власти действовать в условиях чрезвычайных ситуаций. Подобные действия обычно приводят к принципиальным ошибкам, в результате которых воспроизводятся в расширенном масштабе негативные процессы в экономике, политике, социальной сфере. Возникает замкнутый круг, выход из которого может быть обеспечен только активной позицией центра.

Во всем мире территориальное развитие обнаруживает неспособность осуществляться в форме стихийного самоуправления, обеспечивающего достаточную устойчивость системы. В крупных региональных системах явно выражен конфликт интересов, в малых — слишком велики открытость и, соответственно, зависимость от внешнего, часто деструктивного воздействия. Нельзя рассчитывать на самоудержание в состоянии сбалансированного, устойчивого, социально ориентированного развития. Это тем более нереально для России, поскольку она представлена регионами с самым различным уровнем экономического развития, разными политическими, национальными, идеологическими, демографическими, природно-климатическими условиями.

Для органов власти различного уровня, так же как и для хозяйствующих субъектов, одним из центральных является вопрос собственности. Поэтому важнейший принцип государственного регулирования экономического и социального развития регионов заключается в четкости и определенности взаимоотношений участников отношений собственности.

Существенное значение для государственного регулирования региональных отношений имеет разнородность регионов, входящих в состав Российской Федерации с точки зрения национального состава, уровней экономического развития, неоднородности экономического пространства, экологических особенностей. Поэтому естественной основой государственного регулирования экономического и социального развития регионов является непрерывность мониторинга, обеспечивающая точность и объективность оценки их состояния.

Состояние экономики региона в процессе мониторинга целесообразно рассматривать с различных точек зрения — формирования межбюджетных отношений, структурной, миграционной политики, формирования социально-экономических программ. Для определения оценки состояния регионов необходима совокупность более частных оценок:

- уровня жизни населения;
- финансово-экономического состояния территории;

- природного потенциала;
- распространения кризисных и чрезвычайных ситуаций.

На основе объективной оценки состояния регионов необходимо обеспечить единство социально-экономического пространства, характеризующегося снижением уровня дифференциации регионов по важнейшим социально-экономическим показателям и создать возможности максимальной реализации ресурсов, которыми они располагают.

Серьезной проблемой региональных отношений является изменение институциональной системы в соответствии с изменяющейся экономической средой. Для ее решения необходима высокая активность центральных органов власти и управления, направленная на усиление институционального единства общества, в котором взаимоотношения между центральными и региональными органами власти устанавливаются на основе прочных организационных, правовых, поведенческих, политических, идеологических институтов.

Для обеспечения институционального единства центральные органы власти должны выполнить две относительно самостоятельные программы действий:

- 1) экономическими, политическими и иными мерами сформировать единое институциональное пространство с вертикальной ответственностью;
- 2) использовать договорную основу взаимоотношений между центром и регионами, предполагающую двустороннюю ответственность.

Первая задача является центральной, первостепенной важности, поскольку без ее решения установление договорных отношений между центром и регионами будет деструктивным с точки зрения целостности государства.

При формировании системы договорных отношений необходимы понятные, четкие процедуры переговорных процессов, регламентирующие цели, субординацию, права участников и их ответственность. Итогом таких переговоров могут быть генеральные, тарифные соглашения и механизмы реализации договоренностей, прежде всего экономические, налоговые, бюджетные, кредитные и др. Система соглашений и договоренностей должна быть достаточно технологичной с точки зрения их подготовки и реализации.

Для согласования интересов центральных, региональных и местных органов власти процесс подготовки решений должен быть связан с формированием системы социальных гарантий, обеспеченной соблюдением непрерывности и взаимосвязи всех ее элементов. Оформ-

ление итогов договоренностей может осуществляться в форме различного рода соглашений. Важно, чтобы их нормативно-правовой статус по мере ответственности и технологичности был эквивалентным действующим нормативным актам федерального уровня. При этом необходимо принять во внимание, что соглашение представляет собой только способ оформления договоренности сторон, итог, результат переговорного процесса. В этой системе должны быть задействованы все участники соглашений либо непосредственно, либо через уполномоченные институциональные структуры. Она должна включать оговоренные правила, процедуры обеспечения ответственности за нарушение сути договоренности, в том числе и центральных органов власти.

Указанная система должна включать:

- цели, задачи и способы их достижения;
- регламентацию правил партнерства и способа их реализации;
- полномочия участников, их права и субординацию;
- обязанности и ответственность участников;
- способы реализации ответственности, не зависящие от желания ответственной стороны;
- функции участников соглашения;
- ресурсы, используемые участниками соглашения.

Обеспечение этих условий позволит всем уровням власти стать активными участниками выработки правил экономической и социальной политики, проводимых реформ, формирования системы социального партнерства. Следует учитывать, что система партнерства органов государственной власти гораздо сложнее, чем административно-бюрократическая вертикаль, но ее освоение необходимо начать как можно раньше. Это особенно необходимо в экономических системах переходного типа, в которых разрушены командно-распорядительные механизмы.

С экономической и технологической точек зрения основой сохранения единого экономического и институционального пространства являются энергосистемы, транспортные коммуникации, предприятия нефтегазового комплекса с их производственной инфраструктурой. Технично-технологическое единство должно быть подкреплено институциональным. Необходимо, как и для поддержания конкурентоспособности на мировом рынке, обеспечить единство и разветвленность (в данном случае территориальную) крупных монополистических предприятий, созданных на основе топливных, транспортных, энергетических министерств, ведомств, холдингов и др. Порядок формирования и функционирования монополистических предприятий и комплексов должен быть согласован в соответствии с процедурами,

обеспечивающими интересы регионов. В противном случае их деятельность не будет в достаточной мере способствовать совершенствованию социальных процессов в регионах или их материальная база послужит объектом для экономических и политических притязаний региональных и местных органов власти.

В то же время необходимо учитывать, что формирование «сквозных» монополистических структур в традиционных отраслях недостаточно для построения единого экономического и институционального пространства. Они должны быть дополнены мощными информационными и финансовыми структурами с филиальной сетью в регионах.

Государство должно, применяя программно-целевой подход, обеспечить создание и жизнеспособность на начальном этапе коммерческих информационных систем, банков, иных центров притяжения коммерческих структур. Создание таких систем, обеспечивающих минимизацию транзакционных издержек предприятий, будет препятствовать региональной дифференциации. Одновременно наличие внешнего интереса таких структур будет отчасти компенсировать нарастание противоречий в экономике (например, в России — между ресурсодобывающим Востоком и ресурсопоглощающим Западом, столичным финансовым капиталом и лишенными финансовых ресурсов предприятиями регионов, между центральными и региональными органами власти).

Государственное регулирование региональных отношений должно учитывать возможности саморегулирования территорий и их особенности. Поэтому государственное регулирование регионального развития должно включать формирование и поддержку специальных условий социально-экономического развития на территориях особого политического, природно-климатического и геополитического режимов. Для обеспечения единства социально-экономического пространства страны, его упрочения, стратегического и оперативного разрешения противоречий необходим дифференцированный подход к каждому региону, обеспечивающий возможности самореализации его потенциала и фиксации региона в едином государстве, в качестве неотделимой составной части. Достижение такого состояния может быть обеспечено посредством системы мер политического, правового, финансово-экономического, социального, идеологического плана.

Комплекс мер должен быть направлен прежде всего на создание условий для возникновения и развития потенциальных точек роста. В каждом конкретном случае это могут быть свободные экономические зоны, инвестиционные проекты, обеспечивающие длительный мультипликационный эффект, содержание на территориях объектов

и отраслей общегосударственного значения, финансирование закрытых административно-территориальных образований, содержание курортов и других лечебно-оздоровительных учреждений, создание туристических и рекреационных комплексов.

Следует иметь в виду, что естественной основой саморегулирования территориального развития зачастую является социальная мобильность населения. Люди склонны снижать социальную нагрузку на территории, переселяясь из менее благоприятных регионов в более благоприятные. Но саморегулирование должно быть дополнено комплексом мер государственного регулирования. К основным из них следует отнести:

- решение социальных проблем переселенцев на уровне федеральных органов власти;
- обеспечение финансовых возможностей переселенцам для смены места жительства;
- решение проблем занятости в масштабах страны;
- повышение привлекательности депрессивных регионов для частного капитала;
- эффективное разрешение национальных и политических конфликтов;
- формирование новой институциональной среды, адекватной рыночным отношениям;
- решение на федеральном уровне жилищного вопроса переселенцев.

При государственном регулировании миграционных процессов следует учитывать возможность их развития по двум векторам.

1. Саморегулирование территориального развития посредством спонтанной, нерегулируемой миграции может принять хаотичный характер и ухудшить геополитическое положение страны. Последнее представляется в настоящее время весьма значимым для России, поэтому саморегулирование территориально развития должно быть дополнено системой преференций для жителей тех регионов, которые обеспечивают укрепление геополитического положения страны.

2. Посредством мер государственного регулирования можно активизировать наименее обеспеченные слои населения, которые не «обременены» собственностью, престижной и хорошо оплачиваемой работой, разветвленными родственными и дружескими связями. Разработка этого варианта повышения мобильности представляется перспективной с двух точек зрения: регионы — доноры рабочей силы сглаживают социально опасные противоречия между группами населения; регионы-реципиенты получают дополнительные трудовые ресурсы.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы основные принципы социального рыночного хозяйства?
2. Дайте характеристику основных черт континентальной модели социального рыночного хозяйства.
3. Каковы особенности скандинавской и средиземноморской моделей социального рыночного хозяйства?
4. Назовите общие черты и особенности концепций социального рыночного хозяйства.
5. Каковы причины, вызывающие необходимость государственного регулирования степени дифференциации и уровня жизни населения?
6. Каковы основные направления реализации социальных программ и их особенности в различных странах?
7. В чем заключаются основные проблемы мониторинга экономического состояния регионов?
8. Какова система взаимодействия центральных и региональных органов власти в процессе государственного регулирования социально-экономического развития регионов?

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАНЯТОСТИ. ГОСУДАРСТВО В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

12.1. Государственная политика занятости: содержание и инструментарий

Целевая функция государственной политики занятости состоит в содействии расширению спроса на рабочую силу и поддержке ее предложения с тем, чтобы:

- развивать трудовые ресурсы, приспособляя их к структурным изменениям для улучшения возможностей экономического роста;
- содействовать социальному равенству путем улучшения как способности к занятости, так и возможностей для занятости в первую очередь групп населения, испытывающих трудности в поиске работы;
- стабилизировать занятость в период экономического спада и создавать условия для преодоления недостаточного предложения рабочей силы на стадии экономического подъема.

К важнейшим *задачам* указанной политики относятся:

- обеспечение рациональной структуры занятости, отвечающей общественным потребностям и требованиям рынка;
- достижение сбалансированности предложения рабочей силы и рабочих мест;
- создание условий для развития трудового потенциала страны и его эффективного использования;
- минимизация социально-экономических издержек безработицы;
- формирование и развитие системы социального партнерства.

Различают пассивную и активную политику занятости.

Пассивная политика предполагает ответственность государства за положение работников и работодателей на рынке труда. Ее основная задача — предоставить безработным пособие, гарантирующее минимальный уровень существования.

