

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебник



№ 3279 МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «МИСиС»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

**Кафедра государственного и муниципального управления
в промышленных регионах**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебник

Под редакцией Э.А. Поповой

Рекомендовано редакционно-издательским
советом университета



Москва 2019

УДК 65.01
Г72

Рецензент

д-р экон. наук, проф. *А.Е. Череповицын*
(ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский горный университет)
д-р экон. наук, проф. *С.М. Попов* (МГРИ-РГГРУ)

Авторы:

Попова Э.А., Мельникова О.В., Краинец Т.И.,
Баздарева З.В., Бурчаков В.А., Уткина С.И.

Г72 **Государственное регулирование экономики** : учебник /
Э.А. Попова [и др.]; под ред. Э.А. Поповой. – М. : Изд. Дом
НИТУ «МИСиС», 2019. – 433 с.
ISBN 978-5-907061-60-6

В учебнике дано комплексное изложение теории и практики государственного регулирования экономики. Подробно рассмотрены главные понятия государственного регулирования экономики, его сущность, причины и основные этапы возникновения и развития теории государственного регулирования экономики, основные направления, механизм и его отдельные элементы, концепции государственного регулирования, его особенности в важнейших сферах российской экономики. Приведены особенности государственного регулирования экономик зарубежных стран, представлен сравнительный анализ последних статистических данных макроэкономических показателей России и развитых стран мира; сгруппированы инструменты государственного регулирования и представлены практические примеры их использования. Большое внимание уделяется в учебном пособии количественному анализу экономических явлений и процессов, оценке последствий неэффективной экономической политики, анализу взаимосвязей элементов экономики страны.

Учебник предназначен для студентов, обучающихся в бакалавриате, по направлению подготовки 38.03.01 «Экономика», 38.03.02 «Менеджмент», 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», 38.03.05 «Бизнес-информатика». Может представлять интерес для магистров, аспирантов, преподавателей, практиков и всех интересующихся современными проблемами государственного регулирования экономики.

УДК 65.01

ISBN 978-5-907061-60-6

© Коллектив авторов, 2019
© НИТУ «МИСиС», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Глава 1. Основные исторические этапы возникновения и развития теории государственного регулирования экономики	7
1.1. Основные школы и концепции государственного регулирования экономики	7
1.2. Модели государственного регулирования экономики развитых стран	35
1.3. Необходимость, сущность и основные цели государственного регулирования экономики	40
Вопросы для самоконтроля	50
Глава 2. Объекты, субъекты, виды, формы, методы и инструменты государственного регулирования экономики	52
2.1. Объекты, субъекты и виды государственного регулирования экономики	52
2.2. Формы и методы государственного регулирования экономики	60
2.3. Инструменты государственного регулирования	72
2.3.1. Методология экономической науки и сущность экономической политики	72
2.3.2. Государственное экономическое программирование	77
2.3.3. Государственное экономическое прогнозирование	79
2.3.4. Методы экстраполяции, бюджетный, балансовый, программно-целевой и нормативный	102
Вопросы для самоконтроля	106
Глава 3. Экономика России как объект экономического регулирования. Основные проблемы, направления совершенствования экономики России	108
3.1. Экономика России в системе мирового хозяйства, ее конкурентные позиции. Понятие экономического роста	108
3.2. Необходимость регулирующего воздействия государства на воспроизводство и структурную перестройку страны	122
3.3. Экономические циклы	128
3.4. Основные приоритеты экономической политики РФ на период 2017–2020 гг.	140
Вопросы для самоконтроля	149

Глава 4. Государственное регулирование развития территорий, основных отраслей и предприятий всех форм собственности	151
4.1. Структура российской экономики и структурная политика	151
4.2. Государственное регулирование регионального развития отдельных территорий	159
4.2.1. Разделение территории Российской Федерации	159
4.2.2. Цели, задачи и особенности государственного регулирования развития территорий	166
Вопросы для самоконтроля	175
4.3. Государственное регулирование развития основных отраслей	176
4.3.1. Природно-политические условия и ресурсы России	176
4.3.2. Цели, задачи и методы регулирования развития отраслей и межотраслевых комплексов	185
4.3.3. Региональная рыночная инфраструктура	208
4.4. Государственное регулирование промышленной деятельности	212
Вопросы для самоконтроля	225
Глава 5. Государственное регулирование социальной сферы	227
5.1. Социальное государство, его функции, типы, цели и механизмы реализации	227
5.2. Цели, задачи, функции, субъекты и объекты социальной политики государства	232
5.3. Законодательно-нормативное обеспечение социальной политики	246
5.4. Анализ и оценка влияния государственного регулирования ...	258
5.5. Цели социальной политики России	265
Вопросы для самоконтроля	272
Тема 6. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды	274
6.1. Необходимость, сущность, цели и задачи государственного регулирования природоохранной деятельности, законодательно-правовые акты регулирования	274
6.2. Объекты, субъекты и направления государственного регулирования природоохранной деятельности	279
6.3. Экологическая политика как метод реализации функции защиты природных ресурсов и среды	284

6.4. Оценка эффективности экологической защиты стран мира....	298
Вопросы для самоконтроля.....	308
Тема 7. Государственное регулирование инвестиционной и инновационной деятельности.....	309
7.1. Сущность, цели и направления государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности.....	309
7.2. Инвестиционная политика. Инструменты, функции, формы и методы государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности.....	317
7.3. Кластерная политика государства.....	321
Вопросы для самоконтроля.....	329
Глава 8. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности.....	330
8.1. Внешнеэкономическая политика. Виды, особенности.....	330
8.2. Регулирование внешнеэкономической деятельности предприятий.....	339
8.3. Участники внешнеэкономических связей и внешнеэкономической деятельности.....	343
8.4. Методы регулирования ВЭД.....	355
8.5. Валютная политика и валютный контроль.....	363
8.5.1. Принципы и организация валютного регулирования и контроля.....	363
8.5.2. Валютный контроль.....	371
8.6. Таможенное регулирование. Таможенный контроль.....	372
8.6.1. Организация таможенного регулирования.....	372
8.6.2. Инструменты таможенно-тарифного регулирования.....	377
8.6.3. Таможенный Кодекс ЕАЭС. Определение таможенной стоимости товара.....	392
8.6.4. Таможенные режимы (процедуры).....	402
Вопросы для самоконтроля.....	420
Заключение.....	422
Библиографический список.....	424

ВВЕДЕНИЕ

Изучение вопросов, связанных с ролью государства в экономике, требует фундаментальной подготовки и значительной актуальной информации. Настоящее учебное пособие включает основные темы дисциплины «Государственное управление экономики» и рассчитано на широкий круг интересующихся проблемами экономического развития общества, в том числе обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Менеджмент» и пр.

В написании учебника приняли участие ведущие преподаватели кафедры государственного и муниципального управления в промышленных регионах института «Экономика и управление промышленными предприятиями» НИТУ «МИСиС»: к.э.н., доц. Э.А. Попова, к.э.н., доц. О.В. Мельникова, к.э.н., доц. Т.И. Краинец, к.э.н., доц. З.В. Баздарева, к.э.н., доц. В.А. Бурчаков, к.э.н., доц. С.И. Уткина, под научным руководством к.э.н., доц. Э.А. Поповой.

В учебнике сосредоточены теоретические и практические подходы к государственному управлению сфер экономики, отраслей и территорий России, систематизированы и приведены примеры применения различных методов и инструментов государственного управления экономики в нашей стране и за рубежом. Использованы и проанализированы последние статистические данные макроэкономических показателей, характеризующих динамику их изменения.

При написании учебника использованы действующие редакции основных нормативных документов (Кодексов РФ, Федеральных законов, Указов Президента, Постановлений Правительства РФ и пр.), регулирующих процесс государственного управления экономикой в вопросах территориальной, отраслевой, социальной, инновационной, инвестиционной, экологической и внешнеэкономической политики страны.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

1.1. Основные школы и концепции государственного регулирования экономики

Одной из составных частей макроэкономической теории является теория экономической политики, объясняющая необходимость государственного регулирования экономики (ГРЭ) в связи с несовершенством рынка, предоставленного самому себе.

В разных научных источниках приводится различное количество концепций государственного регулирования экономики. Общим для всех концепций является постулат о возможности государственного вмешательства в экономику, а также анализ меры государственного вмешательства в экономику.

Истоки экономических знаний относятся к эпохе рабовладельческого общества, к текстам древнеегипетских папирусов, к каменной клинописи законов вавилонского царя Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.), к древнеиндийским ведам – сборникам религиозных гимнов (на рубеже 2-го и 1-го тысячелетий до н.э.).

Историю развития экономической мысли можно разделить на несколько этапов.

К первому этапу относят античный период, на протяжении которого развивалась философия. Экономическая теория рассматривалась как экономия – наука о домоводстве и домашнем хозяйстве. Ее целью было воспитание достойных граждан. Теоретические основы экономики как науки были заложены в трудах великого мыслителя античного мира Аристотеля (384–322 гг. до н. э.). Для своего времени Аристотель дал глубокий анализ основных экономических категорий, в том числе товара, денег, первых форм капитала и др. В работе «Никомахова этика» он впервые указал на две основы товарных отношений – труд и потребности, чем на многие столетия вперед определил направление дискуссий относительно их природы. Впервые Ксенофонтом был предложен термин «экономия». Аристотель в учении о справедливости различал два вида хозяйственной деятельности: эко-

номию – хозяйство ради самообеспечения, и хрематистику – хозяйство с целью обогащения. Он считал справедливой экономию, основанную на натуральном хозяйстве, поскольку именно она составляла основу античного общества. Розничную торговлю он также относил к экономии, т.к., по его мнению, решающую роль в ней играло удовлетворение потребностей, но критически относился к хрематистике, считая, что искусство делать деньги, функционирование торгового и ростовщического капитала имеют источником богатства обращение, что противоестественно. Рабовладельческий строй и рабство античного общества оправдывались с точки зрения Аристотеля как «удел варваров», когда раба считают «одушевленным орудием труда», «имуществом, приносящим доход».

В более поздний период упадка римской империи в произведениях раннего христианства рабство отвергалось и признавалось принципиальное равенство между людьми. Основой взаимоотношений провозглашался труд как основа жизни людей, поэтому и распределение должно осуществляться по труду. Моральному осуждению в ранней христианской литературе подвергаются социальное неравенство и ростовщичество, что легло в дальнейшем в основу развития идей утопического социализма.

Развитие экономической науки принципиально началось в средневековый период. Экономические проблемы рассматривались средневековыми учеными-схоластами, преподающими в университетах Европы, как учение о справедливости с позиции Священного писания в рамках канонического права. Христианское вероучение стало важным средством для преодоления характерного для античности презрительного отношения к труду.

Экономические проблемы рассматривались с позиций морали, моральной справедливости, с позиций общего блага как конечного критерия деятельности людей. Теоретики Реформации Мартин Лютер, Ульрих Цвингли, Жан Кальвин в борьбе с католицизмом использовали антисловную направленность первоначального христианства.

В частности, важную роль при этом сыграли работы М. Лютера, который разделил позднефеодальное стяжательство, как накопление первоначального капитала любыми методами, и раннекапиталистическое предпринимательство, основанное на действии законов рынка, а не на методах феодального ограбления. Кальвин развивал учение о божественном предопределении, которое гласило: если ты правильно

понял свое назначение, то деятельности будет сопутствовать успех, выраженный в росте денежного богатства. Идея равенства и справедливости в отношениях между людьми трансформировалась в идею эквивалентности обмена товаров, идея честного труда – в обоснование буржуазного предпринимательства, и т.д.

Мечты об устройстве будущего справедливого общества отразились в социальных утопиях позднего средневековья (Томас Мор, Томмазо Кампанелла и др.).

Вторым этапом развития экономики можно считать становление капитализма и развитие отдельного направления науки – политической экономики. Первая целостная научная концепция, рассматривающая проблему государственного регулирования экономики, носила название **меркантилизм** (XV–XVII вв.). Меркантилизм исследует экономическое развитие стран эпохи первоначального накопления капитала. Это учение отражало интересы торговых предпринимателей эпохи накопления капитала. Для методологии меркантилизма характерно использование историзма, эмпиризма, которые позволили описать факты экономической жизни, статистики, развили философские идеи Бэкона, Гоббса, Локка и др. Меркантилизм следует рассматривать как предысторию экономической науки. Первым автором меркантилистом становится в 1615 г. Антуан де Монкретьен. Он опубликовал «Трактат политической экономики, посвященный королю и королеве», давший название будущей науке, и определил ее предмет как свод практических правил хозяйственной деятельности.