Активная политика нацелена на повышение конкурентоспособности человека в борьбе за рабочее место путем обучения, переподготовки, содействия самозанятости и исходит из того, что здоровый человек должен самостоятельно заработать средства для обеспечения своей семьи, а государство — лишь посредник, предоставляющий ему возможность занятости. Такая политика не только и не столько поддерживает существование тех, кто потерял работу, сколько прежде всего поощряет активность каждого человека, направленную на поиск рабочего места. Это в свою очередь сокращает его зависимость от политики поддержки доходов за счет социальных выплат, уменьшает затраты государственного бюджета, снимает напряженность в обществе, увеличивает производительность труда, способствует структурной перестройке экономики. Данная политика включает: помощь при трудоустройстве; профориентацию; содействие в профессиональной переподготовке; развитие самозанятости; организацию общественных работ; профессиональное консультирование и др.

При проведении активной политики на рынке труда должно учитываться огромное разнообразие условий, существующих на нем. Для анализа причин напряженности на рынке труда, при разработке и осуществлении пакета мер активной политики занятости наиболее важной, по мнению специалистов Международной организации труда (МОТ), является следующая информация:

- возрастная-половая структура занятых, незанятых, безработных;
- средний возраст вступления в ряды рабочей силы и его влияние на уровень квалификации трудящихся;
- доля дохода семьи, получаемого от работы по найму, государственных пособий, самостоятельной занятости, аренды, дохода от недвижимости и т.п.;
- степень урбанизации и масштабы формальной и неформальной занятости в городах, уровень аграрной и неаграрной занятости и т.п.;
- распределение предприятий по их размерам и формам собственности;
- открытость экономики для международной конкуренции, в частности доля торговли в национальном доходе и значение иностранных инвестиций;
- развитие и эффективность трудовых институтов, в том числе организаций предпринимателей и трудящихся;
- масштабы, охват и степень исполнения трудового законодательства, защита трудящихся и социальное страхование.

Меры, осуществляемые государством в рамках политики занятости, можно дифференцировать по следующим признакам:

по объектам воздействия — население и его отдельные группы, работники и их отдельные группы, а также предприниматели и их группы. В то же время в качестве объектов могут выступать элементы организации труда: его оплата, продолжительность, условия и т.д.;

по направленности воздействия — меры увеличивающие (уменьшающие) предложение труда; увеличивающие (уменьшающие) спрос на труд; воздействующие на структуру предложения труда и структуру спроса на труд; направленные на увеличение степени соответствия спроса на рабочую силу и ее предложения;

по формам воздействия — прямые и косвенные меры, при этом как прямое, так и косвенное влияние наиболее эффективно при обязательном учете баланса интересов всех субъектов рынка труда;

по характеру воздействия — меры дифференцируют на поощрительные, ограничительные, запретительные, защитные;

по содержанию — меры экономического и административного характера. К экономическим относят: поддержку экономически целесообразных рабочих мест, организацию общественных работ, специализированное инвестирование для создания новых рабочих мест, поддержку малого бизнеса и т.д. К административным — изменение пенсионного возраста, уменьшение продолжительности рабочего дня, ограничение числа мест работы для одного человека, возможностей совместительства и т.д.;

по уровню воздействия — меры общегосударственные, региональные, отраслевые, внутрифирменные;

по источникам финансирования — меры, реализация которых обеспечивается за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов, коммерческих организаций, внебюджетных фондов и т.д.

12.2. Регулирование занятости и система социального партнерства в развитых странах

Анализ практики развитых стран позволяет выделить четыре *основных направления* регулирования занятости:

- 1) стимулирование предложения труда;
- 2) поощрение спроса на труд;
- 3) социальное страхование безработицы;

- 4) организацию социально-трудовых отношений между работодателями и наемными работниками.

В рамках *первого направления* государство осуществляет меры по обеспечению и повышению профессиональной и географической мобильности рабочей силы.

Профессиональная мобильность обеспечивается путем организации повышения квалификации и переподготовки кадров. Для этого могут быть использованы специально созданные государством учебные центры либо действующие системы внутрифирменного обучения. В первом случае ориентируются на профессии широкого профиля, во втором — на специфику компании (предприятия). Для безработных такое обучение бесплатное, для предпринимательских структур затраты на переподготовку компенсируются государством, как правило, через систему налоговых льгот и субсидий. Практикуется предоставление государственных субсидий для разных видов переподготовки, например, для узких мест (для квалифицированной работы при нехватке квалифицированного персонала); структурных изменений (для занятых, чья прошлая подготовка морально устарела и работа будет настолько сильно изменена, что для них необходима переподготовка); потенциально лишних рабочих, которые иначе рискуют быть уволенными. Государственные субсидии, выплачиваемые отдельной компании, покрывают реальные издержки на курс переподготовки.

Для обеспечения *географической мобильности* рабочей силы государством могут предоставляться компенсации расходов по переезду, субсидии на обустройство на новом месте, суточные пособия, покрывающие временные излишние расходы по двойному месту жительства.

Важное значение имеет государственное содействие найму рабочей силы, т.е. контактам между ищущими работу и потенциальными работодателями. Для этого предназначена система информации (банки информации) о характеристиках рабочих мест и тех, кто в них нуждается. Информационные и консультационные услуги служб занятости предоставляются работодателям и ищущим работу бесплатно.

В рамках *второго направления* государством реализуются программы по стимулированию роста занятости и увеличению числа рабочих мест. В качестве основных инструментов используются субсидии для сохранения уровня занятости или его роста в компаниях, а также организация общественных работ. Последние имеют временный характер, применяются в периоды циклических и сезонных спадов деловой активности, связаны преимущественно со строительством, реализацией гражданских инженерных проектов.

Третье направление связано с реализацией программ социальной помощи безработным, осуществляемой тремя альтернативными путями.

Во-первых, выплачивается *пособие по безработице*. Это наиболее крупная материальная помощь, составляющая, например, во Франции в среднем 40% заработка, в США — 50%, в ФРГ — 63—68%. Ее получают лица, зарегистрированные на бирже труда, имеющие стаж работы и, кроме того, вносившие определенное время взносы в фонд по безработице. Этот фонд формируется по-разному. В ФРГ в его создании участвуют на паритетных началах наемные работники и предприниматели. Во Франции и Японии доля взносов предпринимателей выше — соответственно 70% и 60%, в США, Италии и некоторых других странах этот фонд полностью создается за счет средств работодателя.

Во-вторых, предоставляется *помощь по безработице*. В одних странах она составляет твердую ставку, в других — долю заработка (например, в ФРГ она составляет 56—58%). Общие сроки выплаты и той и другой помощи в разных странах различны. В США максимальный срок выплаты не превышает 7,5 месяца, в Японии — почти 11 месяцев, в ФРГ и Франции срок выдачи пособия 26 и 65 месяцев, а «помощь» бессрочна.

В-третьих, если тот или иной безработный не может по какой-либо причине получать пособие или помощь, а работы по независящим от него обстоятельствам найти не удастся, государство выделяет ему и его семье некоторые *денежные средства и оплачивает пользование отдельными коммунальными услугами* (например, общественным транспортом, частично погашает квартплату и т.д.).

В рамках *четвертого направления* государство реализует систему взаимосвязанных правовых, организационных и финансовых мер, обеспечивающих формирование, функционирование и развитие системы социального партнерства. Исключительная роль этой системы в организации социально-трудовых отношений определяет необходимость ее детального изучения.

В условиях рыночной экономики регулирование государством многообразных отношений между собственниками капитала и собственниками рабочей силы осуществляется с помощью *системы социального партнерства*, участниками которой являются: объединения предпринимателей, профсоюзы наемных работников, правительство. Наличие развитого механизма социального партнерства — принципиальная характеристика современного варианта рыночного хозяйства — смешанной экономики.

Основные функции этой системы:

- регулирование условий занятости и обеспечение определенного перечня гарантий наемному персоналу в сфере его трудовой деятельности (продолжительность рабочей недели, минимальная заработная плата, порядок ее индексации и др.);
- согласование и защита социально-экономических интересов наемных работников и работодателей, обеспечение стабильности отношений между ними;
- создание условий для участия производственного персонала в финансовой деятельности компаний (в доходах и собственности) и управлении ими;
- разрешение возникающих производственных и социальных конфликтов на общенациональном, региональном, отраслевом и микроэкономическом уровнях;
- выравнивание условий хозяйствования разных предпринимательских структур на основе применения к ним единообразных требований к организации отношений между трудом и капиталом;
- снижение риска предпринимательской деятельности посредством разработки и обеспечения действия унифицированных норм, регламентирующих отношения между работодателями и работниками.

Важнейшие принципы функционирования системы социального партнерства: равноправие ее участников; учет интересов сторон и переговорный характер процесса их согласования; реальность обеспечения принимаемых участниками обязательств; ответственность сторон за невыполнение коллективных договоров и соглашений; активная роль государства в организации и развитии социального партнерства.

Главную роль в организации национальной системы социального партнерства играют конвенции и рекомендации Международной организации труда, в которых определены уровень социальной защищенности работников, а также права и обязанности работодателей.

Роль государства в системе социального партнерства заключается в следующем.

1. Государство устанавливает нижние пороговые значения важнейших социальных стандартов, с помощью которых реализуется политика доходов и занятости (минимальная заработная плата, минимальная и максимальная продолжительность рабочей недели, минимальная продолжительность отпуска и др.). Следует отметить, что ни одно предприятие и занятые на нем работники не имеют права подписывать соглашения на худших условиях, чем зафиксированы в названных стандартах.

2. Государство *определяет структуру* (состав обязательных положений), *условия и порядок заключения соглашений* между профсоюзами и работодателями, а также *уровни*, на которых осуществляется переговорный процесс (отдельное предприятие, отрасль, регион, национальная экономика). Например, соглашения, заключаемые на общенациональном уровне, как правило, содержат: общие принципы социально-экономической политики государства, размер минимальной заработной платы в масштабе народного хозяйства, общий порядок индексации заработной платы и др. Отраслевые (тарифные) соглашения регулируют: формы и системы заработной платы; минимальные тарифные ставки по основным профессионально-квалификационным группам; отпуск и его оплату; срок для увольнения с работы; содержание и формы труда, защиту работника от последствий рационализации и др.

3. Государство способно *компенсировать ограниченный по сфере действия характер заключенных соглашений*. Последние являются обязательными прежде всего для работников, состоящих членами профсоюзов, и для предприятий, входящих в союз предпринимателей. Однако правительство может объявить тарифное соглашение обязательным к повсеместному соблюдению, в особенности в отраслях, где работает много мелких работодателей, которых трудно организовать и в которых по социально-политическим причинам желательно единство минимальных требований, предъявляемых к условиям труда. Такая мера используется им с целью выравнивания стартовых условий для борьбы с недобросовестной конкуренцией. Во многих западноевропейских странах (Германия, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды и др.) разработан и применяется соответствующий правовой механизм. Обычно этим делом занимается национальное Министерство труда и социальных вопросов.

4. государство *контролирует соблюдение участниками соглашений принятых на себя обязательств*. Таким образом обеспечивается защита работников от возможного произвола со стороны предприятия и гарантия им минимального дохода. Для работодателя же создается надежная основа для планирования трудовых показателей, а также защита от забастовок на срок действия соглашений.

5. Государство *инициирует и стимулирует процессы развития социального партнерства посредством взаимосвязанных правовых, организационных и экономических мер*. Так, начиная с 1960-х гг. эти процессы связаны с внедрением организационных форм *партиципативного управления* и созданием *акционерной собственности занятых*.

В первом случае речь идет о принятых в большинстве развитых стран Европы законах, регламентирующих условия участия наемного производственного персонала в управлении. Так, в Германии Законом о правовом режиме предприятий предусмотрено, что все частные предприятия с числом работающих из числа неруководящего состава пять и более человек создают специальные органы — *рабочий совет*, представляющий интересы производственного персонала. В экономических вопросах (финансовое положение фирмы, производственная программа, условия сбыта, изменение организации производства, инвестиционная политика и др.) полномочия названного совета ограничены *информационными и консультативными функциями*. Напротив, решение вопросов социальной сферы (распределение ежедневного рабочего времени и перерывов, разработка общих принципов предоставления отпусков и их графика, предоставление работающим в аренду жилой площади и др.) предполагает соучастие совета и его согласие на то или иное решение.

Другой вариант организации партисипативного управления связан с *вводом представителей трудового коллектива в действующие органы управления* предприятием, фирмой. Так, в Норвегии в соответствии с законом не менее трети мест в правлениях фирм с числом занятых более 50 человек выделяется представителям трудовых коллективов. В Германии наблюдательные советы на предприятиях горнорудной, металлургической и сталелитейной промышленности формируются на паритетной основе из представителей работодателей и работников по найму, кроме того, последние, как правило, избирают члена правления, занимающегося кадровыми и социальными вопросами. Законодательство об обязательном участии рабочих в советах директоров компаний с правом совещательного голоса принято в Швеции, Австрии, Дании, Голландии, Люксембурге.

Партисипативное управление позволяет повышать уровень понимания производственным персоналом основных проблем компании и путей их решения, создавать организационные условия для проявления его социальных и экономических интересов и их балансирования с интересами собственников и менеджмента.

Во втором случае имеется в виду практика, впервые апробированная в США в связи с реализацией *«Плана участия работников в акционерной собственности» (Employee Stock Ownership Plan, ESOP)*, распространившаяся затем и в европейских странах. Важно подчеркнуть, что государство выступило катализатором принципиальных изменений в структуре акционерной собственности, стимулируя налоговыми

льготами изыскание и направление компаниями средств на покупку акций для работников.

Известны два способа реализации модели *ESOP*. В первом случае компания создает акционерный фонд персонала и перечисляет ему часть своей прибыли, используемую для выкупа акций у прежних владельцев и передачи права собственности на них рабочим и служащим компании. При этом действует установленная государством льгота, позволяющая выводить эту прибыль из-под налогообложения. Во втором случае акционерный фонд персонала получает банковский заем и сразу выкупает определенную часть акций. При этом из-под налогообложения выводятся годовые взносы компании в фонд акционирования, идущие на погашение основного долга и уплату процентов по нему.

В настоящее время в США более 1000 акционерных компаний открытого типа занимают ведущие позиции по размерам собственности наемного персонала. На них приходится 29% рыночной стоимости всего акционерного капитала, 27% продаж и 20% рабочих мест во всем негосударственном секторе американской экономики.

Обратим внимание на *цели*, реализуемые государством при поддержке процессов создания собственности занятых. Это прежде всего: децентрализация владения собственностью; расширение возможностей контроля за использованием прибыли; стимулирование самофинансирования частных предприятий; повышение разнообразия сфер участия наемных работников в деятельности компаний. Иногда такой целью становится противодействие инфляции, поскольку повышение благосостояния работников, связанное с их превращением в акционеров, не приводит к росту текущего спроса.

12.3. Регулирование занятости в России. Становление системы социального партнерства

Государственная политика содействия занятости населения и регулирования процессов на рынке труда определена ст. 5 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости населения в РФ). Она *направлена*:

- на развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;

- обеспечение равных возможностей всем гражданам РФ независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;
- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;
- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (в том числе инвалиды; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые и др.)
- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;
- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;
- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;
- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;
- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории РФ и иностранных граждан на территории РФ, соблюдение международных трудовых норм.

Государственное регулирование занятости *обеспечивается* государственными органами исполнительной власти на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления.

К *полномочиям федеральных органов* государственной власти относятся:

- разработка и реализация государственной политики в сфере занятости населения;
- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в сфере занятости населения;
- разработка и реализация федеральных программ в сфере занятости населения и контроль за их исполнением;
- установление норм социальной поддержки безработных граждан;
- разработка и реализация мер в сфере занятости населения, за исключением мер в области содействия занятости населения, реализация которых отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;
- формирование средств на социальную поддержку безработных граждан и контроль за их целевым использованием;
- координация деятельности по созданию экономических условий для обеспечения занятости населения, развития предпринимательства и самозанятости;
- разработка прогноза баланса трудовых ресурсов РФ.

Органы государственной власти *субъектов Российской Федерации* в соответствии со своей компетенцией решают вопросы, связанные с разработкой, финансовым обеспечением и осуществлением государственной политики содействия занятости населения с учетом национальных, культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости, обеспечением реализации прав граждан, предусмотренных нормативными правовыми актами, определяющими государственную политику в области содействия занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. К *полномочиям* органов государственной власти субъектов РФ в области содействия занятости населения относятся:

- принятие нормативных правовых актов субъектов РФ в области содействия занятости населения;
- обобщение практики применения, анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в субъектах РФ и подготовка предложений по совершенствованию законодательства в этой области;
- разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся

в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

- разработка и реализация мер активной политики занятости населения, дополнительных мероприятий в области содействия занятости населения;
- проведение мониторинга состояния и разработка прогнозных оценок рынка труда субъекта РФ;
- регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрация безработных граждан;
- оказание в соответствии с законодательством о занятости населения государственных услуг (содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников; информирование о положении на рынке труда в субъекте РФ; организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; психологическая поддержка безработных граждан; профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан, включая обучение в другой местности);
- организация проведения оплачиваемых общественных работ;
- содействие самозанятости безработных граждан, включая оказание гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и гражданам, признанным в установленном порядке безработными и прошедшим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов службы занятости, единовременной финансовой помощи при их государственной регистрации в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства, а также единовременной финансовой помощи на подготовку документов для соответствующей государственной регистрации;
- содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости;
- организация и проведение специальных мероприятий по профилированию безработных граждан (распределению безработных граждан на группы в зависимости от профиля их предыдущей профессиональной деятельности, уровня образования, пола, возраста и других социально-демографических характеристик в целях оказания им наиболее эффективной помощи при со-

действии в трудоустройстве с учетом складывающейся ситуации на рынке труда);

- определение перечня приоритетных профессий (специальностей) для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан;
- формирование и ведение регистров получателей государственных услуг в сфере занятости населения в субъектах РФ;
- формирование средств на финансовое обеспечение мероприятий по содействию занятости населения, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих полномочия в области содействия занятости населения, и государственных учреждений службы занятости населения.

Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании:

- проведения оплачиваемых общественных работ;
- временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;
- ярмарок вакансий и учебных рабочих мест.

Органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

В современной российской практике государственного регулирования занятости приоритетной является задача *социальной защиты безработных*. Ее решение связывается с поддержкой жизненных потребностей безработного на достаточном уровне и его стимулированием к активному самостоятельному поиску работы. В соответствии с Законом о занятости населения в РФ государство гарантирует безработному, получившему соответствующий статус после регистрации в службе занятости:

- выплату пособия по безработице;
- выплату стипендии в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации;
- возможность участия в общественных работах;
- компенсацию затрат в связи с добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости;

- оплату за счет средств фонда занятости периода временной нетрудоспособности в течение 12 месяцев.

Материальная поддержка безработных осуществляется в нескольких формах, основные из них — пособие по безработице, компенсационные выплаты работникам, доплаты на иждивенцев, материальная и иная помощь безработным с низкими доходами.

Пособие по безработице выплачивается из средств Государственного фонда занятости населения РФ. Размер пособия дифференцируется в зависимости от категории граждан, признанных безработными. Так, гражданам, уволенным по любым основаниям, оно устанавливается в процентном отношении к средней заработной плате, начисленной за последние три месяца по последнему месту работы. Для лиц, впервые ищущих работу или возобновляющих поиск работы после длительного перерыва, пособие устанавливается в размере минимальной оплаты труда.

Компенсационные выплаты применяются как чрезвычайная социальная мера и предназначены для сдерживания массовых увольнений и частичной поддержки доходов работников организаций, находящихся в отпусках без сохранения заработной платы в связи с вынужденным временным прекращением работы или вынужденно работающих в режиме неполного рабочего дня. Эти выплаты стали производиться в соответствии с Указом Президента РФ от 21 апреля 1993 г. № 471 «О дополнительных мерах по защите трудовых прав граждан Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 2 февраля 2005 г. № 116). Ряд компенсационных выплат установлен в Трудовом кодексе Российской Федерации (ТК РФ). Они производятся из средств Государственного фонда занятости РФ. Преимущественным правом на их получение пользуются работники градообразующих и конверсионных предприятий, а также граждане, проживающие в кризисных регионах.

На региональном уровне получили широкое распространение *программы общественных работ*. Задачи их организации связаны не только с экономическими и социальными проблемами безработицы, но и с охраной окружающей среды, развитием инфраструктуры регионов и др. Недостатком общественных работ является то, что они не способствуют росту квалификации безработных, что затрудняет им поиски постоянной работы.

В характеристике политики занятости, реализуемой российским государством, следует обратить внимание на присущие ей *недостатки*:

- низкая активность в преодолении остатков нерыночных отношений, имеющих многообразные формы проявления (скрытая

безработица, деформированная связь между трудовым вкладом работника и его доходами и др.);

- неэффективность мер, препятствующих теневой занятости, которая выводит значительную часть фонда оплаты труда из-под налогообложения, сокращая и без того скудные ресурсы фондов занятости и пенсионного обеспечения и ограничивая сферу действия общепринятых социальных гарантий для занятых;
- ограниченность и недостаточность усилий, обеспечивающих прогрессивные структурные сдвиги в сфере занятости, повышение мобильности рабочей силы, уровня трудовой мотивации и доходов.

Приоритетными задачами государственного регулирования занятости выступают:

- содействие ускорению переливов рабочей силы по отраслям, территориям и видам занятости в интересах структурных сдвигов и роста эффективности труда;
- активизация усилий по регламентации предпринимательской деятельности для легализации теневой занятости;
- обеспечение существенного роста цены труда;
- стимулирование предпринимателей, создающих или обновляющих рабочие места;
- совмещение приоритетов политики занятости с приоритетами структурной и инвестиционной политики;
- наиболее быстрое вовлечение безработных в трудовую жизнь;
- предоставление работы каждому, кто ее ищет.

Особого рассмотрения требует система социального партнерства, первые шаги по созданию которой были сделаны в России в ноябре 1991 г., когда была создана на федеральном уровне Трехсторонняя комиссия в сфере труда.

Важный шаг в развитии системы социального партнерства связан с вводом в действие в 2002 г. ТК РФ. В соответствии с ним в России в зависимости от сферы действия могут заключаться генеральное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное соглашения (ст. 45).

Генеральное и региональное соглашения устанавливают общие принципы регулирования социально-трудовых отношений соответственно на федеральном и региональном уровнях. *Отраслевое (межотраслевое) и территориальное соглашения* определяют общие условия оплаты труда, трудовые гарантии и льготы работникам соответственно в отрасли (отраслях) и на территории муниципального образования.