Целью исследований меркантилистов были поиски источников буржуазного богатства. Меркантилисты считали основным источником богатства торговлю, а деньги, золото, серебро и драгоценности – истинными сокровищами. Характерное для меркантилистов отождествление богатства с деньгами привело их к выводу, что и государство тем богаче, чем больше денег (естественно, полноценных – золота и серебра) оно имеет. Накопление же денежного богатства может быть достигнуто с помощью государственной власти. Поэтому его авторами были сделаны попытки обосновать необходимость экономической политики государства, которая была направлена на поддержку и защиту интересов национальной буржуазии, поощрение развития отечественной торговли и промышленности. Объектом наблюдений стала капиталистическая торговля, а предметом – движение денег и

товаров между отдельными странами. Меркантилисты полагали, что только деньги и сокровища олицетворяют богатство нации, источником которого является неэквивалентный обмен. Они первыми предложили активно воздействовать на экономическую жизнь с помощью абсолютистского государства и настаивали на роли государства в укреплении экономической жизни общества. С их точки зрения торговая буржуазия стремилась выдать свою точку зрения за национальный общегосударственный интерес. Протекционистская политика стала выражением временного союза дворянства и торговой буржуазии.

Сторонники меркантилизма провозглашали необходимость активного вмешательства государства в экономику в целях пополнения государственной казны.

Выделяют две стадии меркантилизма – *ранний* (монетарный), относится к периоду XV–XVI вв. и *поздний* (развитый), стал развиваться со второй половины XVI века.

Ранние меркантилисты, сторонники денежного баланса, предлагали государствам осуществить систему мер, направленных на удержание денег в стране. Они выступали против вывоза золота и серебра из страны, призывали поощрять экспорт и сдерживать импорт, все вырученные от продажи средства иностранцы были обязаны истратить на покупку изделий местного производства.

В тот период предлагавшийся ими и осуществлявшийся европейскими государствами комплекс мер способствовал становлению рыночной капиталистической системы.

Идеи раннего (денежного) меркантилизма получили распространение преимущественно в западноевропейских странах – Англии, Франции, Испании, Португалии, Италии и др. В Англии идеи денежного меркантилизма активно отстаивал ученый экономист Уильям Стаффорд в наиболее известной работе «Критическое изложение некоторых жалоб наших соотечественников» (1581). Во Франции наиболее известным представителем этого направления стал Антуан де Монкретьен (1575–1621), который впервые ввел в научный оборот термин политическая экономия (от греческого *politicos* – государственный, общественный и *esonomia* – управление домашним хозяйством). Монкретьен допускал активное вмешательство правительства в экономическую жизнь страны, считал главной его задачей увеличение и обогащение государства посредством осуществления программы воинствующего меркантилизма.

Кроме того, во Франции наиболее успешно развивал идеи меркантилизма Кольбера, который в течение 1661–1683 гг. разработал целую систему протекционистских мер. Система получила его имя – кольберизм. Он стал проводником протекционистской политики. Политика Генриха IV способствовала развитию внешней торговли, заключению торговых договоров с Англией, Италией, Испанией. Был запрещен вывоз ценных видов сырья, ввоз текстильных товаров. С помощью субсидий и привилегий стимулировалось мануфактурное производство различной продукции. Поощрялась колонизация Канады. В Италии наиболее видными меркантилистами были – Антонио Серра, который написал «Краткий трактат о средствах снабдить золотом и серебром королевства, лишенные рудников драгоценных металлов» (1613) и философ экономист Г. Скаруффи и др.

Однако накопление богатства как самоцель оказало негативное влияние на многие страны. В частности, Испания и Португалия, караванами перевозившие через Атлантику латиноамериканское золото, оказались в глубоком экономическом застое, который впоследствии экономисты назвали «позолоченная бедность».

Со второй половины XVI в. развивается и достигает расцвета в XVII в. «поздний» (или мануфактурный) меркантилизм. Это было время «пожинания плодов» великих географических открытий, завершения формирования абсолютистских монархий, возрастания экономической мощи торговой буржуазии. Сфера государственной экономической политики перемещается в область торговли, и важнейшей задачей становится достижение активного торгового баланса.

Поздние меркантилисты были сторонниками системы торгового баланса, допускали вывоз драгоценных металлов, если в целом в торговле достигается положительное сальдо. Для поддержания активного торгового баланса и внешнеторговой экспансии правительство регулировало ввоз путем введения высоких пошлин и одновременно поощряло вывоз, при этом субсидировало создание предприятий, которые были нацелены на производство продукции, пользующейся спросом за рубежом. Они выступали за промышленную переработку сырья и использование выгод транзитной торговли. Их взгляды уже отражают интересы не только купеческого, но и промышленного капитала, но не замечали глубины капиталистических противоречий, рассматривая его с точки зрения сферы обращения.

Наиболее ярким представителем позднего меркантилизма был англичанин Томас Мен (1571–1641). В своем главном труде «Богатство Англии во внешней торговле, или баланс нашей торговли, как регулятор нашего богатства» (1664) доказывал, что увеличение количества денег в стране может быть достигнуто не запретом их вывоза, а активным балансом внешней торговли, т.е. превышением экспорта над импортом. Он рассматривал роль денег как важный исходный пункт кругооборота Деньги–Товар–Деньги (Д–Т–Д), осуществляемого во внешней торговле. Идеи Томаса Мена были развиты его соотечественником Джеймсом Стюартом в известной работе «Исследования о началах политической экономии» (1767).

Государство, как утверждали сторонники позднего меркантилизма, тем богаче, чем больше разница между стоимостью вывезенных из страны и ввезенных в нее товаров. Предлагались два способа для достижения этой разницы.

Во-первых, за счет вывоза изделий своей страны, причем разрешался только вывоз готовых изделий (от их продажи выручается больше денег, чем от вывоза сырья), запрещался ввоз предметов роскоши.

Во-вторых, такая разница могла быть обеспечена за счет посреднической торговли, для чего разрешался вывоз денег за границу. При этом выдвигался принцип: покупать дешевле в одной стране, продавать дороже – в другой. Для формирования активного торгового баланса и захвата внешних рынков правительство должно было регулировать ввоз путем обложения пошлинами иностранных товаров и поощрять вывоз, выдавая, в частности, премии организаторам предприятий, продукция которых пользовалась большим спросом на внешних рынках. С этой целью, а также для того, чтобы освободить страну от необходимости импортировать промышленные изделия, предлагалось поощрять развитие промышленности, особенно мануфактурной.

Государство в Англии, Франции, Голландии, Венеции своей экономической политикой поощряло купцов становиться предпринимателями.

Были приняты новые законы, которые стимулировали развитие промышленного производства. Промышленные предприятия освобождались от уплаты налогов, получали субсидии и льготные кредиты. В руки частных предпринимателей стали передаваться казенные

заводы. В экономической истории это был первый прообраз процесса приватизации.

Такая политика в области экономики позволила Англии, Франции и Голландии вырваться вперед в промышленном развитии. Англия стала крупнейшей «мастерской мира». Деньги постепенно становятся мерилем стоимости.

Идеи меркантилизма стали теоретической базой государственной политики, получившей название протекционизма, направленной на поощрение отечественной экономики, ее защиту от иностранных конкурентов, на расширение рынков сбыта отечественных товаров.

Фактически с XVII в. и до наших дней не было в мире государства, которое в определенных условиях не прибегало бы к экономической политике протекционизма.

Мощным толчком к развитию промышленного производства в европейских странах стал переход от позднего меркантилизма к либеральной экономической теории капитализма свободной конкуренции.

В XVII в. началась новая ступень в развитии русской экономической мысли. Предпринимались попытки теоретически обосновать необходимость преодоления экономического отставания России от европейских государств и проведение экономических реформ. В этот период в России произошло зарождение всероссийского рынка, государство поставило задачу привлечения в казну драгоценных металлов в связи с отсутствием рудников по их добыче и постепенно перешла к проведению меркантилистской политики.

С теоретическим обоснованием меркантилизма выступили ряд политических деятелей, которые с целью ликвидации экономического отставания страны, обеспечения ее самостоятельности предлагали осуществление экономических реформ.

Наиболее ярким выразителем этого направления русской экономической мысли XVII в. был выдающийся государственный деятель, политик и дипломат А.Л. Ордин-Нащокин (1605–1680). Важным законодательным актом, регулирующим торговые пошлины, был изданный им Новоторговый устав 1667 г., который был пронизан стремлением привлечь в страну и удержать драгоценные металлы с целью достижения благоприятного торгового баланса. Данный документ определил дальнейшее направление внешнеторговой политики и внес существенный вклад в разработку торгового законодательства России. Особое значение Ордин-Нащокин придавал развитию торговли,

которую считал важнейшим источником доходов государства и одним из способов увеличения народного благосостояния. Фактически Ордин-Нащокин сформулировал основы таможенного протекционизма, попытался организовать кредит, предлагая создать «земскую избу», выполняющую функции своеобразного банка и сформулировать принципы финансовой политики.

Меркантилистские идеи прослеживаются и в работах хорвата Ю. Крижанича (1616–1683), которые были написаны им во время длительного пребывания в России. В своем основном сочинении «Думы политичны» он разрабатывал вопрос о способах увеличения богатства в стране, о защите торговли от иностранцев и создании русскому купечеству благоприятных условий экспорта и импорта товаров, настаивал на вмешательстве государства в экономическую жизнь. Он считал, что Россия нуждается в усилении государственной власти и писал: «... править так, чтобы это было во благо тем, кем правят; осуществлять всякие преобразования так, чтобы жизнь становилась «непреренно счастливее», а народ богаче; искать свой путь и верить в счастливую звезду России, которую господь не оставит без своих милостей».

Призывы Юрия Крижанича к российским правителям того времени, написанные более 300 лет назад, не утратили свою актуальность и вполне могут быть отнесены к нынешним руководителям страны.

Одним из первых русских меркантилистов, давших стройную систему экономических взглядов, является Иван Тихонович Посошков. Оригинальный мыслитель-экономист, соратник Петра I И.Т. Посошков (1652–1726) опубликовал ряд работ, в которых рассматриваются вопросы денежного обращения, военного дела, богословия и морали, пытаясь в них решать острые проблемы хозяйственной жизни страны. Главным его трудом стала «Книга о скудости и богатстве. Сие есть изъявление, от чего приключается напрасная скудость, и от чего гобзовитое (обильное) богатство умножается».

Это произведение принадлежало к числу выдающихся произведений не только русской, но и мировой экономической литературы, было закончено в 1724 г., предназначалось для Петра I, но было опубликовано лишь в 1848 г.

Книга была написана задолго до появления известного произведения Адама Смита – «Исследования о природе и причинах богатства народов».

В ней анализировалась жизнь страны, ее недостатки, содержались практические указания по их устранению. В отличие от меркантилистов Западной Европы Посошков не отождествлял богатство с деньгами, а считал, что оно воплощается и в материальных благах. Он различал богатство вещественное – богатство государства в виде казны и народа, и невещественное – правовые условия, законность, хорошее управление страной. Для уничтожения скудости и достижения богатства в стране Посошков считал необходимым заставить всех людей прилежно работать, уничтожить праздность во всех ее видах, бороться с непроизводительными затратами, осуществлять строжайшую экономию в расходовании материальных благ и денег. Задачей экономической политики государства Посошков ставил «всенародное обогащение». Он писал: «... в коем царстве люди богаты, то и царство то богато, а в коем будут убоги, то и царству тому не можно слыть богатому». Рост народного богатства выгоден и народу, и государству – такова основная мысль Посошкова.

В области финансов особое внимание Посошков отводил деньгам и денежному обращению. Он был номиналистом и считал, что ценность денег зависит от государственной власти. Он считал, что царь может по своей воле устанавливать ценность монет независимо от их металлического содержания. Если будет повеление «на медной золотниковой паре положить рублевое начертание, то она за рубль ходить стала во веки веков». То есть деньги представляют собой творение государства, ценность, созданную законом.

Таким образом, И.Т. Посошков впервые предложил проведение прогрессивных для того времени экономических преобразований.

Развитие России в XVII в., которое привело к экономическому и политическому объединению страны, создало предпосылки для проведения экономических преобразований. Считается, что наиболее активно на практике экономическая политика меркантилизма в России реализовывалась Петром I. По указу Петра I в Академии наук были учреждены изучение и преподавание экономических наук.

Реформы сыграли большую роль в историческом развитии страны. Активное участие в проведении петровских реформ принимали дворянские идеологи, среди которых следует выделить Ф.С. Салтыкова, А.П. Вольтынского, В.И. Татищева. Особую роль в решении проблем обеспечения экономической независимости и политической самостоятельности сыграл Михаил Васильевич Ломоносов.

Решение данного вопроса он связывал с всесторонним развитием отечественного производства, главным образом промышленности.