Другим инструментом регулирования социально-трудовых отношений является коллективный договор. *Коллективный договор* — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей (ст. 40 ТК РФ). В него могут включаться взаимные обязательства сторон по следующим вопросам:

- формы, системы и размеры оплаты труда;
- выплата пособий, компенсаций;
- механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции;
- занятость, переобучение, условия высвобождения работников;
- рабочее время и время отдыха;
- улучшение условий и охраны труда работников;
- экологическая безопасность и охрана здоровья работников на производстве;
- гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением;
- оздоровление и отдых работников и членов их семей;
- контроль за выполнением коллективного договора, порядок внесения в него изменений и дополнений;
- отказ от забастовок при выполнении соответствующих условий коллективного договора.

Принципиальное значение имеет закрепление в ТК РФ права работников на участие в управлении организацией непосредственно или через свои представительные органы (ст. 52).

Контрольные вопросы

1. Что отличает активную политику занятости?
2. Каковы направления регулирования занятости в развитых странах?
3. Какие функции выполняет система социального партнерства?
4. На каких принципах организуется и функционирует система социального партнерства?
5. Какова роль государства в системе социального партнерства?
6. Каким образом государство в развитых странах способствует формированию партисипативного управления на уровне компании?

Другим инструментом регулирования социально-трудовых отношений является коллективный договор. *Коллективный договор* — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей (ст. 40 ТК РФ). В него могут включаться взаимные обязательства сторон по следующим вопросам:

- формы, системы и размеры оплаты труда;
- выплата пособий, компенсаций;
- механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции;
- занятость, переобучение, условия высвобождения работников;
- рабочее время и время отдыха;
- улучшение условий и охраны труда работников;
- экологическая безопасность и охрана здоровья работников на производстве;
- гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением;
- оздоровление и отдых работников и членов их семей;
- контроль за выполнением коллективного договора, порядок внесения в него изменений и дополнений;
- отказ от забастовок при выполнении соответствующих условий коллективного договора.

Принципиальное значение имеет закрепление в ТК РФ права работников на участие в управлении организацией непосредственно или через свои представительные органы (ст. 52).

Контрольные вопросы

1. Что отличает активную политику занятости?
2. Каковы направления регулирования занятости в развитых странах?
3. Какие функции выполняет система социального партнерства?
4. На каких принципах организуется и функционирует система социального партнерства?
5. Какова роль государства в системе социального партнерства?
6. Каким образом государство в развитых странах способствует формированию партисипативного управления на уровне компании?

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

13.1. Принципы взаимодействия природы и общества

Воздействие современного общества на природную среду приобретает явно выраженные глобальные масштабы. Человечество переносит на природу темпы изменения, присущие ему самому, но изначально чуждые природе. Наряду с этим происходит и обратный процесс — усиление воздействия природной среды на развитие человеческого общества. В связи с этим перед человеческим обществом возникла принципиально новая задача — обеспечение рационального регулирования всей совокупности природных условий общественного развития в отличие от ранее решаемой задачи освоения локальных природных комплексов, в значительной степени воспроизводимых за счет естественных природных процессов.

С возрастанием темпов изменения природной среды и общества возникает цепная реакция усиления взаимозависимости общества и природной среды. Общество и природа стали единой динамической системой, находящейся в подвижном состоянии и регулирующей по принципу обратной связи. Чем большие изменения происходят в любой составной части системы, тем большие изменения должны происходить в другой части для поддержания целостности и сбалансированности системы в целом.

Контроль и сознательное регулирование природных процессов людьми обычно происходят на недостаточном уровне. В результате антропогенное воздействие на природу приводит к неблагоприятным для человечества изменениям. При построении рациональной системы регулирования взаимоотношений природы и общества следует исходить из ряда принципов, которые сформулированы исследователями экономических и природных процессов.

Впервые системно проблему роста народонаселения исследовал Т.Р. Мальтус. Он показал, что в силу ограниченности территории всег-

да существует предел роста населения даже при неограниченной производительности земли.

Позднее проблема соотношения темпов экономического роста и поддержания устойчивости социально-экономических и природных систем была исследована членами Римского клуба. В работе «Пределы роста» Д. Медоуз и другие авторы показали, что человечество, осуществляя политику экономического роста, движется к катастрофе, предотвратить которую можно, только приняв меры по ограничению и регулированию роста производства и изменению критериев прогресса.

Обобщая теоретические выводы о проблеме взаимозависимости роста экономического потенциала и природных систем Б. Скинер сформулировал следующий тезис: если доступный запас ограничен в размерах, спрос, в конечном счете, превысит возможность его удовлетворения независимо от величины имеющегося запаса. Поэтому государства должны ограничивать и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления и поощрять соответствующую демографическую политику.

Необходимость ограничения производства связывается с тем, что рост многих его составляющих носит экспоненциальный характер. Это относится к росту численности населения, капитала, мировому потреблению удобрений, мировому промышленному производству. В то же время производство важнейших продуктов на душу населения остается на одном и том же уровне или изменяется незначительно. В связи с этим нехватка питания приводит к повышенной смертности, ухудшению санитарно-гигиенических условий жизни населения и др.

Установлено, что запасов невозобновимых ресурсов на Земле недостаточно для того, чтобы обеспечить наращивание производства и потребления в масштабах планеты. Для многих ресурсов скорость их расходования растет быстрее численности населения.

Другой стороной процесса исчерпания ресурсов является рост загрязнения окружающей среды. При этом степень загрязнения всеми изученными загрязнителями нарастает, как и использование материальных ресурсов, экспоненциально. В итоге создается ситуация, когда общество в процессе своего развития сталкивается с бесконечным числом ограничений, любое из которых может привести к катастрофическим последствиям.

Проблема заключается в том, что в процессе экономического роста возникают контуры обратной связи как положительной, так и отрицательной. Но по основным составляющим воспроизводственных процессов контуры связи положительные. Так, контуры положительной

обратной связи связывают объем производства, капитала, его амортизацию, темпы инвестиций, рост населения.

В настоящее время практически общепризнано, что линейных процессов в природе и обществе в рамках длительного периода времени или пространства не существует. Ориентация человека, науки, техники на линейные закономерности неизбежно приводит к неверным решениям. В частности, ориентация на непрерывный и безграничный рост потребностей и потребления ведет к неверным представлениям о безграничных ресурсах или о возможностях безграничной пространственно-временной экспансии человечества.

Параллельно с ростом производства возникает проблема распределения произведенного продукта. Факты свидетельствуют о том, что параллельно с экономическим ростом происходит усиление дифференциации стран, углубляется абсолютный разрыв между богатыми и бедными странами.

Последнее обстоятельство важно учитывать при формировании механизма государственного регулирования. Органы государственной власти оказываются в противоречивой ситуации. С одной стороны, они могут направить усилия на ускорение экономического роста и тем самым ускорить общее движение человечества к естественным ограничителям. С другой стороны, ограниченность ресурсной базы не позволяет достичь этого. При направленности мер государственного воздействия на замедление экономического роста или его стабилизацию страна обречена на постоянное уменьшение доли мирового производства и потребления.

Период эффективного функционирования социально-экономической системы стран увеличивается, если достигается их большая конкурентоспособность на мировом рынке. Внутренние противоречия социально-экономических систем разрешаются за счет их экспорта во внешнюю среду. Прежде всего речь идет о переносе в менее развитые страны вредных производств, усиленной эксплуатации их природных ресурсов, включая невозпроизводимые полезные ископаемые. Однако в целом противоречия сохраняются. Центральным из них является противоречие между экономическим ростом как одной из целей государственного регулирования и поддержанием стабильности природных систем, обеспечивающих данный рост.

Следует учитывать, что система рыночного саморегулирования не позволяет направить действие механизма государственного регулирования в сторону, противоположную рыночным устремлениям хозяйствующих субъектов.

Применительно к социально-экономическим системам отдельной страны следует считать, что пока не существует действенных механизмов регулирования на планетарном уровне, нет возможности контролировать глобальное равновесие. На уровне отдельной страны можно ставить только локальные задачи, решение которых обеспечивает относительное равновесие социально-экономической системы при повышении конкурентоспособности страны в рамках мирового хозяйства. Поскольку такое стремление объективно присуще всем странам с той или иной степенью отклонения от общего направления развития, то следует признать, что задача поддержания глобального равновесия не имеет решения в условиях товарного хозяйства. Государственное регулирование взаимодействия природы и общества может быть только паллиативным, обеспечивающим относительное преимущество страны в рамках мирового хозяйства. Пока в обществе в целом преобладают стихийные механизмы саморегулирования, реализация принципа комплексности и экологической обоснованности хозяйственных решений принципиально невозможна.

Но и в рамках отдельных социально-экономических систем государство должно обеспечить рациональное соответствие производства и состояния природной среды. Взаимодействие природы и общества необходимо строить на основе циклического, непрерывного, безотходного производства, аналогичного природным процессам. Поскольку производственная деятельность человека связана с непрерывным изъятием у природы ее компонентов, следует обеспечивать их соответствующую компенсацию. При этом реализуется принцип обеспечения приоритетности долгосрочных интересов социально-экономических систем перед краткосрочными.

13.2. Необходимость и типы государственного регулирования природопользования

В обосновании необходимости государственного регулирования природопользования следует обратить внимание на следующие закономерности.

Во-первых, государство осуществляет регулирование экономики для обеспечения общественных интересов, в том числе такой общественной услуги, как качество окружающей среды. Спрос на загрязнение природы отсутствует, следовательно, рынок не охватывает общественные отношения, регулирующие процессы природопользования.

Применительно к социально-экономическим системам отдельной страны следует считать, что пока не существует действенных механизмов регулирования на планетарном уровне, нет возможности контролировать глобальное равновесие. На уровне отдельной страны можно ставить только локальные задачи, решение которых обеспечивает относительное равновесие социально-экономической системы при повышении конкурентоспособности страны в рамках мирового хозяйства. Поскольку такое стремление объективно присуще всем странам с той или иной степенью отклонения от общего направления развития, то следует признать, что задача поддержания глобального равновесия не имеет решения в условиях товарного хозяйства. Государственное регулирование взаимодействия природы и общества может быть только паллиативным, обеспечивающим относительное преимущество страны в рамках мирового хозяйства. Пока в обществе в целом преобладают стихийные механизмы саморегулирования, реализация принципа комплексности и экологической обоснованности хозяйственных решений принципиально невозможна.

Но и в рамках отдельных социально-экономических систем государство должно обеспечить рациональное соответствие производства и состояния природной среды. Взаимодействие природы и общества необходимо строить на основе циклического, непрерывного, безотходного производства, аналогичного природным процессам. Поскольку производственная деятельность человека связана с непрерывным изъятием у природы ее компонентов, следует обеспечивать их соответствующую компенсацию. При этом реализуется принцип обеспечения приоритетности долгосрочных интересов социально-экономических систем перед краткосрочными.

13.2. Необходимость и типы государственного регулирования природопользования

В обосновании необходимости государственного регулирования природопользования следует обратить внимание на следующие закономерности.

Во-первых, государство осуществляет регулирование экономики для обеспечения общественных интересов, в том числе такой общественной услуги, как качество окружающей среды. Спрос на загрязнение природы отсутствует, следовательно, рынок не охватывает общественные отношения, регулирующие процессы природопользования.

По мнению ряда экономистов, рыночные регуляторы в принципе достаточны для обеспечения эффективного природопользования. Для их успешного функционирования важно четкое определение прав собственности. Исходя из теоремы Р. Коуза, рыночная экономика добивается эффективного использования природных ресурсов благодаря четкой системе прав собственности, закрепленной законодательно. В процессе переговоров между собственником и лицом, осуществляющим природопользование, определяется объем выплаты компенсаций собственнику за нанесение ущерба его собственности. Это ведет к уменьшению производства и загрязнения до уровня, при котором чистая прибыль производителя не превышает компенсируемых им предельных внешних издержек. В противном случае соответствующие расходы вынужден нести собственник, компенсируя производителю сокращение объемов его производства до уровня социального оптимума.

Положения теоремы Р. Коуза построены в рамках общих представлений классической школы. Поэтому они в значительной степени абстрактны. В частности, теорема не учитывает:

- особенностей институциональной структуры общества;
- различий в уровнях жизни и затрат в различных странах, регионах, социальных группах (это особенно важно в связи с невозможностью транспортировать многие природные ресурсы);
- сложности идентификации природопользователя;
- высокого уровня транзакционных издержек при реализации прав собственности как собственником, так и пользователем ресурсов;
- различного уровня монополизации производства и реализации продукции.

В результате рынок не регулирует эффективно процессы природопользования. В то же время теорема Коуза показывает одну из важнейших причин неэффективности современной системы регулирования природопользования.

К основным причинам провалов рынка в сфере природопользования следует отнести:

- наличие экстерналий (внешних эффектов);
- локализацию рынков природных ресурсов, препятствующую установлению мировых и даже национальных цен;
- неурегулированность прав собственности на многие природные ресурсы;
- долгосрочность воспроизводственных процессов, существенно превышающую период воспроизводства индивидуальных капиталов.

Провалы рынка в рационализации природопользования требуют активной государственной политики. Выделяют следующие *типы вмешательства государства в экономику с целью снижения производственного давления на экосистемы*: законодательное, налогообложение и регулирование прав собственности.

С экологических позиций законодательное вмешательство государства в экономику осуществляется в целях обеспечения качества окружающей среды. Поскольку экономические основы саморегулирующейся системы рационального природопользования в обществе пока не сформированы, требуется фундаментальная законодательная база, позволяющая поддерживать приемлемый уровень качества окружающей среды.

Однако факт наличия даже самого совершенного экологического законодательства не обеспечивает автоматического улучшения качества окружающей среды. Необходима система контроля за реализацией экологических законов. Следовательно, для охраны окружающей среды и рационализации природопользования законодательная база должна предусматривать формирование системы природоохранного законодательства и организацию системы контроля за соблюдением экологических законов.

Система природоохранного законодательства обеспечивает выполнение экологических требований при реализации любой экономической деятельности. В юриспруденции экологическая деятельность государства в сфере экологии находит отражение в *экологическом праве*, которое включает природоохранительное право и природноресурсовое право.

Природоохранительное законодательство — это система юридических норм, регулирующих общественные отношения по сохранению, воспроизводству и улучшению (оздоровлению) окружающей человека природной среды, включая защиту от вредных последствий производственно-хозяйственной деятельности. Оно включает в себя федеральные законы: от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории».

Природноресурсовое законодательство — это система юридических норм, регулирующих общественные отношения по рациональному

использованию природных объектов, ресурсов, комплексов для удовлетворения потребностей народного хозяйства и отдельных природопользователей.

В настоящее время экологическая деятельность на территории России регулируется международными и отечественными законодательными актами, а также указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти РФ, законодательством субъектов РФ.

Другим направлением законодательного вмешательства государства в экономику является *организация системы контроля за соблюдением экологических законов*.

Экологический контроль можно рассматривать с двух позиций: как функцию управления качеством окружающей среды и как гарантию выполнения природоохранных мероприятий. Его задачи — обеспечение деятельности природопользователей в соответствии с экологическими требованиями и нормативами. Экологический контроль возложен на федеральные, территориальные и муниципальные органы охраны окружающей среды.

Система экологического контроля включает государственный, муниципальный, производственный и общественный контроль.

Цель государственного контроля состояния окружающей среды — обеспечить соблюдение экологического законодательства, экологических норм. Осуществляют этот вид контроля органы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Цель муниципального контроля — проверка соблюдения экологического законодательства РФ и муниципального законодательства. Контроль осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Цель производственного контроля — внутренняя проверка предприятием соблюдения природоохранных норм и требований. Контроль возлагается на экологическую службу хозяйствующего субъекта (т.е. самоконтроль). Отличительная особенность этого вида контроля — оперативность.

Цель общественного контроля — проверка выполнения требований законодательства по охране окружающей среды. Цели общественного контроля совпадают с государственным контролем, но правовая основа, форма и порядок имеют свою специфику. Граждане могут участвовать в общественном контроле через общественные объеди-

использованию природных объектов, ресурсов, комплексов для удовлетворения потребностей народного хозяйства и отдельных природопользователей.

В настоящее время экологическая деятельность на территории России регулируется международными и отечественными законодательными актами, а также указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти РФ, законодательством субъектов РФ.

Другим направлением законодательного вмешательства государства в экономику является *организация системы контроля за соблюдением экологических законов*.

Экологический контроль можно рассматривать с двух позиций: как функцию управления качеством окружающей среды и как гарантию выполнения природоохранных мероприятий. Его задачи — обеспечение деятельности природопользователей в соответствии с экологическими требованиями и нормативами. Экологический контроль возложен на федеральные, территориальные и муниципальные органы охраны окружающей среды.

Система экологического контроля включает государственный, муниципальный, производственный и общественный контроль.

Цель государственного контроля состояния окружающей среды — обеспечить соблюдение экологического законодательства, экологических норм. Осуществляют этот вид контроля органы Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Цель муниципального контроля — проверка соблюдения экологического законодательства РФ и муниципального законодательства. Контроль осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Цель производственного контроля — внутренняя проверка предприятием соблюдения природоохранных норм и требований. Контроль возлагается на экологическую службу хозяйствующего субъекта (т.е. самоконтроль). Отличительная особенность этого вида контроля — оперативность.

Цель общественного контроля — проверка выполнения требований законодательства по охране окружающей среды. Цели общественного контроля совпадают с государственным контролем, но правовая основа, форма и порядок имеют свою специфику. Граждане могут участвовать в общественном контроле через общественные объеди-

Третьим типом вмешательства государства в экономику с целью обеспечения качества окружающей среды является *регулирование прав собственности*.

Права собственности играют решающую роль в формировании стимулов эффективного размещения ресурсов экономики и определяют, на какие издержки и вознаграждения могут рассчитывать владельцы этих прав, и следовательно их поведение в данной системе прав. Реструктуризация прав собственности ведет к сдвигам экономических стимулов, что изменяет поведение экономических агентов.

Согласно теории прав собственности, для преодоления внешних эффектов необходимо осуществить расширение рыночных отношений и дальнейшую спецификацию прав собственности. Это возможно при создании особого рынка — рынка прав на использование ограниченной возможности природной среды ассимилировать (обезвреживать) отходы.

Квота дает право владельцу на оговоренное заранее загрязнение окружающей среды. Квоты могут покупаться и продаваться. Сумма выкупленных квот расходуется только на природоохранную деятельность. Владелец квот, например экологическая организация или население района, может запретить вредные выбросы или закрыть предприятие. Предприятия как юридические лица также могут покупать и продавать квоты. Таким образом, формируется рынок квот на загрязнение.

Предложение на рынке квот на загрязнение административно задается органами государственной власти. Цифровое значение предложения примерно равно максимально допустимому объему отходов, поступающих в окружающую среду и не нарушающих сложившиеся природные взаимосвязи. Если технология требует использования каких-либо вредных веществ, то предприятие может купить у кого-то другого недостающую квоту на загрязнение. При этом предприятие-продавец обязано истратить полученные деньги на улучшение экологической ситуации (расширить санитарно-защитную зону, поставить новое очистное оборудование, сократить вибрацию или просто разбить несколько новых клумб на территории). При такой постановке общий уровень загрязнения либо будет неизменным, либо снизится.

Покупать квоты будут при условии, если плата за загрязнение окружающей среды выше, чем цена квоты. Равновесие спроса и предложения достигается свободной конкуренцией покупателей, в рамках которой устанавливается рыночная цена права на загрязнение. Права собственности на ассимиляционный потенциал реализуются через владение лицензией на определенный объем выбросов. Лимиты

на выбросы устанавливает государство. В перспективе масса лицензий будет сокращаться по двум причинам: ужесточатся требования к качеству окружающей среды и уменьшатся ассимиляционные способности природных экосистем.

Формирование рынка прав на загрязнение дело новое и практически неприбыльное. Пока в мировой практике отсутствуют примеры процветания бирж торговли правами на загрязнение. Тем не менее постановка вопроса о приватизации собственности на ассимиляционный потенциал окружающей среды является шагом вперед в направлении рационализации природопользования.

Официальное утверждение права собственности на ассимиляционный потенциал позволяет разработать механизм платности за выбросы, что, с одной стороны, расширяет границы применения экономических мер, с другой — увеличивает вероятность рационального использования природных и сырьевых ресурсов.

13.3. Инструменты государственного регулирования природопользования

Основными инструментами регулирования природопользования являются ограничение природопользования и экологическое страхование.

Ограничение природопользования использует такие меры воздействия, как лицензирование природопользования, плата за пользование природными ресурсами и плата за загрязнение.

Лицензирование — это система мероприятий, направленных на регулирование права природопользования, посредством разработки последовательных экологических регламентаций и выдачи лицензий. Лицензирование, во-первых, элемент контроля, во-вторых, право на природопользование. Оно направлено на регулирование отношений между природопользователями и государством.

Право природопользования осуществляется в *двух направлениях*: изъятие антропогенных веществ и внесение антропогенных веществ в природу. Соответственно, существует *два вида лимитов*:

- 1) предельно допустимые нормы (ПДН) изъятия, выемки природных веществ из окружающей среды;
- 2) ПДН выбросов, сбросов и размещения отходов.

Лимиты изъятия природного вещества устанавливаются в целях рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Введение лимитов на природопользование имеет двоякую цель: природоохранную и экономическую (формирование средств на природоохранные цели за счет платежей, взносов).

Второе направление государственного ограничения природопользования — *плата за пользование природными ресурсами*. Одной из отправных точек этого направления является расчет цен на ресурсы. Выделяют следующие *направления оценки природных ресурсов*: затратное, рентное и смешанное (здесь учитываются как затраты, так и эффект от эксплуатации ресурсов в виде дифференциальной ренты). *Принцип платности природопользования* заключается в обязанности субъекта специального природопользования оплатить использование ресурса. В России взимаются платежи за право пользования запасами минеральных, водных, лесных ресурсов, плата за землю и т.д.

Третье направление государственной деятельности по ограничению природопользования — *плата за загрязнение*. Впервые ее преимущества обосновали американские ученые У. Баумол и У. Оутс. Объектами обложения являются любые виды вредного воздействия, прежде всего выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сбросы их в водоемы или иные водные объекты, а также шум, вибрация, электромагнитное излучение, радиация, размещение отходов. Плата за загрязнение и иные вредные воздействия существует в трех формах:

- 1) плата за загрязнение в пределах, не превышающих установленные природопользователю нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, объема размещения отходов, уровней иного вида воздействия;
- 2) плата за загрязнение в пределах установленных лимитов;
- 3) плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды.