М.В. Ломоносов высказал идею приоритетного развития отраслей, связанных с производством и обработкой черных металлов. В программе развития промышленности уделял внимание развертыванию геолого-разведывательных работ и обширной разработке естественных богатств страны, рациональному размещению промышленности, строительству путей сообщения, изготовлению и применению машин, обучению населения «ремесленным» делам, освоению Северного морского пути. С целью развития промышленности требовал ограждения ее от иностранной конкуренции путем таможенного протекционизма. Он выступал за создание благоприятных условий для развития торговли, особенно внешней, которую считал одним из факторов роста богатства страны и благосостояния народа. Основой торговли считал отечественное производство, рост которого ведет к развитию внешней и внутренней торговли. М.В. Ломоносов указывал на необходимость государственного содействия ее развитию с целью активизации торгового баланса страны.

Таким образом, в экономических взглядах М.В. Ломоносова были меркантилистские элементы, но в определенной степени в них наметился отход от идей меркантилизма.

Так, богатство страны Ломоносов видел в изобилии «нужных вещей»; целью экономической политики считал «удовольствие подданных», удовлетворение материальных потребностей населения.

В отличие от меркантилистов, отстаивал приоритетное развитие не экспортных отраслей обрабатывающей промышленности, а добывающей промышленности и металлургии, причем с целью удовлетворения внутренних потребностей страны. Он отмечал, что экспорт должен развиваться лишь при наличии «внутренних избытков».

С точки зрения роли государства меркантилисты писали о том, что только детальное руководство со стороны правительства способно обеспечить порядок в хозяйственной сфере. Они видели в государственном руководстве средство, обеспечивающее социальную справедливость.

С развитием рыночных отношений набравший силу класс предпринимателей начал рассматривать государственное вмешательство и связанные с этим ограничения как помеху в своей деятельности. Изменившаяся ситуация подтвердила необходимость создания но-

вой системы экономических знаний, которая нашла свое выражение в формировании классической школы.

Первыми представителями классической политэкономии считают Уильяма Петти (1623–1687) в Англии и Пьера Буагильбера (1646–1714) во Франции.

В середине XVIII в. как реакция на меркантилизм во Франции возникло новое направление экономической мысли – *физиократизм* (гр.philsis – природа + kratos – власть, сила, господство). Основатель Ф. Кенэ – «Экономическая таблица» (1758 г.).

Физиократы считали, что внимание правительства должно быть обращено не на развитие торговли и накопление денег, а на земледелие, где, по их мнению, создается богатство общества.

Франция оставалась сельскохозяйственной страной, поэтому представители французской классической политической экономии – физиократы (Ф. Кенэ, А. Тюрго и др.) источник прироста капитала искали в земледелии, а «чистый доход» рассматривали как дар природы. Глава школы физиократов Франсуа Кенэ (1694–1774) заложил основы теории воспроизводства общественного капитала, создав первую макроэкономическую модель. Ее основу составляло движение совокупного общественного продукта между тремя классами граждан нации: классом земельных собственников, производительным классом, в том числе земледельцев, и непроизводительным классом, не связанным с земледелием.

В практических выводах физиократы добивались осуществления государством экономической политики, направленной на развитие крупного земледелия.

Развитие мануфактур и машинного производства обеспечили материально-техническую базу капитализма, а физиократы попытались свести стоимость к труду и сделали решающий шаг в сторону трудовой теории стоимости, искавшей источник капиталистического богатства в сфере производства.

С завершением этапа первоначального накопления капитала, с развитием рыночных отношений появились идеи экономического либерализма, которые впервые наиболее полно обосновали создатели классической школы политической экономии Адам Смит и Давид Риккардо и нашли много поклонников.

Основная работа А. Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776), Д. Риккардо «Начала политической экономии и налогового обложения» (1817).

Согласно А. Смиту, рыночная система не управляется из единого центра, но подчиняется порядку и функционирует по определенным правилам, она способна к саморегулированию.

В основе концепции Адама Смита (1723–1790) лежит идея «неуравнительного равенства». Он считал, что каждый человек уникален, обладает благоприобретенными способностями или полученными от природы. Различия индивидов становятся общественно значимыми благодаря обмену и торговой деятельности, а односторонность и ограниченность превращаются в достоинство человека, так как специализация повышает производительность труда. Благодаря обмену минимизируются издержки, заставляя людей становиться «глубокими специалистами в узкой области».

Таким образом, индивиды становятся полноправными членами общества, необходимыми друг другу благодаря своей специализации, а общество способствует всестороннему развитию личности. Именно труд вообще, существующий в рамках общественного разделения труда, А. Смит провозглашал источником материального богатства при капитализме.

По мнению А. Смита, «невидимая рука» рыночных законов, независимо от воли и желаний направляет индивида к цели, совсем не входившей в его намерения, к наилучшим результатам, к выгоде общества. Роль государства он ограничивал функцией «ночного сторожа» – поддержания правопорядка, охраны и защиты частной собственности и конкуренции.

В своей работе А. Смит утверждал, что «свободная игра рыночных сил (принцип «невидимой руки») создает гармоничное устройство». «Невидимая рука» направляет ход экономического развития в нужное русло.

Одной из центральных в учении А. Смита стала идея о том, что экономика будет функционировать эффективнее, если исключить регулирование ее государством. Лучший вариант для государства – придерживаться политики невмешательства государства.

Д. Риккардо также был сторонником всемерного ограничения вмешательства государства в экономику и полагал, что в экономике действуют объективные и стихийные и, одновременно, познаваемые законы. Механизм их действия поддерживает экономическую систему в равновесии только при отсутствии государственного вмешательства. Также он обращал особое внимание на то, чтобы государственная

экономическая политика способствовала росту производительных сил общества, проводил различие между стоимостью и материальным богатством. Предпосылкой увеличения богатства Д. Риккардо считал рост производительности труда: чем меньше затраты на производство единицы товара, тем выше результаты трудовых усилий, тем значительнее размеры богатства. Он выдвинул и обосновал принцип сравнительных затрат, создал теоретическое обоснование выгод, получаемых отдельными странами от международной специализации производства.

Заслугой Давида Риккардо (1772–1823) является то, что он попытался построить систему категорий политэкономии на основе трудовой стоимости. Он впервые формулирует экономическую противоположность классов буржуазного общества – капиталистов и пролетариата, что позволило некоторым из его учеников – социалистам – риккардианцам, например, Томасу Годскину, У. Томпсону и пр. – сделать революционные выводы.

Противниками школы Риккардо стали Т.Р. Мальтус, С. Бейли, Н.У. Сениор, Ж.-Б. Сей. Уже Т.Р. Мальтус осуществил переход от закона стоимости к теории спроса и предложения. С. Бейли прямо отождествил стоимость с меновым отношением, а Н.У. Сениор в теории воздержания пытался найти основания меновых отношений в психологических ощущениях человека (1837). Н.У. Сениор включал в число основных общих положений экономической науки «желание каждого человека получить как можно больше предметов, составляющих богатство, с наименьшими возможными жертвами». При этом он отмечал и то, что разные люди испытывают это желание с разной интенсивностью, а также признавал наличие у людей других мотивов, помимо стремления к богатству. В более поздних изданиях Н.У. Сениор включил в «богатство» такие компоненты, как «власть», «известность», «отдых», «блага для близких и друзей» и даже «пользу для общества». Экономические взгляды Н.У. Сениора изложены в «Основных началах политической экономии» (1836) и «Письмах о фабричном законодательстве».

Джон Стюарт Милль (1806–1873) подчеркивал, что политическая экономия охватывает не все поведение человека в обществе: «она рассматривает его лишь как существо, желающее обладать богатством и способное сравнивать эффективность разных средств для достижения этой цели. Она полностью абстрагируется от любых других челове-

ских страстей и мотивов, кроме тех, которые можно считать вечными антагонистами стремления к богатству, а именно отвращения к труду и желания безотлагательно пользоваться дорогостоящими наслаждениями. Их она до определенной степени включает в рассмотрение, поскольку они не просто иногда вступают в конфликт со стремлением к богатству, как другие мотивы, но постоянно сопровождают его в качестве тормоза или помехи, и, следовательно, рассматривая стремление к богатству, мы не можем не рассматривать и эти побуждения».

Таким образом, политическая экономия, согласно Миллю, с самого начала должна признавать ограниченность стремления к материальному богатству, хотя ограничивающие факторы сводятся к двум вышеназванным, очевидно самым важным из прочих человеческих мотивов, имеющих отношение к экономике.

Д.С. Милль изучал теорию спроса и предложения. Его интересовала не стоимость как основа цены, а различные факторы, влияющие на нее, и механизм ценообразования в целом.

Жан Шарль Леонар Сисмонди (1773–1842) изучал не абсолютный, а относительный рост капиталистического богатства, соотнесенный с динамикой населения, размерами его потребления. По его мнению, свободная конкуренция способствует, не только развитию буржуазного индивидуализма, чувства личной свободы, ответственности и инициативы, она заражает общество утилитаризмом.

Итак, пришедшие в конце XVIII в. на смену меркантилизму идеи экономического либерализма негативно оценивали государственное вмешательство в экономику, и сразу нашли огромное число поклонников. В отличие от меркантилистов классики политической экономии (Ф. Кенэ, А. Смит, Д. Риккардо и др.) искали источник капиталистического богатства в сфере производства.

Главное заключалось в том, что речь шла в этот период о классической теории невмешательства в экономику. В соответствии с классическим подходом государство должно заниматься только обеспечением безопасности жизни человека и его собственности и разрешать споры. По мнению классиков, для всех субъектов хозяйственной деятельности должны быть гарантированы основные экономические свободы, а именно выбор сферы деятельности, конкуренция и торговля.

Главной теоретической проблемой, которую позволяла решить принятая на вооружение классической школой модель человека, была проблема межотраслевой конкуренции, движения капитала, выравни-

нивания нормы прибыли – процессов, соединяющих хозяйственную деятельность разрозненных эгоистов в гармоничную общественную систему.

Классическая теория – фундаментальная основа экономической науки и на ее положениях основываются все последующие построения.

Сторонником, хотя и не очень последовательным, идей либерализма в нашей стране был М.М. Сперанский. Он не до конца разделял положения Смита о невмешательстве государства в хозяйственную деятельность и ввел в 1810 г. протекционистский тариф. Он решительно выступал за поддержание бюджетного равновесия и считал, что «главное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов с доходами». Впервые в российской истории Сперанский внес начала отчетности и проверки финансового состояния страны. Он считал, что одним из главных правил управляющих должно быть знание своего народа и понимание времени, в котором они живут.

Экономические кризисы перепроизводства, обострение классовой борьбы между пролетариатом и буржуазией все настойчивее ставили вопрос о внутренних противоречиях капитализма. Но для большинства теорий этого периода были характерны элементы романтизма и утопизма.

Новое направление в исследовании экономических процессов связано с трудами К. Маркса, которые были направлены на коренные преобразования социально-экономических отношений в виде революционных изменений отношений собственности. Но абсолютизация революционных способов разрешения социально-экономических противоречий закрыла Марксу путь к исследованию эволюционных преобразований, поэтому его теорию можно отнести к разряду революционных.

В начале XX в. в рыночной экономике роль государства стала настолько значимой, что вошла в историю как эпоха «государственно-монополистического капитализма».

Еще одной концепцией регулирования экономики является кейнсианство. Выдающийся английский экономист Дж. М. Кейнс совершил переворот во взглядах на роль государства в рыночной экономике. Он произвел революцию в экономической науке своего времени, создав концепцию рыночной экономики как целостной системы.

Его работа «Общая теория занятости, процента и денег» была опубликована в 1936 г., идеи вызвали переворот в классических воз-

зрениях на рыночную экономику и получили название «кейнсианской революции». Теорию Дж. Кейнса можно назвать «кризисной», так как он рассматривал экономику в состоянии депрессии. Дж. М. Кейнс ввел в научный оборот такое понятие, как «макроэкономика». В своих работах Кейнс доказывал невозможность самоисцеления экономического спада капитализма и необходимость государственного вмешательства как средства, способного уравновесить совокупный спрос и совокупное предложение, вывести экономику из кризисного состояния, способствовать ее дальнейшей стабилизации. В качестве средства регулирования предлагался соответствующий денежно-кредитный и финансовый инструментарий, регулирующий совокупный спрос.

Таким образом, в практическом плане регулирование совокупного спроса обеспечит осуществление такой экономической политики, которая позволит смягчить циклические колебания экономики. Он разработал «теорию эффективного спроса», составившую основу его концепции государственного регулирования. Считая обеспечение полной занятости одной из целей государственного регулирования, он уделял особое внимание процессам формирования национального дохода, реализации товаров в сфере обращения, обеспечения эффективного спроса.