При отсутствии у природопользователя разрешения на выбросы применяется плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды. В России плата за загрязнение применяется с 1991 г. Она зависит от количества и качества выбрасываемых загрязнителей и включает в себя плату за выбросы в атмосферу, сбросы в водные объекты и размещение отходов.

Начиная с 1990-х гг. для каждого предприятия устанавливался норматив допустимых выбросов различных веществ в единицу времени — обычно в год. Для атмосферы — это предельно допустимые выбросы (ПДВ). Для воды — предельно допустимые сбросы (ПДС) в водоемы.

Достоинством экологических нормативов является возможность проведения постоянного контроля за воздействием производства на природу и оперативное вмешательство в случае превышения установленных норм.

Экологическое страхование, с одной стороны, защищает население от негативного воздействия экологического фактора, с другой — помогает организовать работу предприятия с учетом экологических требований. Экологическое страхование, осуществляемое как страхование ответственности за аварийное загрязнение окружающей среды, направлено на обеспечение экологической безопасности и компенсацию убытков третьих лиц. Этим оно отличается от других видов страхования, например медицинского. В экологическом страховании нужно с максимальной достоверностью идентифицировать источники причинения вреда и реципиентов и в зависимости от этого определять тарифную и компенсационную политику. Медицинское же страхование исходит из других посылок: каждое предприятие, выплачивающее заработную плату своим работникам, несет финансовую нагрузку по ликвидации убытков, связанных с заболеваемостью населения, независимо от того, причиняет ли именно это предприятие вред.

Преимуществом экологического страхования является дополнительное привлечение финансовых внебюджетных ресурсов в охрану окружающей среды. Кроме того, формирование системы экологического страхования гарантирует возмещение экологического ущерба организациям и гражданам, обеспечивает дополнительный доход страховщикам и в то же время заставляет предприятия — источники повышенной экологической опасности принимать более действенные меры по обеспечению своей экологической безопасности.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем сущность выводов Т.Р. Мальгуса, Д. Мелоуза в области природопользования?
2. В чем сущность выводов Б. Скинера о зависимости между экономическим ростом и природными системами?
3. Как связана проблема экономического роста, рационального природопользования и конкурентоспособности национальных экономик?
4. В чем сущность теоремы Р. Коуза?
5. Каковы основные причины провалов рынка в сфере природопользования?
6. Чем обусловлена необходимость государственного регулирования природопользования?
7. Назовите типы государственного вмешательства в экологическую сферу.

8. Назовите основные направления формирования экологической законодательной базы.
9. Какова цель системы природоохранного законодательства?
10. Каковы задачи экологического контроля?
11. Что входит в систему экологического контроля?
12. Чем можно объяснить использование такого типа государственного вмешательства в экологическую сферу, как налогообложение?
13. Перечислите типы экологического налогообложения и дайте их характеристику.
14. Приведите пример применения принципа фискальной нейтральности в экологии.
15. Что сдерживает применение фискально-активной формы налогообложения в экологии?

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

14.1. Теоретические основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Для современного этапа функционирования мирового хозяйства характерной тенденцией являются интеграционные процессы, сопровождающиеся наличием центробежных интересов, присущих национальным экономикам отдельных стран, располагающих различным производственно-техническим потенциалом и уровнем развития.

Основой формирования мирового хозяйства является мировой рынок как совокупность национальных рынков отдельных стран, связанных друг с другом прежде всего торговыми отношениями. Внешнеэкономические связи сформировались изначально как торговые отношения. Поскольку торговля стала первой формой внешнеэкономической деятельности, ее основные теоретические принципы опираются на понятийный аппарат, связанный с товарообменными операциями.

Центральными идеями о необходимости внешней торговли, на основе которых сформировались теоретические построения, выступают «Теория абсолютных преимуществ» А. Смита и «Теория сравнительных преимуществ» Д. Риккардо (начало XIX в.). А. Смит теоретически доказал необходимость международной торговли, когда страна экспортирует те товары, цены на которые ниже, чем в других странах, а импортирует товары из тех государств, где они дешевле. Он показал, что основой формирования внешнеэкономических связей между странами выступают различия в абсолютных уровнях издержек производства в отдельных государствах. Кроме того, им были обоснованы преимущества международного разделения труда и международной специализации.

Д. Рикардо отмечал, что в основе международной специализации лежат факторы, обуславливающие разницу в количестве труда, необходимого для производства товара. Определяющими среди таких факторов, по его мнению, являются природно-климатические условия и различный уровень экономического развития стран. Он обосновал принцип сравнительных преимуществ, сущность которого заключается в том, что странам необходимо специализироваться на создании и вывозе только тех товаров, производство которых осуществляется с относительно меньшими издержками (в расчете на единицу товара).

Практические идеи А. Смита и Д. Рикардо в неизменном виде служат теоретической основой современных международных торговых отношений.

Принципы абсолютных и сравнительных преимуществ являются основными аргументами в пользу доктрины свободной торговли. Благодаря свободной торговле, мировая экономика может достичь более эффективного размещения ресурсов и более высокого уровня материального благосостояния. Структура ресурсов каждой страны различна. Значит, каждая страна может производить определенные товары с различными реальными издержками, но целесообразно производить продукцию, издержки производства которой относительно ниже издержек в других государствах. В этом случае весь мир и каждая страна могут получить больший реальный доход от использования своих ресурсов.

Побочная выгода от свободной торговли заключается в том, что зарубежные товары стимулируют конкуренцию и ограничивают монополию. Конкуренция иностранных предприятий вынуждает отечественных товаропроизводителей переходить к более производительным технологиям и понижать издержки.

В то же время имеются серьезные теоретические и практические *аргументы в пользу ограничения свободы торговли.*

Во-первых, возникает вопрос: почему при столь явных преимуществах, обеспечиваемых свободой торговли, весь мир сохраняет протекционистские барьеры? Считается, что причиной этого являются особые интересы групп производителей. В то время как страны в целом выигрывают от свободной торговли, отдельные отрасли и группы предпринимателей могут оказаться в числе пострадавших от нее. Ведь интересы предпринимателей не сводятся к уменьшению издержек. Их интересует в первую очередь конкретный рынок сбыта. Предпринимательские структуры могут оказывать давление на правительства своих стран с требованием ввести ограничения на ввоз товаров.

Во-вторых, необходимо обеспечить обороноспособность страны. Следует отметить, что данный аргумент носит не экономический,

а военно-политический характер. Если необходимо обеспечить безопасность страны от угрозы внешней агрессии, то выгоды от международного разделения труда, не имеют значения.

В-третьих, необходимо обеспечить сохранение внутренней занятости. Совокупные расходы в открытой экономике состоят из потребительских расходов и чистого экспорта. Чистый экспорт равен разности между экспортом и импортом. Увеличение совокупных расходов в результате сокращения импорта оказывает стимулирующее влияние на развитие страны, поскольку влечет за собой рост доходов и занятости.

В защиту протекционизма выдвигают определенные возражения:

- увеличение импорта приводит к некоторому сокращению рабочих мест, но в то же время способствует созданию новых рабочих мест;
- все страны одновременно не могут добиться успеха при введении импортных ограничений, поэтому внутренние проблемы страны решаются за счет торговых партнеров;
- страны, пострадавшие от применения пошлин и квот, могут предпринять ответные действия, которые существенно снизят общую эффективность производства;
- в долгосрочном плане превышение экспорта над импортом в качестве средства расширения внутренней занятости неэффективно, так как для того, чтобы экспортировать, страна должна импортировать.

В-четвертых, сторонники протекционизма считают, что для стабилизации отечественного производства нужно его диверсифицировать. Доходы высокоспециализированных экономик, например Кувейта или Кубы, сильно зависят от конъюнктуры мирового рынка. Войны, циклические колебания, структурные изменения в промышленности, технологические усовершенствования могут приводить к падению объемов производства и доходов этих стран.

В-пятых, защитные пошлины рекомендуется применять для защиты молодых отраслей отечественного производства. Временная защита молодых национальных предприятий от жесткой конкуренции более опытных, а потому более эффективных в данный момент иностранных фирм позволит им окрепнуть.

Основные аргументы против данного тезиса сторонников протекционизма:

- утверждения сторонников протекционизма не имеют отношения к развитым странам;
- в развивающихся странах сложно определить, какая отрасль является перспективной;

- защитные пошлины по мере укрепления молодой отрасли не обязательно исчезнут, а скорее всего закрепятся;
- существуют более открытые способы помощи отраслям, нуждающимся в ней, например субсидии, которые ясно и открыто показывают, какой отрасли, в каком объеме и какая оказывается помощь.

14.2. Основные методы и инструменты государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Государственное регулирование внешнеэкономических отношений основано на следующих *принципах*:

- осуществление внешнеэкономической деятельности как составной части внешней политики страны;
- единство системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и контроля за ее реализацией;
- приоритеты экономических мер регулирования и равенства прав и ответственности субъектов внешнеэкономических отношений, а также защита государством их интересов;
- элиминирование неоправданного вмешательства государства во внешнеэкономическую деятельность и нанесения ущерба как ее участникам, так и стране в целом.

Все разнообразие используемых государством *методов государственного регулирования внешнеэкономических отношений* в зависимости от характера воздействия может быть сведено в основном к двум: административным и экономическим. В качестве *административных* используются меры прямого ограничения экспорта (импорта), например установление квот, лицензий, эмбарго и т.д. К *экономическим* относят меры воздействия на экономические интересы участников внешних экономических отношений, например политику таможенных пошлин, сборов, банковской процентной ставки, курса валют и т.д.

Экономические методы по направленности действия в отношении национальной экономической политики могут иметь две противоположные тенденции: протекционизм и фритредерство (либерализацию).

В зависимости от *характера* применяемых мер регулирования внешнеэкономической деятельности они делятся на таможенно-тарифные и нетарифные.

Классическим инструментом регулирования внешней торговли являются таможенные тарифы. *Таможенный тариф* — это систематизированный перечень таможенных пошлин, которыми облагаются товары при импорте, а в отдельных случаях при экспорте из данной страны. Существуют различные подходы к системе классификации таможенных пошлин: по *объекту обложения* — импортные, экспортные, транзитивные; по *способу взимания* — адвалорные (взимаются в процентах от таможенной стоимости товара), комбинированные (в этом случае пошлина рассчитывается по адвалорной и специфической ставке и используется большая ставка, дающая наибольшую сумму).

Таможенные пошлины выполняют функцию налога, взимаемого при пересечении товаром таможенной границы, который повышает цену импортируемых (или экспортируемых) товаров и оказывает тем самым влияние на объем и структуру внешнеторгового оборота. В силу этого таможенные тарифы являются одним из важнейших инструментов государственного регулирования внешней торговли, позволяющим осуществлять защиту национальных производителей от иностранной конкуренции.

Вместе с тем таможенный тариф выполняет и другие функции. В частности, сбор таможенных пошлин представляет собой важный источник поступлений средств в государственный бюджет; улучшения условий доступа национальных товаров на иностранные рынки. С этой целью заинтересованные страны проводят переговоры о сопоставимом снижении ставок своих таможенных тарифов по товарам, представляющим интерес для расширения взаимной торговли.

Обычно таможенный тариф применяется на национальном уровне, но в тех случаях, когда ряд стран объединяются в торгово-экономическую группировку и создают свой таможенный союз, таможенный тариф становится общим инструментом внешнеторгового регулирования, единым для всех стран-участниц в их торговых отношениях с третьими странами. Примером таможенного союза, объединившего все участвующие страны в единую таможенную территорию, является Европейское экономическое сообщество.

В таможенно-тарифной практике большинства стран наибольшее распространение получили адвалорные пошлины. В связи с этим особое значение приобрели методы оценки стоимости импортных товаров, от применения которых в немалой степени зависит определение цены товара для обложения пошлиной. В зависимости от применяемого метода цена товара может быть увеличена на 20—25%, а в отдельных случаях и больше.

Согласно наиболее распространенной классификации *нетарифных мер*, принятой ООН, они делятся на три категории.

- 1) *внешнеторговые меры*, применение которых направлено на *прямое ограничение (количественное) импорта* для защиты определенных отраслей национального производства (квотирование, лицензирование и контингентирование импорта, антидемпинговые и компенсационные пошлины, так называемые добровольные ограничения экспорта, компенсационные сборы, система минимальных импортных цен и т.д.). Первая категория — самая многочисленная, в нее входит свыше половины всех нетарифных мер;
- 2) *косвенные (неколичественные) меры*, прямо не направленные на ограничение внешней торговли, которые относятся в большей степени к административным формальностям, но при этом их действие ограничивает торговлю (таможенные формальности, технические стандарты и нормы, санитарные и ветеринарные нормы, требования к упаковке, маркировке и розливу и т.п.)
- 3) *меры*, применение которых *не направлено* непосредственно на ограничение импорта или стимулирование экспорта, но действие которых *объективно ведет* именно к этому результату.

Количественные ограничения импорта (экспорта) — прямая административная форма государственного регулирования внешней торговли. Лицензии и контингенты ограничивают самостоятельность предприятий при выходе на внешний рынок, сужают круг стран, с которыми могут быть заключены сделки по определенным товарам, регламентируют количество и номенклатуру товаров, разрешенных к ввозу и вывозу. К этой же группе относятся финансовые меры, влияющие на экспортно-импортные потоки, — специальные правила импортных платежей, множественные валютные курсы, субсидирование и кредитование экспорта.

К нетарифным инструментам регулирования импорта относятся финансовые средства ограничения ввоза, например импортные налоги и депозиты. К числу *импортных налогов* обычно относят: пограничный налог, которым товары облагаются при пересечении границы ряда стран; различные сборы, связанные с оформлением документов на таможне, таможенным досмотром товара, проверкой его качества; портовые, статистические, фитосанитарные и другие сборы. Особой разновидностью импортного налога являются скользящие импортные сборы, применяемые широко в ЕС в каче-

стве инструмента аграрного протекционизма. По характеру своего действия скользящие импортные сборы близки к таможенным пошлинам, но в отличие от них постоянно меняют свой уровень в зависимости от соотношений внутренних и мировых цен на сельскохозяйственную продукцию.

Импортные депозиты представляют собой форму залога, который импортер должен внести в свой банк перед закупкой иностранного товара в местной или иностранной валюте. Сумма импортного депозита устанавливается в виде определенного отношения к стоимости импортируемого товара.

Особое место в ряду нетарифных инструментов регулирования занимают *валютные ограничения*, которые выступают фактором сдерживания не только внешней торговли, но и всей внешнеэкономической деятельности. Валютные ограничения представляют собой регламентацию операций резидентов и нерезидентов с валютой и другими валютными ценностями и являются частью валютного контроля государства. Сферой применения валютных ограничений могут быть внешняя торговля, движение капиталов и кредитов, перевод прибылей, налоговых и других платежей. В области внешней торговли действие валютных ограничений близко к количественным ограничениям импорта, поскольку импортер в этом случае обязан получать разрешение на использование валюты для импорта в соответствующем государственном учреждении.

Одним из важных направлений внешнеэкономической деятельности государства является *регулирование притока и вывоза капиталов*. В современном мире миграция капиталов превратилась в организованный, контролируемый и стимулируемый государством процесс. Иностранные частные инвестиции стали одним из факторов развития подавляющего большинства стран. В то же время для повышения эффективности иностранных капиталовложений правительства принимающих стран вводят разнообразные меры по регулированию деятельности иностранного капитала. Регулирование притока иностранных частных инвестиций носит, как правило, двойственный характер. С одной стороны, осуществляются меры по созданию в странах благоприятного инвестиционного климата:

- предоставление гарантий от национализации иностранной собственности;
- гарантирование перевода прибылей, репатриации капитала;
- предоставление налоговых скидок и таможенных льгот;
- защита от иностранной конкуренции.

В качестве примера страны, осуществляющей эффективную политику привлечения иностранных инвестиций, может быть приведен Китай. Обратим внимание на существенные характеристики реализованного властями этой страны подхода к регулированию притока иностранного капитала.

1. *Обеспечение политической стабильности, преемственности и предсказуемости экономической политики государства.*

2. *Позитивный доступ иностранных инвесторов на все большую территорию страны, в новые отрасли и сферы народного хозяйства.* Известно, что политика «открытых дверей» начиналась с экспериментирования в восточных регионах, первые открытые экономические зоны были созданы в провинциях Гуандун и Фуцзянь. В 1990-х годах власти перешли к более широким экономическим преобразованиям, прямые иностранные инвестиции начали поступать в центральные и западные регионы страны. После присоединения Китая к ВТО перед иностранными инвесторами шире открываются возможности для инвестирования капитала в различные области сферы услуг (банковскую, страховую деятельность), оптовую и розничную торговлю.

3. *Повышение уровня разнообразия форм использования иностранных инвестиций.* Если в начале реформ основной формой являлись совместные предприятия, то со второй половины 1990-х гг. — предприятия, целиком принадлежащие иностранному капиталу. Широко используемый транснациональными компаниями развитых стран способ инвестирования путем слияния и поглощения в Китае до присоединения в ВТО не применялся. Сейчас барьеры постепенно снимаются. Другой формой становятся концессии, предоставляемые иностранной компании на строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры. Причем если вначале такая форма предполагала государственные гарантии инвесторам, то ныне финансовые риски в полной мере берут на себя коммерческие банки.

4. *Концентрация иностранных инвестиций в регионах, представляющих повышенный интерес для самого государства и зарубежных участников.* Среди факторов, благоприятствующих развитию свободных экономических зон, следует выделить их ориентацию на крупные свободные капиталы, сосредоточенные в Гонконге, Макао, на Тайване, в ряде стран ЮВА.

5. *Децентрализация государственных полномочий по поддержке процессов привлечения иностранных инвестиций.* Обеспечение экономической самостоятельности властей зон в решении экономических во-

просов, гибкая система управления явились важной движущей силой их развития. Так, административное управление экономическими зонами осуществляется Канцелярией Госсовета КНР по делам СЭЗ. Она контролирует реализацию политики и координирует работу ведомств в отношении зон. Центр устанавливает для СЭЗ несколько директивных показателей: годовой финансовый доход, объем производства и снабжения по важнейшим видам промышленной продукции, стабильные на несколько лет нормативы отчислений в центральный бюджет, лимиты кредитования совместных предприятий, объем инвестиций в основные фонды.

С другой стороны, государства проводят политику, направленную на соблюдение собственных интересов. С этой целью иностранные инвестиции ставятся под государственный контроль, осуществляемый посредством:

- выделения отраслей экономики, доступных для иностранного капитала в совместных предприятиях;
- ограничений в отношении создания филиалов, репатриации капитала и прибылей;
- установления условий в части использования компонентов национального производства, участия национальных кадров в управлении предприятием;
- применения различных оговорок, предотвращающих ограничительную деловую практику со стороны иностранных монополий и обеспечивающих получение необходимой информации.

Государство стремится также оказывать влияние и на процесс экспорта инвестиций резидентами за границу. Экспорт капитала может осуществляться в виде кредитов, размещения капитала физических и юридических лиц на различных счетах и банковских депозитах.

Государственное регулирование экспорта капитала — комплекс мер государственной поддержки вывоза капитала, прежде всего прямых инвестиций: содействие инвесторам в поиске зарубежного партнера, в организации предварительного технико-экономического обоснования и реализации проекта, анализа бизнес-плана, участие в капитале, предоставление налоговых льгот, кредитование и особенно — страхование.

В отдельных случаях капитал вывозится за рубеж и по мотивам сохранения его путем помещения в более стабильные и надежные условия. Как показывает мировой опыт, такое явление возникает в тех странах, где отсутствуют гарантии для инвесторов, существуют политическая нестабильность, высокие налоги, инфляция.

Контрольные вопросы и задания

1. Почему государственное регулирование внешнеэкономической деятельности выступает приоритетным направлением экономической политики государства?
2. Назовите основные принципы, положенные в основу государственного регулирования внешнеэкономических отношений.
3. Какие две взаимоисключающие тенденции характерны для сферы внешнеэкономической деятельности?
4. Назовите основные методы регулирования внешнеэкономических отношений в практической деятельности государства.
5. Что представляет собой таможенно-тарифная система регулирования внешнеторговой деятельности?
6. В чем заключается внетарифное регулирование внешнеэкономических связей?

- Ахмедуев А.* Государственные предприятия: типы и механизм функционирования / А. Ахмедуев // Вопросы экономики. 1994. № 8. С. 25–29.
- Басовский Л.Е.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Л.Е. Басовский. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 269 с.
- Белоусова О.* Государственные инвестиционные программы: методология оценки, экспертиза, аудит эффективности / О. Белоусова // Проблемы теории и практики управления. — 2007. — № 5. — С. 83–92.
- Бочаров В.П.* Государственная собственность в экономике страны и региона: роль, тенденции, механизм управления / В.П. Бочаров. М.: МГУ, 2004. 216 с.
- Бочаров В.П.* Государственный капитал: сущность, функции, современные тенденции развития / В.П. Бочаров, И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский. М.: ТЕИС, 2004. С. 4–28, 43–77, 95–148.
- Бочаров В.П.* Теория и практика государственного предпринимательства / В.П. Бочаров, И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский. Воронеж: ВГУ, 2003. 100 с.
- Бочаров В.П.* Экономическая и управленческая деятельность государства: сферы, уровни, инструментарий / В.П. Бочаров, И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. С. 6–142.
- Будущее регионов России: аналитических обзор документов стратегического планирования / кол. авт. — М.: НИУ Высшая школа экономики, 2015. — 48 с.
- Бутыркин А.Я.* Естественные монополии: теория и проблемы регулирования / А.Я. Бутыркин. М.: Новый век. 2003. 152 с.
- Бухвальд Е.* Возможности координационно-совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства / Е. Бухвальд, А. Виленский // Общество и экономика. — 2011. — № 1. — С. 160–176.
- Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.
- Взаимодействие власти, бизнеса и общества в современных условиях: монография / кол. авт.; под общ. ред. С.А. Стрижова. М.: РУСАЙНС, 2016. 152 с.
- Вихорева О.М.* Малый инновационный бизнес / О.М. Вихорева, К.С. Инструментов // Вестник МГУ. Сер. 6, Экономика. — 2011. — № 5. — С. 27–40.
- Гассий В.В.* Деятельность субъектов государственно-частного партнерства при реализации приоритетных национальных проектов в условиях устойчивого развития / В.В. Гассий // Экономические и гуманитарные исследования регионов. — Ростов/Д, 2012. № 2. С. 112–124.
- Голуб А.А.* Экономика природопользования / А.А. Голуб, Е.Б. Струкова. — М.: Аспект Пресс, 1995. — С. 97–123, 124–149.