Заслуга Дж. Кейнса состоит в том, что он разработал новую теорию регулирования производства и занятости. Он предложил способы корректировки рыночного механизма с помощью государственного макроэкономического регулирования. Он ввел в арсенал экономической науки новые методологические подходы, обосновал роль мультипликационного эффекта и кредитной политики. Кейнс обосновал решающую роль государства в предотвращении экономических кризисов. В задачи государства, по его мнению, входят регулирование распределения доходов всего общества, сосредоточение в своих руках денежных и других ресурсов в целях активного воздействия на рыночные процессы. Основным объектом государственного регулирования должен быть спрос на потребительском рынке и рынке средств производства. Чтобы расширить покупательную способность населения и стимулировать покупки предпринимателями новых средств производства, государство должно увеличивать объемы инвестиций в производство и увеличивать расходы на другие социально-экономические цели за счет сбора налогов и выпуска денег в обращение.

Согласно кейнсианству изменение совокупных запасов потребительских и инвестиционных товаров в основном воздействует на уровень производства и занятости. Во многом именно поэтому учение Кейнса поощряет активное вмешательство государства в экономику посредством дискреционной (не постоянной) фискальной политики. Акцент в этой политике делается на совокупных расходах и их элементах, вытекающих из основного кейнсианского уравнения:

$$Y = C + I + E - J + G, \quad (1.1)$$

где Y – уровень экономической активности;

C – потребление;

I – инвестиции;

E – экспорт;

J – импорт;

G – государственные расходы.

Доля государственных расходов в бюджетах большинства стран мира на протяжении XIX и XX вв. имела устойчивую тенденцию к росту.

Так, за период с 1870 по 1996 г. доля государственных расходов возросла (в % к ВВП): во Франции с 12 до 55%, в Нидерландах с 9 до 50%, в Германии с 10 до 49%, Италии с 12 до 53%, Японии с 9 до 36%, США с 4 до 33%.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), среднее значение доли государственных расходов в ВВП для 20 стран организации в 2014 г. составило 46,8%.

Согласно теории Кейнса дисбаланс между сбережениями и ожидаемыми инвестициями вызывает снижение деловой активности, что усиливает инфляционные процессы и влияет на уровень безработицы.

Таким образом, роль государственного регулирования рыночных процессов заключается в стимулировании спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов, среди которых большое значение придается выпуску и размещению на рынке крупных государственных займов для покрытия бюджетного дефицита.

В отличие от представителей классического направления (XIX – начало XX в.) Кейнс и его сторонники показывали невозможность автоматического регулирования экономики с помощью механизма свободного рынка, так как он не способен обеспечить равновесие спроса

и предложения, полное и рациональное использование материальных и человеческих ресурсов, непрерывный рост экономики. Поэтому, по их мнению, государство должно активно вмешиваться в хозяйственную деятельность, чтобы предотвратить кризисы и обеспечить стабильность развития.

Дж. М. Кейнс заложил общетеоретические основы исследования функциональных зависимостей и взаимосвязей между финансовыми параметрами производства и показал их влияние на ход экономического развития. Вся современная экономическая наука так или иначе связана с теорией Кейнса и не может игнорировать влияние на экономические явления всех условий и факторов, которые были рассмотрены Кейнсом.

Рыночный механизм, взятый сам по себе, безразличен к проблеме социальной справедливости и равенства, что приводит к дифференциации доходов, социальной незащищенности людей, чревато конфликтами. Свойственная рынку тенденция к концентрации производства и монополизации производства подрывает свободную конкуренцию, необходимую для осуществления регулирующей функции рынка. Все это дало повод заговорить о фактическом «фиаско» рынка. Профессор А.Я. Лившиц подчеркивает: «Рыночная экономика не имеет врожденного иммунитета против трех тяжелых болезней – монополизма, инфляции и спадов деловой активности».

Большинство развитых стран в конце 1940-х годов применяли идеи Дж. Кейнса в восстановлении своих экономик после Второй мировой войны.

На базе кейнсианской теории, развивая его идеи, в 1940–1960 гг. последователи Дж. Кейнса создали концепцию экономической системы, регулируемой как рынком, так и государством. Была сформулирована **концепция смешанной экономики** (нередко называемой кейнсианской смешанной экономикой), которая обосновывала необходимость оптимального сочетания частной и государственной собственности при приоритете национальных интересов по отношению к индивидуальным интересам, обеспечение условий для использования государственной собственности во благо общества. Различают два ее направления: **либеральное и социал-реформистское**.

Американскими экономистами Дж. Гелбрейтом и Р. Хейлброннером был исследован **либеральный вариант модели**, в соответствии с которой для рационального взаимодействия государственного и част-

ного сектора необходимы институциональные и социальные реформы, внедрение системы государственного планирования, регулирование частного сектора интересам развития общества и постепенной социализации экономики. Представители школы институционализма объясняют необходимость государственного регулирования рынка несовершенством рыночного механизма и его неспособностью решать современные проблемы развития общества.

Дж. Гэлбрейт обосновывает необходимость государственного регулирования рынка тем фактом, что в XX в. появилась тенденция концентрации производства и усиления роли крупнейших корпораций на товарных и финансовых рынках. Он считает, что в современной экономике складываются две крупные системы: «рыночная» система, включающая мелкие предприятия, и «планирующая» система, в которую входят крупные корпорации, взаимодействующие с государством. В результате происходит усиление государственного воздействия на рыночные процессы.

Лауреат Нобелевской премии Пол Самуэльсон подчеркнул: «Обе стороны – рынок и государство существенны. Управлять экономикой в отсутствие того или другого – все равно, что пытаться аплодировать одной рукой».

Дж. Кларк одним из главных пунктов регулирования рыночных процессов считал систему общественного контроля над бизнесом, включая контроль на внутрифирменном, региональном и общегосударственном уровнях. В эту систему входит контроль над деятельностью крупных корпораций, государственное воздействие на механизмы конкуренции и ценообразования на товарных рынках, финансовом рынке, рынке труда и др.

Американские экономисты Г. Стейнер и Дж. Стейнер рассматривали систему государственного регулирования рынка как внешнюю среду, обеспечивающую, во-первых, безопасность товаров для потребителей, соблюдение экологических требований в процессе производства, достоверность рекламной информации, и, во-вторых, поддержку частного бизнеса на основе субсидирования, защиты от недобросовестной конкуренции, обеспечения возможности выхода на рынки других стран и т.д.

Таким образом, система государственного регулирования рынка рассматривается с позиций интересов бизнеса, реализация которых позволит обеспечить выполнение интересов общества в целом.

Новое содержание модель приобрела благодаря *неоклассическому синтезу* – обобщающей экономической концепции, сформулированной П. Самуэльсоном, Дж. Хиксом и Э. Хансеном, получившей широкое распространение в новой России. Ими разработана система мер антикризисного регулирования экономики, включающая гибкое использование расходов и доходов бюджета в зависимости от изменений рыночной конъюнктуры, а также использование системы налогового регулирования, платежей социального страхования. При этом представители данного направления наряду с бюджетными и денежно-кредитными методами регулирования предлагают более широкое использование рыночных условий, таких как конкуренция, динамика цен и др.

Известный американский экономист П. Самуэльсон считал, что смешанная экономика фактически является гигантской системой общего страхования от наихудших бедствий экономической жизни.

Теоретики лейбористской партии Великобритании явились представителями *социал-реформистского* направления концепции смешанной экономики. Их целью стало достижение оптимального сочетания децентрализации и централизации, плана и рынка, индивидуальных и общих форм собственности. Они предлагают прямую национализацию отдельных отраслей и крупных компаний, строительство государственных предприятий и их развитие на основе государственного предпринимательства, создание совместных государственно-частных компаний.

На основе общей концепции кейнсианцы разработали конкретные формы и методы государственной экономической политики в смешанной системе. Наибольшее признание в практике государственного регулирования экономики получили теории антициклического (сейчас более известного как конъюнктурного) регулирования и теории экономического роста.

Главное направление государственной политики экономического роста – это воздействие на инвестиции. Основными ее инструментами являются государственный бюджет, налоговая политика и регулирование нормы процента.

Из методов регулирования решающее значение придается государственным расходам, расширение которых иногда обеспечивается в определенной степени дефицитным финансированием. Основная цель роста государственных расходов – увеличение эффективного

спроса со стороны самого государства и создание благоприятных условий для частных капиталовложений.

Модель государственного регулирования, предложенная Кейнсом, позволила ослабить циклические колебания в течение более чем двух послевоенных десятилетий. Примерно с начала 1970-х годов стало проявляться несоответствие между возможностями государственного регулирования и объективными экономическими условиями.

Многочисленные последователи, относящиеся к субъективному **неоклассическому** направлению политической экономии, которое возникло в 70-х годах XIX в., не отрицали необходимости государственного регулирования экономики, но считали, что оно должно быть ограниченным и избирательным. Основатели **неоклассической школы** – известные экономисты: К. Менгер, Ф. Визер, Е. Бём-Баверк, У. Джевонс, Л. Вальрас, В. Парето, Дж. Б. Кларк и А. Маршалл.

Они пытались определить оптимальный режим работы хозяйственных единиц при свободной конкуренции, условия экономического равновесия рыночной системы. При этом исходили из того, что свободная конкуренция адекватное ей ценообразование обеспечивают равновесие между спросом и предложением, а всякое государственное вмешательство нарушает равновесие. Государству неоклассики отводили лишь роль традиционного «ночного сторожа», охраняющего свободу рынка, и «дорожного регулировщика», который должен вмешиваться в случае экстремальных ситуаций.

Обосновывая принцип равновесия, А. Маршалл ввел понятие «равновесной цены», которая представляет собой точку пересечения кривой спроса и кривой предложения. Равновесие по Маршаллу – это равновесие только на рынке товаров и услуг. Л. Вальрас же решал общетеоретическую задачу – проблему общего экономического равновесия. Он доказал, что состояние равновесия может быть достигнуто как некий идеал, к которому стремится конкурентный рынок, и только с использованием математического метода.

Неоклассицизм развивался одновременно с кейнсианством как самостоятельная система взглядов на проблему государственного регулирования экономики.

Неоклассики считали, что государство должно участвовать в экономике только для устранения препятствий, мешающих действию законов свободной конкуренции. Их лозунгом стал тезис: «Конкуренция везде, где возможно, регулирование там, где необходимо», а

основной концепцией, – ограниченное вмешательство государства в экономику с целью создания условий свободной конкуренции при ведущей роли частной собственности и негосударственных хозяйственных структур.

Большинство регулирующих структур в индустриально развитых странах обязано своему возникновению великой депрессии 30-х годов, а также двум мировым войнам, которые поставили под сомнение способность рыночных сил и институтов автоматически приводить экономику в равновесие на уровне эффективного использования ресурсов. Именно идея о неспособности рынка решать целый ряд существенных для демократических обществ проблем и легла в основу принципов экономического регулирования.

Среди наиболее ярких авторов неоклассической модели выделяется Дж. Мид, считавший, что государство может косвенно регулировать экономические процессы, а для эффективного перераспределения доходов в обществе, обеспечения полной занятости и экономического роста достаточно проводить центральным банком одну кредитно-денежную политику, не используя бюджетную и налоговую.

Направление в экономической науке и практике хозяйственной деятельности – неоклассицизм – представлено несколькими крупными школами: чикагской, лондонской и фрайбургской.

Фрайбургская школа (неолиберализм) в Германии объединила таких ученых-экономистов, как Л. Эрхард и В. Ойкен. Их можно считать умеренными либералами. Они выдвинули модель «социального рыночного хозяйства», основной идеей которой явилось естественное сочетание централизованного управления и рыночной экономики. Главные постулаты социального рыночного хозяйства:

1. Основа хозяйственной системы – свободная рыночная экономика и конкурентный рынок. Государство – их защитник.
2. Выработка и проведение четкой экономической и социальной политики.
3. Всемерное развитие конкуренции.

Чикагская школа (неоконсерватизм) в США во главе с такими учеными, как Л. Мизес и М. Фридмен, относится к консерваторам. Они призвали возродить приоритетное значение денег с помощью жесткой денежной политики и обосновали методы регулирования экономики с помощью денежно-кредитных инструментов. Основной идеей

монетаризма, зародившейся в 1920-е годы и развившейся в 1960-е, явились постулаты:

1. Рыночная система способна автоматически на основе саморегулирования приходить в равновесие.
2. Экономика в рыночных условиях не требует вмешательства государства, которое необходимо жестко ограничивать.
3. Деньги могут служить стихийными регуляторами экономических процессов.

Лондонская школа (Англия) с такими учеными, как Ф. Хайек и Л. Роббинс, относится к ультраправому (ультралиберальному) крылу неоклассицизма. Они считали, что государство не должно никак ограничивать или принуждать субъекты экономики, а может лишь платить пенсии и пособия по безработице.

В 60-е годы XX в. произошло резкое усиление инфляционных процессов, рост безработицы и бюджетных дефицитов, и на волне роста новых идей усиления социальной политики произошло расширение деятельности правительства в таких сферах, как здравоохранение, жилищное строительство, образование, трудовые отношения, экология и многое другое.

В 70-е годы неолибералы подвергли резкой критике модель государственного регулирования экономики и потребовали вернуться к свободной конкуренции с минимумом социальных реформ для развития рыночных сил.

Уже во второй половине 70-х годов против Кейнса вслед за известным австрийским экономистом Фридрихом Хайеком выступили сторонники современных неоклассических доктрин (теории монетаризма, теории рациональных ожиданий, теории предложения). Сторонники этих теорий (М. Фридмен, Дж. Хикс, Р. Солоу, М. Браун, Г. Саймонс, И. Фишер, Ф. Кейген, А. Шварц, Р. Селден, К. Бруннер и др.), являющиеся антиподами кейнсианства, возражают идее классиков о том, что рыночному капиталистическому хозяйству присуща особая устойчивость, делающая ненужным государственное вмешательство. Поэтому, считают они, государственные меры по стимулированию спроса не улучшают состояние экономики, а, наоборот, порождают диспропорцию и ухудшают экономическую конъюнктуру, поскольку препятствуют действию стихийных «выравнивающих» механизмов конкуренции и ценообразования.

«Теория предложения» А. Лафферта, М. Фелдстайна и Д. Ригана состоит в том, что рынок является единственным нормальным спо-

собом организации хозяйства, они были против государственного регулирования экономики, считая его неизбежным злом, сковывающим инициативы и снижающим эффективность хозяйственной деятельности.

Сторонники теории предложения считают, что трансформация модели государственного регулирования должна состоять в отказе от воздействия на воспроизводство через спрос, а вместо этого – неиспользование косвенных мер воздействия на предложение. В соответствии с этой теорией государство должно обеспечить условия для процесса накопления капитала и повышения производительности факторов производства. Главные преграды на этом пути – это высокие налоги и инфляция, поэтому сторонники невмешательства в экономику предложили осуществлять антиинфляционные мероприятия и предоставлять налоговые льготы предпринимателям.

В основу **монетаристского подхода** положен постулат о жесткой связи между предложением денег и скоростью их обращения, объемом производства и уровнем цен. В основе идей монетаризма лежит количественная теория денег, которая трактует деньги как основной элемент рыночного хозяйства.

Главный упор современные неоклассики, особенно монетаристы, делают, в отличие от кейнсианцев, не на принцип эффективного совокупного спроса, а на принцип предложения, на отмену государственного регламентирования и регулирования предпринимательской деятельности. Они выступают за снижение налогов с предпринимателей, создание других благоприятных финансовых условий для прибыльного предпринимательства (снижение бюджетного дефицита, либерализацию ценообразования, ограничение денежной эмиссии), а также за уменьшение денежных расходов на гражданские и социальные нужды, в частности, за отмену минимальных гарантированных ставок заработной платы. Преувеличивая роль денег, монетаристы считают, что функции государства в экономической области должны в основном ограничиться регулированием эмиссии денег и кредитования.

Государственное вмешательство монетаристы объявляют вредным для развития предпринимательской инициативы, дестабилизирующим экономику и изначально бюрократичным. Суть монетарной политики – в регулировании объема предложения денег для стабилизации национального рынка.

Возникшая излишняя бюрократизация процедур регулирования и подверженность правительств давлению со стороны крупного капитала, заставили задуматься о необходимости проведения фундаментальных реформ систем регулирования, которые начались в 1980-е годы. Популярным лозунгом того времени стало «облегчение бремени регулирования». Его идеей было то, что государственное вмешательство блокирует конкуренцию и повышает цены для потребителя.

Идеи монетаризма нашли свое отражение в новом экономическом курсе, проводимом в 1980–1990-е годы в ряде стран.

Наиболее последовательно это проявилось в «тэтчеризме» (Англия) и «рейганомике» (США), в Чили, Израиле, а также в России и других постсоциалистических странах в ходе экономических реформ.

В результате в США и Великобритании были приняты дерегуляционные инициативы, которые были экспортированы в другие страны. В том числе была проведена денационализация экономик таких стран, как Англия, Франция, Япония, Чили, Испания и пр., что позволило оздоровить хозяйственную ситуацию этих стран.

Что касается реализации монетаристской теории в нашей стране, то идеологи российской экономической реформы начала 1990-х годов официально провозгласили приверженность к открытой рыночной экономике. Начали создаваться отдельные механизмы регулирования объема предложения денег для стабилизации национального рынка, но российский монетаризм, в отличие от западного, носил жесткий директивно-ограниченный характер, игнорируя на практике его важнейшие постулаты. Так, в России проводилась политика постоянного сжатия денежной массы как основного рычага воздействия на инфляцию. В результате монетизация ВВП сократилась с 73% в 1990 г. до 12% в 1995 г., при этом денежная масса не компенсировала роста цен, что привело к кризису промышленного производства и в конечном итоге – к резкому экономическому спаду.

Экономические реформы в России практически начались с реализации теории рыночной экономики, в основе которой лежит модель Манделла–Флеминга, базовым постулатом которой является утверждение, что эффективность налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики зависит от действующего режима валютного курса. Валютный курс при этом играет определяющую роль в денежно-кредитной политике.

По мнению многих специалистов, игнорирование или незнание этих принципов Правительством РФ привело к резкой девальва-

ции национальной валюты по отношению к доллару США в августе 1998 г. и явилось одной из причин финансового кризиса в России.

В 1980-е годы, несмотря на популярные тогда идеи дерегулирования, экспансия государственного вмешательства не прекратилась, а большинство экспертов отмечает, что ни одна сфера деятельности правительств индустриально развитых стран в 80-е годы не расширялась такими темпами, как регулирование в социальной сфере. Процесс создания правил стал настолько сложным и трудоемким, что в 1970–1980-е годы появилась новая тенденция: в общем объеме регулирующих инструментов начала резко увеличиваться доля регулирования деятельности самих правительств.

Другой тенденцией этих десятилетий стало нарастание международных норм, что привело к необходимости создания множества наднациональных органов, отвечающих за процедуры регулирования в целом ряде стран, разделяющих общие принципы. Параллельно шел процесс усиления регулирующих функций органов власти на местах, что также вело к необходимости согласования принципов регулирования как с надрегиональными, так и с наднациональными регулирующими структурами.

Итак, к концу XX в. системы регулирования в большинстве индустриально развитых стран превратились в весьма громоздкие и взаимозависимые механизмы с не всегда ясными целями создания и функционирования. Ситуация также осложнялась перераспределением полномочий от традиционных институтов власти к вновь созданным регулирующим структурам, что создавало дополнительную путаницу и неразбериху.

В результате применения либеральных методов в более чем 50 развивающихся странах и странах социалистического лагеря в 90-е годы произошло резкое ухудшение социально-экономического положения. Под давлением МВФ идеи либерализма были использованы в СССР, что привело к катастрофическим последствиям. На территории бывшего СССР была искусственно внедрена теория абсолютного рынка и частной собственности, характерная для XVIII–XIX вв., при совершенно иных социально-экономических условиях конца XX в.

Пятой разновидностью концепции государственного вмешательства в экономику является идея командно-административной системы управления (КАСУ), реализованной с СССР с 1929 по 1989 г. Ее основной идеей являлось полное огосударствление экономики (95%),

отсутствие реального рынка товаров и услуг, экономических и политических свобод.

Теоретической основой экономического и политического управления экономикой послужили труды К. Маркса, Ф. Энгельса, развитые в работах В.И. Ленина: в 1916 г. – «Империализм, как высшая стадия капитализма», в 1917 г. – «Грозящая катастрофа и как с ней бороться», в 1918 г. – «Очередные задачи Советской власти» и пр. В основу КАСУ России были положены тезисы, разработанные в Германии в 1916 г. в условиях разрухи, голода и дефицита ресурсов и продовольствия, предполагавшие максимально возможную в условиях капитализма национализацию экономики и всеобщую трудовую повинность с 16 до 60 лет.

Дальнейшие теоретические разработки идеи КАСУ были развиты в работах И. Сталина и других политических деятелей, обеспечили победу в Великой Отечественной войне за счет жесткого командного управления всеми ресурсами, высокого энтузиазма народа, готового путем лишений обеспечить реализацию лозунга «Все для фронта, все для победы».

КАСУ наиболее подходит для экстремальных ситуаций, использовалась в период Второй мировой войны в Германии, Италии, Испании, Японии была направлена на спасение государств.

В мирное время КАСУ подрывает заинтересованность людей в эффективном труде, но в связи с противодействием Запада развитию СССР после Второй мировой войны, началом гонки вооружений и холодной войны, условия сохранения КАСУ сохранились.

В первые десятилетия XX в. проблемы государственного регулирования экономики привлекли особое внимание экономистов России, в том числе в связи с разработкой долгосрочных планов развития народного хозяйства Советского Союза. В СССР использовалась административная модель регулирования экономики и централизованное планирование развития. Можно выделить основные черты государственного регулирования экономической системы в СССР.

Высокие информационные и организационные издержки, которые не позволяли централизованному планированию стать эффективным инструментом хозяйственного управления, долгое время не могли быть преодолены, и только в послевоенные годы началась разработка действенных решений, которые к концу 50-х годов были воплощены на практике, подняв государственное регулирование экономики на качественно новый уровень.

В период 1950–1985 гг. за привычным образом тотальной плановой системы скрывались тонкие инструменты экономического управления и регулирования экономической системы на национальном уровне, лишенные идеологических подоплек. Одним из видных представителей теорий планового хозяйства и государственного регулирования экономики был советский экономист С.Г. Струмилин, разработавший несколько макроэкономических индексов, систему материальных балансов. Через анализ зависимости между квалификацией рабочих и сроком обучения он обосновал необходимость бесплатного образования, что позволяло советскому государству обеспечивать растущую промышленность страны квалифицированными кадрами.

Опираясь на первые работы О. Ланге 1930-х годов, западные экономисты отмечали, что «советская система трансформировала экономику из отсталой в мощную индустриальную за небольшой промежуток времени, развиваясь вплоть до последних десятилетий, и лишь неадекватная политика и некомпетентность администраторов привели ее к поражению».

Политическое управление экономикой страны показало свою несостоятельность и было ликвидировано вместе с конституционной монополией КПСС в 1990 г.

Сегодня идеи и механизмы планового хозяйства, разработанные в СССР, применяются на Кубе, в Северной Корее, частично в Китае, Вьетнаме, Иране, Сирии, Алжире, Израиле, Саудовской Аравии. Элементы планирования переняли и страны Западной Европы, например Франция, Бельгия, Германия. Вопросами государственного регулирования экономики интересовался также видный российский экономист Н.Д. Кондратьев, разработавший всемирно известную и признанную теорию длинных волн в экономической динамике, получившей название «циклы Кондратьева».

М.А. Сажина выделяет три основополагающие группы выполняемых государством экономических функций, которые позволяют эффективно влиять на развитие экономики страны в целом:

- поддержка функционирования рыночной системы путем обеспечения правовой базы и создания конкурентной среды, защита конкуренции через антимонопольное законодательство;
- перераспределение дохода и богатства, корректировка распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта, стабилизации экономики посредством контроля за уровнем занятости и инфляции;

– ограничение действия некоторых элементов рыночного механизма. Так, ограничение использования рыночных элементов наблюдается в сфере совокупного муниципального потребления, когда речь идет о поддержании и об охране общественного порядка, о национальной обороне, транспортной системе, обслуживании инфраструктурных комплексов, водоснабжении и т.д. Ограничения применяются и в сфере совокупного потребления и обеспечения общественно-нормальных условий образования и медицинского обслуживания. Государственные и муниципальные органы обеспечивают функционирование систем образования, здравоохранения, экологического контроля с учетом рыночных и общественных интересов.

1.2. Модели государственного регулирования экономики развитых стран

На современном этапе выделяют две основные модели государственного регулирования экономики, это:

- экономический либерализм (лат. – свободный) – как систему социально-экономических отношений, в которой доминируют рыночные регуляторы, а роль государства сведена к минимуму;
- экономический дирижизм (лат. – руководящий), предполагающий значительное влияние государства на социально-экономическое развитие страны.

Существующие рыночные системы и направленность их развития зависят от ряда факторов:

- географического положения;
- наличия природных ресурсов;
- исторических условий развития;
- традиций населения и его обычаев;
- уровня развития производительных сил;
- социальной направленности общества.