- Государственная власть и предприятие: от команды к партнерству / под ред. Ю.М. Осипова. М. : Междунар. отношения, 1991. 365 с.
- Государственная собственность в развитых капиталистических странах в 80-е годы: курс на приватизацию и создание смешанных предприятий. М. : ИНИОН РАН, 1988. С. 5—58.
- Гумерова Г. Сравнение форм и путей привлечения прямых иностранных инвестиций в регионы России и Китая / Г. Гумерова, Э. Шаймиева // Инвестиции в России. — 2005. — № 7. — С. 22—27.
- Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества / Дж.К. Гэлбрейт. М. : Прогресс. 1976. 406 с.
- Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) / Л. Демидова // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4. С. 37—42.
- Деньги, кредит, банки : учебник / под ред. О.И. Лаврушина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Финансы и статистика, 2010. — С. 378—398.
- Дойников И.В. Правовое регулирование государственного предпринимательства / И.В. Дойников. М. : ПРИОР, 2001. 112 с.
- Зименков Р. Опыт США в создании и функционировании свободных экономических зон / Р. Зименков // Инвестиции в России. — 2005. — № 8. — С. 3—10.
- Зименков Р. Свободные экономические зоны в Японии: особенности создания и характеристика основных видов / Р. Зименков // Инвестиции в России. — 2005. — № 12. — С. 6—8.
- Зименков Р.И. Сотрудничество американского государства и бизнеса в решении социальных проблем / Р.И. Зименков, Е.Б. Завьялова // США, Канада: экономика, политика, культура. 2016. № 2. С. 3—21.
- Казьменков Д.А. Проблемы развития малых инновационных предприятий при вузах России / Д.А. Казьменков, В.И. Московкин // Университетское управление. 2012. С. 62—68.
- Колосов А.С. Государственно-частное партнерство: экономический, институциональный и управленческий аспекты / А.С. Колосов, И.Е. Рисин. Воронеж : Антарес, 2012. 144 с.
- Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики : в 2 т. / Дж.М. Кейнс. М. : Эконом. 1993. Т. 2. С. 137—34.
- Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 38—45.
- Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества / М.В. Клинова. М., 1988. С. 11—45.
- Колесникова О.А. Управление трудовыми ресурсами / О.А. Колесникова, А.М. Донецкий. Воронеж, 2005.
- Кудрин А. Ведущие страны в глобальной экономике / А. Кудрин // Экономическая политика. 2001. № 5. С. 5—8.

- Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов / О. Кузнецова // Вопросы экономики. 2002. № 4. С. 46–67.
- Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. — М. : Дело. — 1993. — С. 114–125.
- Лебедева Л.Ф. Государственная политика социальной защиты населения в США / Л.Ф. Лебедева // США. Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 2. С. 17–32.
- Лексин В.Н. Реформы и регионы : системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. — М. : ЛЕНАНД, 2012.
- Лисица В. Правовое регулирование иностранных инвестиций в странах Северной и Южной Америки / В. Лисица // Инвестиции в России. — 2007. — № 7. — С. 12–18.
- Менеджмент и рынок : германская модель : учеб. пособие. — М. : БЕК. — 1995. — С. 67–81.
- Мировая экономика : прогноз до 2020 года / под ред. акад. А.А. Дынкина. — М. : Магистр, 2008. — 429 с.
- Мишон Е.В. Эффективность системы управления природопользованием: региональные возможности и направления роста / Е.В. Мишон. — Воронеж : ВГПУ, 2009. — С. 51–69, 88–96, 120–123, 123–143.
- Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика : теория и практика : учеб. пособие / С.Р. Моисеев. — М. : Московская финансово-промышленная академия, 2011. — 784 с.
- Никитина Л.М. Социальная ответственность бизнеса и государства: региональный аспект / Л.М. Никитина, Д.А. Степыгин // Современная экономика: проблемы и решения. 2012. № 12 (36). С. 54–62.
- Ниязбекова Р. Новые формы организации и управления малого и среднего бизнеса / Р. Ниязбекова, А. Тулеметова, И. Полежаева // Общество и экономика. — 2012. — № 2. — С. 171–187.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. М. : Фонд экономической книги «Начала». 1997. 180 с.
- Нуреев Р.М. Россия: особенности институционального развития / Р.М. Нуреев. М. : Норма, 2009. С. 194–233.
- О банках и банковской деятельности: федер. закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г. №307-ФЗ). — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842.
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 01 мая 2017 г. №92-ФЗ. — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216074.
- О Центральном банке РФ (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г. №263-ФЗ) — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570.

- Об обязательных нормативах банков : Инструкция ЦБ РФ от 28.06.2017 г. (в ред. от 26.07.2018 г.). — Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220206.
- Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и на период 2019 и 2020 годов. — Режим доступа: [https://www.cbr.ru/publ/ondkr/op_2018\(2019-2020\).pdf](https://www.cbr.ru/publ/ondkr/op_2018(2019-2020).pdf).
- Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в РФ в 2017 году. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/publ/bsr/bsr_2017.pdf.
- Пахомова Н.В.* Экономика охраны окружающей среды (методика образования и преподавания) / Н.В. Пахомова. — СПб., 2001. — С. 18–43.
- Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. — М. : КМК, 2002. — С. 21–30.
- Пигу А.* Экономическая теория благосостояния : в 2 т. / А. Пигу. М. : Прогресс. 1985. Т. 1. 512 с. ; Т. 2. 454 с.
- Половинкин П.Д.* Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики / П.Д. Половинкин, А.В. Савченко. М. : Экономика, 2000. 221 с.
- Порядок планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств) // Российская газета. 1994. 6 ноября. С. 5.
- Пределы роста / [Медоуз Д. и др.]. — М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1991. — 207 с.
- Преображенский Б.Г.* Интеграция российских регионов в мировую экономику: формы, тенденции, факторы, инструменты / Б.Г. Преображенский, Ю.И. Трещевский, М.А. Хрипченко. — Воронеж : Научная книга, 2008. — С. 76–115.
- Привлечение капитала. — М. : Джон Уайли энд санз, 1995. — С. 77–96, 178–262, 355–375.
- Проблемы программно-целевого планирования и управления / под ред. Г.С. Поспелова. — М. : Наука, 1981. — 256 с.
- Разумова И.И.* Мелкие фирмы в США : экономика и управление. — М. : Наука, 1989. — 124 с.
- Райзберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие / Б.А. Райзберг. — М. : ИНФРА-М, 2008. — С. 358–381.
- Райзберг Б.А.* Программно-целевое планирование и управление / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. — М. : Инфра-М, 2002. — 252 с.
- Рисин И.Е.* Региональное управление и территориальное планирование : учебник / И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский. — М. : КНОРУС, 2018. — 232 с.
- Рисин И.Е.* Стратегическое планирование регионального развития: современная практика, направления совершенствования / И.Е. Рисин. — М. : РУСАЙНС, 2016. — 86 с.

- Рожкова С.А.* Использование мирового опыта государственно-частного партнерства в России / С.А. Рожкова // ЭКО. 2008. № 2. С. 105–108.
- Симмонс Д.* Как стать собственником: Американский опыт участия работников в собственности и управлении / Д. Симмонс, У. Мэрс; пер. с англ. М. : АлФ, 1993. 299 с.
- Сироталин Н.* Управление малым бизнесом : руководство для предпринимателей. — М. : Дело, 1997. — С. 20–27, 84–90, 140–156.
- Стефанов Н.* Программно-целевой подход в управлении : теория и практика / Н. Стефанов, К. Симеонов, К. Костев, С. Качаунов. — М. : Прогресс, 1975. — 198 с.
- Стратегическое планирование экономического развития : 35 лет канадского опыта. — СПб. : Междунар. центр соц.-экон. исследований «Леонтьевский центр», 2004. — 288 с.
- Сысоева Е.Ф.* Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики / Е.Ф. Сысоева, А.С. Бородин. — Воронеж : Воронежский государственный педагогический университет, 2017. — 122 с.
- Тесля П.Н.* Денежно-кредитная и финансовая политика государства : учеб. пособие / П.Н. Тесля, И.В. Плотникова. — М. : ИНФРА-М, 2012. — 174 с.
- Трещевский Ю.И.* Социализация бизнеса: историко-генетический и теоретический анализ / Ю.И. Трещевский, Л.М. Никитина, А.С. Свиридов // Регион: системы, экономика, управление. 2014. № 1 (24). С. 35–42.
- Уоскин В.М.* «Денежный мир» Милтона Фридмана / В.М. Уоскин. М. : Мысль, 1989. 173 с.
- Участие государства в коммерческой деятельности. М. : Юристъ, 2001. 384 с.
- Федорович В.А.* США: государство и экономика / В.А. Федорович, А.П. Патрон. М. : Междунар. отношения, 2007. С. 58–151.
- Фетисов Г.Г.* Организация деятельности центрального банка : учебник / Г.Г. Фетисов, О.И. Лаврушин, И.Д. Мамонова. — М. : КНОРУС, 2010. — 432 с.
- Фридман М.* Количественная теория денег / М. Фридман. М. : Эльфпресс. 1996. 181 с.
- Хезлит Х.* Типичные ошибки государственного регулирования экономики / Х. Хезлит. М. : Серебряные нити, 2000. 160 с.
- Чернышов В.И.* Системные основы экологического менеджмента / В.И. Чернышов. М. : РУДН, 2001. — С. 43–66, 94–124.
- Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер. М. : Экономика. 1995. 540 с.
- Эрхард Л.* Благополучие для всех / Л. Эрхард. М. : Дело, 2001. 352 с.
- Эрхард Л.* Полвека размышлений: речи и статьи / Л. Эрхард. М. : Руссико; Ордынка. 1993. 608 с.
- Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и практика / Л.И. Якобсон. М. : 2000. 367 с.

Ясин Е. Инвестиционный климат в России / Е. Ясин, Л. Григорьев, О. Кузнецов, Ю. Данилов, А. Косыгина // Общество и экономика. — 2006. — № 5. — С. 3–56.

Интернет-источники

- <http://president.kremlin.ru> — официальный портал Администрации Президента Российской Федерации.
- www.budgetrf.ru — Бюджетная система Российской Федерации.
- www.council.gov.ru — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
- www.duma.ru — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.
- www.economy.gov.ru — Министерство экономического развития Российской Федерации.
- www.gks.ru — Государственный комитет статистики Российской Федерации.
- www.gov.ru — Сервер органов государственной власти «Официальная Россия».
- www.government.gov.ru — Правительство Российской Федерации.
- www.government.ru — Правительство Российской Федерации.
- www.mprus.ru — Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации.
- www.mgi.ru — Министерство имущественных отношений Российской Федерации.
- www.minfin.ru — Министерство финансов Российской Федерации.
- www.nalog.ru — Министерство по налогам и сборам Российской Федерации.
- www.rsnet.ru — Сервер органов государственной власти «Официальная Россия».
- <https://www.cbr.ru> — Центральный банк Российской Федерации