Можно выделить общие черты экономических условий хозяйствования различных стран:

- наличие многообразных форм собственности;
- преобладание свободных цен на товары и услуги;
- развитая система свободной конкуренции;
- распространение предпринимательской деятельности;

– определенная система государственного регулирования экономики.

Среди 197 стран мира выделяют следующие основные модели государственного регулирования экономики (рис. 1.1):

- Американская модель
- Японская модель
- Немецкая модель
- Шведская модель
- Французская модель
- Южнокорейская модель
- Китайская модель.



Рис. 1.1. Общепринятые модели государственного регулирования экономики развитых стран

Американская модель. Эта модель получила название «либеральная модель капитализма». Ее характерными особенностями являются:

- малый удельный вес государственной собственности;
- минимальная регулирующая роль государства в экономике. Такое вмешательство, как правило, инициируется экономическими кризисами или резким подъемом экономики;
- всемерное поощрение предпринимательства;

- резкая дифференциация на богатых и бедных;
- большое различие на уровне заработной платы, составляющее 110-кратный разрыв между главой фирмы и служащими;
- приемлемый уровень жизни малообеспеченных групп населения.

Японская модель. К основным чертам японской модели относятся:

- высокий уровень государственного воздействия на основные направления национальной экономики;
- составление 5-летних планов укрепления и развития сил обороны, которые разрабатываются с 1957 г.;
- широкое распространение пожизненного найма рабочих на фирмах; объединение их общими интересами; привлечение работников к управлению и принятию решений;
- незначительное различие на уровне заработной платы, которое составляет семнадцатикратный разрыв между главой фирмы и служащими;
- социальная направленность модели.

Немецкая модель. Близка по своему социально-экономическому содержанию к японской. Отличительными особенностями немецкой модели являются:

- сильное государственное воздействие на экономику, которое проявляется преимущественно при решении социальных проблем;
- Германия одна из первых ввела в начале 70-х годов принцип таргетирования (планирования) основных макроэкономических показателей для достижения поставленной цели;
- реализован принцип социального партнерства, подразумевающий участие работников предприятия в его собственности;
- в немецкой модели так же, как и в японской, решающая роль отводится банкам, при этом центральному банку предоставлена полная автономия;
- различие в уровне заработной платы, как и в японской модели, является незначительным и составляет двадцатитрехкратный разрыв между главой фирмы и служащими.

Шведская модель. Отличительной особенностью шведской модели является:

- социальная направленность, сокращение имущественного неравенства, забота о малообеспеченных слоях населения. Иногда шведскую модель называют второй моделью социализма. Швеция отличается высоким уровнем жизни и обеспечения гражданских прав.

– государство активно участвует в обеспечении экономической стабильности и в перераспределении доходов. Большая часть услуг в Швеции предоставляется в государственном секторе, причем бесплатно;

– государство достаточно часто вмешивается в процесс ценообразования, устанавливая фиксированные цены.

Французская модель. Не имеет ярких особенностей. Эта модель – среднее между американской и немецкой.

– высокая регулирующая роль государства. Во Франции с 1947 г. составляются пятилетние планы – применяется индикативное планирование;

– значительные масштабы прямой предпринимательской деятельности государства, широкое вмешательство государства в процесс накопления капитала;

– жесткий режим государственного регулирования цен, который частично сохранился до настоящего времени;

Южнокорейская модель. Отличительной особенностью Южнокорейской модели является сильное регулирующее воздействие государства на развитие экономики. Оно включает следующие экономические рычаги:

– планирование экономического развития (пятилетки);

– переход к индикативному планированию осуществлялся по мере развития частного бизнеса. Крупные инвестиционные проекты иногда принимались вопреки рекомендациям МВФ и Мирового банка;

– в Южной Корее длительное время действовала государственная монополия в кредитно-финансовой сфере. Частные банковско-кредитные институты появились лишь в первой половине 80-х годов. Такая политика позволяла государству концентрировать в своих руках финансовые и валютные ресурсы и эффективно использовать их для развития приоритетных отраслей;

– регулирование внешнеэкономической сферы было направлено на стимулирование экспорта и ограничение импорта и тем самым поддерживалось развитие собственного производства.

Китайская модель. При выборе модели экономического развития для КНР китайские ученые разработали «смешанную модель».

Сущность ее состоит в том, что рыночный механизм функционирует в условиях государственного регулирования. Наличие его способствует совершенствованию плановой экономики и обеспечивает

сочетание интересов трех сторон – государства, предприятия и отдельного работника, это предполагает плановое управление на макроуровне, рыночное регулирование – на микроуровне и функционирование различного рода рынков, регулируемых государством. В результате был намечен переход от модели «Централизованной плановой экономики» к модели «Социалистической плановой товарной экономики», сущность которой состоит в том, что социалистическое производство является товарным, и взаимодействие между товаропроизводителями строится на развитии товарно-денежных отношений. При этом в качестве определяющих положений выступает общественная форма собственности на важнейшие средства производства и решающая роль централизованного планирования на макроуровне.

Все эти страны имеют смешанную экономику, где налицо рыночные и государственные регуляторы, свободное сосуществование различных форм собственности, индикативное планирование, активная социальная политика государства.

Практически все современные концепции признают более эффективной смешанную экономику. В ее условиях государство является одним из экономических субъектов и его роль заключается в налаживании социального взаимодействия с другими экономическими субъектами. Именно такая экономика оптимальна для России, так как она в течение нескольких десятилетий развивалась в условиях господства только одной формы собственности (государственной). В нашей стране практически 70 лет не было рынка и свободы экономической деятельности.

В целом такая экономика называется социально-ориентированной моделью рыночного хозяйства или социальной рыночной экономикой. Эволюция к такой экономике становится общемировой тенденцией. Отсюда можно сделать вывод, что стратегией дальнейших действий России должно стать движение к современным формам социально-ориентированного рыночного хозяйства.

Слабее развито ГРЭ в США, Канаде и Австралии, где, в отличие, например, от Европы, не было социально-экономических потрясений, аналогичных последствиям Второй мировой войны, возникновению социалистического лагеря и затем его распада. Частный капитал обладал особенно сильными позициями. Тем не менее ГРЭ и в этих странах играет заметную роль, особенно в периоды ухудшения рыночной конъюнктуры, при высоких показателях безработицы и инфляции.

Таким образом, различные теории государственного регулирования экономики связаны с экономическими концепциями, сторонники которых придерживались различных взглядов на роль государства в экономике. Наиболее значимые концепции государственного регулирования экономики были сформулированы экономистами в рамках трех течений: кейнсианства, монетаризма и институционализма. Изучая мнения российских экономистов в отношении значения экономической роли государства и государственного влияния на экономику, можно судить о том, что разработка государственных программ является собой основу для решения масштабных социально-экономических задач. Задачи государственного регулирования экономики решаются при условии создания нормативно-правовой базы для экономических отношений, мер по защите населения от вредных последствий рыночной экономики, политики перераспределения доходов и ресурсов, а также последовательной реализации мер, направленных на стабилизацию экономики.

Немецкий государственный деятель Л. Эрхард сказал: «Экономические концепции и экономические уклады всегда были и будут подвержены изменениям, однако вечной остается цель экономической деятельности – служить и содействовать благосостоянию людей. Наилучшим является такой экономический строй, который обеспечивает оптимальную эффективность и при котором экономические цели гармонично сочетаются с реальными условиями, а также с социальными целями.

Объективная возможность государственного регулирования экономики появляется только с достижением определенного уровня экономического развития, концентрации производства и капитала. А необходимость, которая превращает эту возможность в реальность, связана с нарастанием проблем, с которыми призвано справиться государственное регулирование экономики.

1.3. Необходимость, сущность и основные цели государственного регулирования экономики

Сущность государственного вмешательства, объективная необходимость в нем, а также изменение величины воздействия зависят от уровня и особенностей функционирования национальной экономики, этапа ее развития.

Государственное регулирование экономики заключается в определении стратегического развития национальной экономики, разработке экономической программы, координации экономических мер для достижения условий роста уровня жизни населения и улучшения условий хозяйствования для экономических агентов в стране.

Следовательно, *краеугольный камень всех теорий государственного регулирования экономики* – определение границ, степени вмешательства государства и перечень конкретных мер, используемых для влияния на экономические отношения, особенно в рамках предпринимательской деятельности.

Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования экономики определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в той или иной стране в конкретный период.

Рыночная экономика не в состоянии самостоятельно развиваться без вмешательства государства, которому следует определить необходимые сферы приложения мер воздействия для повышения эффективности функционирования национальной экономической системы. Ключевым вопросом является – насколько серьезным должно быть это вмешательство и как именно должно осуществляться государственное регулирование экономики.

Также необходимо отметить, что любая современная развитая страна функционирует в условиях, когда государство осуществляет активную бюджетно-налоговую политику, серьезно регулирует сферу финансовых отношений, занимается решением социальных и других важных проблем, определяет приоритеты экономического роста и развития внутри страны.

Регулирование рыночной экономики представляет собой осознанное и волевое упорядочение товарно-денежных отношений с целью согласования потребностей и интересов различных участников этих отношений, прежде всего общества в целом, его важнейших слоев, регионов, отраслей, предприятий.

Ведущую роль во всем этом сложном процессе должно играть государство, его органы (особенно хозяйственные). Однако в современных условиях активно влияют на экономическую жизнь крупные корпорации, разнообразные общественные организации (профсоюзы, массовые политические партии, объединения предпринимателей, потребительские и экологические союзы и т.п.), трудовые коллективы предприятий, отдельные личности.

Регулирование экономики, как и управление ею, тесно связаны. Они являются упорядочивающими, координирующими процессами, но регулирование – лишь один из видов управления, и, в зависимости от выбранной модели, может принимать черты, свойственные как командной, так и либеральной экономике.

Необходимость в государственном регулировании обусловлена следующими основными факторами:

- общественным характером производства и усложнением межотраслевых связей;
- поддержанием рациональных межотраслевых и межрегиональных пропорций;
- развитием государственного сектора;
- предотвращением кризисов;
- стимулированием инновационного развития и фундаментальной науки;
- защитой экономики от отрицательных последствий глобализации.

В настоящее время государство в большинстве стран мира является неотъемлемым субъектом экономики, и основная причина его вмешательства в экономику состоит в противоречии между характером производства (общественного) и частной формой присвоения его результатов (в интересах отдельных субъектов).

Крупнейшие фирмы на современном этапе разрушили рынок свободной конкуренции, установив монополию, ликвидировав равновесные цены и равенство спроса и предложения на уровне макроэкономики, сформировали «экономику мыльного пузыря», поэтому от государства требуется активная антимонопольная деятельность.

Внешние негативные факторы развития рыночной экономики вызывают замедление темпов экономического роста, обострение социальных отношений, нерациональное использование природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и требуют незамедлительного вмешательства государства в сферы производства и управления.

Всеобщая глобализация и обострение межнациональных отношений требуют от государства, как гаранта и защитника, укрепления позиций на международном рынке и защиты национальных интересов.

Необходимость государственного регулирования определяется задачами решения социальных проблем, влияющих на развитие экономики. Так, государство устанавливает минимальные размеры заработ-

ной платы, продолжительность рабочего времени, гарантированного отпуска, размер прожиточного минимума. Оно регулирует отношения между трудом и капиталом, определяет направления социальных расходов, устанавливает пособия по безработице, осуществляет выплаты различных видов пенсий и других пособий.

Обеспечить экономику необходимым количеством денег может только государство.

По мнению некоторых экономистов, государство должно играть огромную роль и в выборе дальнейшего развития экономической системы. Вмешательство государства считается необходимым, так как стихийные начала рынка нацеливают экономическое развитие прежде всего на получение прибыли конкретным предприятием или отраслью, а не на развитие экономики в целом.

Таким образом, в экономической науке выделяют пирамиду целей государственного регулирования в зависимости от условий и исторического момента. Их принято разделять на «высшие», формирующие благоприятные условия поддержания экономического развития и социальной стабильности общества, и «прочие», являющиеся производными и зависимыми от высших.

В западной литературе принято выделять четыре главные цели государственного регулирования экономики (цели первого порядка), объединяемые понятием «магический четырехугольник»:

- обеспечение темпов роста ВВП, соразмерных хозяйственному потенциалу страны (прирост национального богатства);
- минимизация безработицы (уровень безработицы);
- стабильность цен (темпы инфляции);
- внешнеэкономическое равновесие, выражающееся в бездефицитном или умеренно-дефицитном платежном балансе (равновесие платежного баланса).

Их называют магическими, т.к. одни цели противоречат другим.

Так, стимулирование занятости населения посредством дополнительных государственных расходов подстегивает рост бюджетного дефицита, а, в конечном счете, и рост инфляции. И, наоборот, борьба с инфляцией путем «удорожания денег» ведет к сокращению инвестиций и росту безработицы. Борьба за полную занятость и экономический рост повлечет торговый дефицит и рост цен. При кризисе характерно обострение каждой из проблем, и решать их уже значительно сложнее.

«Магия» как раз и состоит в том, чтобы двигаться во всех четырех направлениях более или менее равномерно. Нельзя жертвовать одним во имя другого, выделяя приоритетные цели.

Из высших целей госрегулирования вытекают различные цели второго порядка, направленные на создание благоприятных законодательных условий для увеличения прибыли, усиления конкуренции, сглаживания цикличности экономики, стимулирования умеренного (в соответствии с имеющимися ресурсами) экономического роста. К таким целям относят непрерывную модернизацию производственного аппарата в соответствии с требованиями НТР, сглаживание экономического цикла, предотвращение и нивелирование чрезмерных различий в доходах, поддержание высокой конкурентоспособности национальных производителей на мировом рынке, поддержание внешнеэкономического равновесия (т.е. обеспечение бездефицитности платежного баланса или терпимого дефицита), удовлетворительное состояние окружающей среды.

Из целей первого и второго порядка вытекают цели третьего порядка и т.д. Число таких целей неопределенно. Причем в каждой стране одни из них появляются, а другие уходят в небытие по мере их достижения или вследствие обнаруживающейся их недостижимости. Некоторые из них отходят на задний план, а затем вновь становятся актуальными.

Построенное «дерево целей» видоизменяется в зависимости от конкретных проблем, стоящих перед страной. Конкретные цели можно сгруппировать по определенным блокам, определяющим достижение наиболее общих целей. В целом «дерево целей» можно представить следующим образом.

1. Обеспечение экономической стабильности, выравнивание долгосрочных циклических и краткосрочных конъюнктурных колебаний:

- регулирование отраслевой и региональной структуры национальной экономики;
- обеспечение экономического роста;
- поддержка устойчивости национальной валюты;
- обеспечение полной занятости;
- внешнеэкономическое равновесие.

2. Обеспечение рамочных условий функционирования народного хозяйства:

- обеспечение территориальной целостности;

-
- обеспечение правовых основ функционирования экономики;
 - поддержка внутреннего порядка.
3. Обеспечение социальной стабильности:
- социальная обеспеченность различных слоев населения;
 - предоставление социальных услуг;
 - обеспеченность населения общественными благами.
4. Координация хозяйственной деятельности:
- обеспечение информацией о конъюнктуре рынка, перспективах развития народного хозяйства;
 - разработка мотивационного механизма, системы поощрения и санкций.
5. Поддержка конкурентной среды:
- создание экономических, правовых условий, правил системы конкурентных отношений, защита конкурентной среды; борьба против недобросовестной конкуренции; борьба с монополизмом;
 - разработка стратегических и тактических мер развития;
 - предпринимательской активности (финансовых, налоговых, таможенных и др.); поддержка мелкого и среднего предпринимательства.
6. Управление государственным сектором в экономике:
- управление государственными предприятиями;
 - управление государственной собственностью (разведанными полезными ископаемыми, ценными государственными бумагами, пакетами акций, государственными кредитными средствами).
- Целевые установки реализуются на основе использования целого ряда определенных *принципов государственного регулирования* экономики, на основе которых осуществляется его общая стратегия:
- 1) организация экономики должна быть построена на основе рыночных форм, то есть государство выдает финансовую поддержку только тем отраслям, которые не связаны с частным бизнесом (причиной этого является малая прибыльность);
 - 2) государственные формы предпринимательства не должны создавать конкуренцию частному бизнесу, так как его основная задача состоит в том, чтобы помогать развитию частного предпринимательства;
 - 3) экономическому возрастанию и социальной стабильности способствует рациональная организация финансовой, кредитной и налоговой политики государства;

4) контроль за общехозяйственными кризисами и международными экономическими отношениями осуществляется с помощью усиления государственного регулирования.

В результате применения этих принципов государство:

- обеспечивает экономические свободы и эффективность предпринимательской деятельности;
- разрабатывает систему приоритетов в осуществлении поставленных задач;
- обеспечивает социальную ориентацию регулирования экономики;
- разрабатывает комплексно-целевые программы социально-экономического развития;
- обеспечивает сочетание федерального государственного, регионального и муниципального регулирования;
- осуществляет прогнозирование демографической ситуации;
- учитывает политическую ситуацию, обеспечивает стабильность в обществе;
- используя принцип экономической целесообразности, обосновывает и придерживается границ (пределов) регулирования и т.д.

Реализация этих принципов предполагает создание условий для производства все большего количества товаров и услуг на постоянно изменяющейся технологической основе, минимизацию затрат при использовании ограниченных ресурсов, укрепление позиций на мировом рынке, создание рабочих мест для всех, кто хочет и может работать.

Это предполагает, в свою очередь, экономическую свободу и равенство всех видов хозяйственной деятельности, производителей и потребителей продукции, продавцов и покупателей на рынке для того, чтобы они имели свободу выбора. Здесь следует добавить, что любая экономика (как рыночная, так и нерыночная) не имеет врожденного иммунитета против таких болезней экономики, как инфляция и монополизация. Ясно, что рыночное хозяйство нуждается в постоянно проводимой государственной антиинфляционной и антимонопольной политике.

Механизм регулирования экономики должен быть направлен на то, чтобы сориентировать макроэкономическое развитие в направлении какого-либо предусмотренного варианта по пути углубления эконо-

мических реформ и достижения более высокого уровня и качества жизни.

Экономической основой государственного регулирования экономики является ВВП, перераспределяемый через госбюджет, внебюджетные фонды и государственную собственность. Эффективность ГРЭ при прочих равных условиях тем выше, чем выше государственные доходы, чем больше доля ВВП перераспределяется государством, чем большую роль в экономике играет госсектор.

Уровень государственного регулирования наиболее ясно характеризуется долей ВВП, перераспределяемой через совокупный бюджет и внебюджетные фонды.

В Японии и США этот показатель составляет 35–40%, в Германии, Франции, Италии и Канаде – около 50%, в Швеции и Норвегии – свыше 65%.

Уровень государственного влияния в экономике страны характеризуется показателем *доли государственной собственности*. Так, в государственном секторе стран ЕС работает более 10% всех занятых, на него приходится примерно 13% вновь созданной стоимости и почти 20% капиталовложений.

Доля государственной собственности в Китае составляет порядка 62%, при этом страна показывает самые высокие темпы экономического развития в мире за последние 20 лет. В Финляндии и Франции – 52%, в Италии 51%, Германии – 48%, Канаде – 43%, Англии – 40%, Японии – 35%, США – 32%, в России по разным данным от 10 до 29%.

Мониторинг темпов экономического роста ведется постоянно. Уже в 2011 г. было заявлено правительством, что страна «в полном объеме преодолела последствия спада 2008, 2009 и отчасти даже 2010 годов», и «сегодня у нас самые высокие темпы роста экономики среди государств «восьмерки» и один из самых высоких среди крупнейших экономик мира». «...Для сравнения: рост экономики США составил 1,7%, в еврозоне – 1,5%, в Индии – 7,4%, в Китае 9,2%, в России – 4,3%. Это третий показатель в мире среди крупных экономик». Согласно прогнозам ЦБ РФ, в 2018 г. российская экономика продемонстрирует умеренный рост – от 1,7 до 2,3% – в год за счет увеличения внутреннего спроса, сопровождающегося повышением уровня потребления и инвестирования.

Государство не должно подменять рынок и может действовать только в определенной системе координат. Эффективность рыночной

экономики как системы является *границей государственного регулирования*

У государственных доходов и государственного сектора есть относительные *границы роста*.

1. Границы роста государственных доходов:

– границы достаточной мотивации предпринимательской деятельности;

– социальные границы налогообложения лиц, работающих по найму, и средних слоев;

– границы прироста ВВП (конъюнктурные границы).

2. Границы и возможности государственной собственности. Госсектор не может расти, захватывая все новые позиции в ключевых отраслях народного хозяйства. Не случайно в конце 80–90-х гг. во многих развитых странах (США, Великобритания, ФРГ, Италия) проводилась приватизация объектов государственной собственности. Хотя есть страны, где доля госсектора все еще высока: ФРГ – 30% в промышленности, Дания – 70%.

В 2005 г. вклад государства и государственных компаний в ВВП России составил лишь порядка 35%. В 2012 г. доля государства в корпоративном секторе составила 50%, в том числе в транспортном секторе – 73%, банковской сфере – 49%, нефтегазовой сфере – 45%, ЖКХ – 35%, машиностроении – 15% и телекоммуникациях – 14%. В 2015 г. – уже 70%.

Итак, *главная граница* ГРЭ – возможное несовпадение его целей с частным интересом собственников капитала в условиях относительной свободы принятия хозяйственных решений.

В общих чертах допустимые пределы государственного вмешательства в экономику достаточно широки для того, чтобы разумные меры государственного регулирования и эффективно работающий рыночный механизм позволили решать основные социально-экономические проблемы. Если государство пытается делать больше, чем ему отмерено рыночной экономикой, то, как правило, происходят негативные деформации рыночных процессов, падает эффективность производства и, как следствие, снижаются уровень и качество жизни народа. Тогда рано или поздно становится необходимым разгосударствление экономики, освобождение ее от чрезмерного государственного вмешательства. В этом особенность рыночного хозяйства, с которой необходимо считаться при проведении экономических ре-

форм. Надо более решительно снимать с государства ненужные, обременительные функции в экономике, передавая их рыночной системе.

Дискуссионность и неоднозначность понимания места и роли государства в организации экономической жизни общества во многом обусловлены определенными *недостатками*, выявленными *российскими экономистами* в самом процессе государственного регулирования. Среди них выделяют:

- высокие административные издержки по организации и осуществлению регулирования;
- сужение сферы действия рыночных отношений, ведущих к наиболее эффективному использованию производственных ресурсов;
- нарушение принципов рыночного установления связей между хозяйствующими субъектами.

Западные экономисты видят недостатки государственного регулирования в больших масштабах. Они отмечают четыре причины систематической несостоятельности государства:

1. Недостаточная информированность государства о последствиях своей деятельности, например, борьба с алкоголизмом в конце 80-х годов в СССР привела в итоге к вырубке ценнейших сортов винограда и, как следствие, была утеряна возможность производства редчайших вин.

2. Ограниченный контроль над бюрократией. Действенность любого законодательства, реализация практических шагов по регулированию любого экономического явления зависит от профессиональной грамотности чиновников.

3. Ограниченный контроль над ответной реакцией частного сектора.

4. Ограничения, налагаемые политическими процессами. Государственная деятельность затрагивает многих, но решения принимаются ограниченным кругом лиц.

В современных условиях экономической нестабильности, экономических санкций Запада, введенных против России, и последовавшего за ними процесса импортозамещения выявилась объективная необходимость усиления и расширения масштабов и сфер государственного регулирования экономики России. Внешние и внутренние процессы, которые существенным образом повлияли на экономическую ситуацию в стране, выявили необходимость обратиться к основам государственного регулирования и функционирования рыночной экономики.

Концептуальное решение возникающих проблем экономики с помощью процесса импортозамещения является относительно новым и достаточно противоречивым процессом. Это объясняется тем, что рыночная экономика может успешно функционировать в условиях открытой, а не замкнутой экономики в рамках отдельно взятой страны. Поэтому применение самого процесса импортозамещения, начатого в России в ответ на санкции Запада, должно быть тщательно спланировано и разработано и не должно носить всеобщего, тотального характера, так как этот процесс может крайне негативно сказаться на развитии экономики в будущем.

Регулирование экономики может быть эффективным только при наличии сильной государственной власти, которая выступает инициатором разработки и гарантом реализации стратегии развития в интересах всего общества. На современном этапе экономическая политика государства должна быть направлена не на стабилизацию, а на экономическое развитие.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите школы, которые имели свое видение роли государства в экономике.
2. В чем сущность концепции меркантилизма в плане государственного регулирования экономикой?
3. Каково содержание идей А. Смита в регулировании экономики?
4. В чем заключается концепция государственного регулирования рыночной экономики Дж. Кейнса?
5. Какие основные меры регулирования экономики предлагает Дж. Кейнс и почему?
6. Какие условия следует соблюдать, по мнению Дж. Кейнса, при проведении политики государственного регулирования экономики?
7. Каково содержание неоклассических теорий регулирования экономики?
8. В чем, по мнению неоклассиков, заключаются ошибки кейнсианской концепции государственного регулирования экономики?
9. Раскройте сущность теории монетаризма, опираясь на точку зрения И. Фишера и А. Маршалла.
10. В чем заключается денежное правило М. Фридмена, каково его обоснование?

-
11. Что такое государственный дирижизм?
 12. Какие черты современной экономики требуют, по мнению Дж. Гэлбрейта, вмешательства государства в экономическую жизнь?
 13. Перечислите основные современные концепции вмешательства государства в экономику и кратко их охарактеризуйте.
 14. Какие существуют основные модели государственного регулирования экономики? Перечислите известные вам модели экономического развития развитых стран.
 15. Каковы причины, обуславливающие необходимость государственного регулирования экономики?
 16. Назовите основные задачи государственного регулирования экономики.
 17. Почему государственное регулирование экономики оказывается не только необходимым, но и возможным?
 18. Укажите цели государственного регулирования экономики.
 19. В зависимости от чего видоизменяется «дерево целей»?
 20. Из чего состоит «магический четырехугольник» целей?
 21. В чем состоят особенности государственного воздействия на экономику?
 22. Каковы границы государственного регулирования экономических процессов?
 23. Перечислите основные причины систематической несостоятельности государства.
 24. Укажите особенности и этапы государственного регулирования российской экономики за последние 20 лет.

ГЛАВА 2. ОБЪЕКТЫ, СУБЪЕКТЫ, ВИДЫ, ФОРМЫ, МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

2.1. Объекты, субъекты и виды государственного регулирувания экономики

Исходя из основных целей можно выделить основные *объекты* ГРЭ в виде системы отраслей народного хозяйства, размещения в совокупности регионов страны, а также социально-экономических процессов, протекающие на микро- и макроуровне экономики. Объекты ГРЭ – это ситуации, явления и условия социально-экономической жизни страны, где возникли или могут возникнуть трудности, проблемы, которые не разрешаются автоматически или могут разрешаться в будущем, в то время как снятие этих проблем действительно необходимо для нормального развития экономики и поддержания социальной стабильности. Основные объекты управления:

- экономический цикл;
- государственный сектор;
- бюджет и финансовые ресурсы воспроизводства;
- структура народного хозяйства по отраслям, регионам, воспроизводству и структура собственности;
- занятость, трудовые отношения и социальная структура населения;
- условия накопления капитала;
- условия конкуренции, инвестиции и инновации, НИОКР;
- денежное обращение;
- цены и инфляционные явления;
- платежный баланс и внешнеэкономическая деятельность;
- окружающая среда и состояние решения экологических проблем;
- структура собственности.

Перечисленные объекты носят различный характер и охватывают макро-, мезо- и микроэкономические процессы и даже отношения между субъектами. Объекты ГРЭ различаются в зависимости от уровня решаемых ими задач: уровень предприятия, отрасли, региона, сектора экономики; глобальный; наднациональный.

Механизм государственного регулирования экономики можно представить, как совокупность форм, методов и инструментов, с помощью которых государство в лице созданных органов оказывает управленческое воздействие на процессы функционирования и развития социально-экономической системы общества.

Особенностями воздействия являются:

– *Избирательность воздействия*, направленная на определенные параметры хозяйственной деятельности. Рынок решает: что, как, в каком количестве и для кого производить;

– *Изменение характера воздействия* – от дополняющего и усиливающего рыночный механизм до компенсирующего его возможности временно или постоянно;

– *Объектами* выступают как экономика в целом, так и условия деятельности, экономическое поведение отдельных хозяйствующих субъектов;

– *Сложная природа*, проявляющаяся в разнообразных способах и средствах воздействия;

– *Ориентация движения* регулируемого объекта по определенной траектории развития с учетом желательных параметров, соответствующих целям экономической политики государства.

В зависимости от признаков и направлений применения выделяют основные виды регулирования рыночной экономики (рис. 2.1):

– *в зависимости от управляющих субъектов* образуются государственное регулирование, корпоративное, общественное, коллективное, личностное.

Ведущую роль среди них играет *государственная* форма. Она распространяется на всю данную страну, даже на международные отношения; выражает и отстаивает интересы собственников решающих средств производства (хотя очень часто не прямо, а косвенно, замаскированно); может использовать все известные методы управления; опирается на объединенный (государственный) сектор в народном хозяйстве; имеет в своем распоряжении достаточно квалифицированные кадры. Конечно, в разных условиях названные черты реализуются неодинаково – достаточно отчетливо и результативно в развитых странах и весьма слабо, приблизительно в зависимых странах и в странах с переходной экономикой.

А при тоталитарных режимах влияние властных структур приобретает гипертрофированный (чрезмерно жесткий и всеохватываю-

щий) характер, отчего в таких случаях управление товарно-денежными отношениями уже нельзя считать их регулированием.



Рис. 2.1. Виды регулирования рыночной экономики

Несмотря на ведущую роль государственной координации рыночного хозяйства, другие ее виды тоже имеют существенное значение. Так, *корпоративное регулирование* осуществляется крупными предпринимательскими компаниями и их союзами (т.е. большим бизнесом), оно охватывает значительную часть экономики страны и даже отдельные сферы мирового хозяйства. Чаще всего большой бизнес реализует свое влияние скрыто, опосредованно, в том числе через государственные структуры.

Под *общественным* упорядочением товарно-денежных отношений надо понимать воздействие на них со стороны различных общественных организаций: профсоюзов, потребительских и экологических объединений, политических партий и т.д. Скажем, профсоюзы имеют возможность влиять на рынок рабочей силы и на роз-

ничные цены, потребительские и экологические объединения – на качество товаров, организацию торговли, характер производственного процесса.

Коллективным регулированием рыночной экономики условно можно назвать воздействие на нее трудовых коллективов, особенно коллективов крупных предприятий. Посредством различных совместных акций они в состоянии существенно корректировать потребительские цены, условия найма рабочей силы, качество товаров и т.п.

Весьма заметная *роль личности* в историческом развитии делает неизбежным и соответствующее управление рыночными отношениями. В этом плане хорошо известна деятельность В.И. Ленина, И.В. Сталина, Дж.М. Кейнса, Ф.Д. Рузвельта, Л. Эрхарда, Дэн Сяопина и многих других политиков и ученых. На практике координирующую роль отдельные люди осуществляют через различные организации – государственные, корпоративные, общественные и прочие.

– *в зависимости от иерархии по вертикали* выделяют макро-, микро-, мезоуровень (средний, промежуточный). Макроуровень рассматривается как уровень национальной экономики, а на современном этапе в известной мере – и наднациональный уровень межгосударственных союзов, например, ЕС. Мезоуровень представляет отдельные сектора экономики (АПК, ТЭК, ВПК), отрасли и регионы страны. ГРЭ на этом уровне является составной частью промышленной политики государства. Микроуровень определен хозяйствующими субъектами в форме предприятий, фирм, домохозяйств, являющихся производителями и потребителями, продавцами и покупателями.

В зависимости от субъектов товарно-денежной сферы выделяют координацию неразвитого и развитого рыночного хозяйства, свободно конкурентного и монополистического рынка.

В зависимости от периода социального развития выделяют доиндустриальный, индустриальный и постиндустриальный строй различных цивилизаций.

В зависимости от структуры современных товарно-денежных отношений выделяют управление рынками средств производства, предметов потребления, рабочей силы, капитала, инвестиций, ценных бумаг и т.д.

В зависимости от фаз воспроизводства возникает регулирование непосредственного производства товаров, их распределения, обмена, потребления.

В зависимости от своих масштабов координация экономических процессов может быть международной, общегосударственной, региональной, местной.

Допустимы и другие направления в классификации видов (форм) индикативного управления рыночным хозяйством.

Механизм ГРЭ в условиях современной рыночной экономики обычно ограничивается следующими *функциями*:

1. Установление правовых норм, регламентирующих порядок организации хозяйственной деятельности, осуществление контроля за их соблюдением всеми экономическими субъектами.

Государство создает правовые основы жизнедеятельности общества, принимает законы, определяющие право собственности, регулирующие предпринимательскую деятельность, обеспечивающие качество производимой продукции и т.п.

2. Обеспечение надлежащего правопорядка в стране и ее национальной безопасности.

Государство должно обеспечить права и безопасность каждого гражданина, общества в целом и всех субъектов рыночной экономики. При ненадлежащем выполнении данной функции в стране создаются условия для развития криминальной обстановки: уголовной преступности, мафии, коррупции, взяточничества и других негативных явлений, пагубно влияющих на предпринимательскую деятельность и экономику в целом.

3. Стабилизация экономики.

Государство должно обеспечивать устойчивое развитие экономики, при котором достигаются и поддерживаются на оптимальном уровне основные макроэкономические показатели:

- объем ВВП и национальный доход,
- уровень инфляции и безработицы,
- дефицит бюджета и др.

Государство обязано использовать все имеющиеся в его распоряжении рычаги и методы путем проведения соответствующей налоговой, финансово-кредитной, научно-технической и инвестиционной политики, обеспечить создание благоприятных возможностей для развития отдельных секторов и отраслей экономики путем наполнения экономики страны достаточным количеством денег и организации денежного обращения, перераспределения денежных потоков с помощью налогов и пошлин.

Невыполнение этой функции государством самым существенным негативным образом может повлиять на предпринимательскую деятельность, экономику страны в целом, социальную обстановку и другие процессы, так как:

- резкий рост инфляции может парализовать экономику страны;
- снижение конкурентоспособности национальных товаров приводит к дефициту платежного баланса, упадку промышленного производства, росту безработицы;
- отток денег из страны, особенно иностранной валюты, может положить начало валютной спекуляции, девальвация валюты, что, в свою очередь, приводит к повышению цен на импортные товары, усиливает общий рост цен и обесценивает сбережения граждан. Кроме того, отток капитала за границу сокращает инвестиции в национальную экономику, тем самым тормозя ее развитие.

4. Обеспечение социальной защиты и социальных гарантий.

Государство обязано проводить активную социальную политику, суть которой заключается в обеспечении гарантий всем работающим минимума заработной платы, пенсии по старости и инвалидности, пособий по безработице, различных видов помощи малоимущим, семьям с детьми, а также в осуществлении индексации фиксированных доходов в связи с инфляцией и др.

Государство тем самым обеспечивает минимальный прожиточный уровень для всех граждан своей страны и не допускает социальной напряженности в обществе, стимулирует рождаемость и снижает смертность населения.

5. Защита конкуренции.

В рыночной экономике конкуренция является одним из основных регулирующих инструментов. Она является основой прогресса во всех сферах экономики, заставляя производителей товаров и услуг внедрять все новое и передовое, улучшать качество продукции и снижать издержки производства. Поэтому государство всей своей мощью должно стоять на защите конкуренции. При конкуренции покупатель – это хозяева; рынок – их агент, а предприятие – их слуга. В условиях монополии ситуация резко изменяется, и покупатель вместо хозяина превращается в слугу.

Для России проблема создания конкурентной среды и ее защиты является важной на современном этапе. Это связано с тем, что среда для настоящей конкуренции в нашей стране еще не создана, так как

экономика в значительной степени является монополизированной. Выходом может стать демонополизация экономики, обеспечивающая создание конкурентной среды.

Главными исполнителями различных хозяйственных интересов (индивидуальных, групповых и общегосударственных) или **субъектами** государственного регулирования экономики являются органы и организации, наделенные правами и обязанностями осуществлять соответствующее воздействие на экономику страны в соответствии с утвержденным механизмом ГРЭ (рис. 2.2). Это наднациональные, национальные, центральные или федеральные, региональные, муниципальные или коммунальные (местные) органы управления трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), к которым добавляется Центральный банк страны, несущий ответственность за денежно-кредитную политику.



Рис. 2.2. Структура власти Российской Федерации

Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды РФ (ст. 11 Конституции РФ).

Исполнительная власть – представлена Правительством РФ, которое является высшим органом исполнительной власти. Оно воз-

главляет систему государственного правления и обеспечивает согласованную деятельность органов государственного управления, является коллегиальным органом, осуществляющим свои функции в форме принятия (коллективно) постановлений, которые являются подзаконными нормативными правовыми актами по предметам ведения РФ и совместным предметам РФ и субъектов РФ и обязательны для исполнения на всей территории РФ. Конституцией закреплен принцип единоначалия в определении Председателем Правительства РФ основных направлений деятельности, он также организует работу Правительства РФ. Аналогично – в государственном управлении и органами исполнительной власти субъектов РФ, за исключением того, что глава субъекта РФ одновременно является и высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта РФ, что существенно отличается от федерального уровня.

На федеральном уровне административно-правовые акты принимаются на основании Конституции РФ, кодексов, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

На уровне субъектов РФ органы исполнительной власти в рамках своих полномочий обладают всей полнотой государственной власти и принимают решения на основании норм конституций республик в составе России и норм уставов субъектов РФ, а также иных законов субъектов РФ. Акты органов исполнительной власти всегда принимаются на основании федеральных нормативных актов.

Законодательная власть – представлена парламентом федерального собрания, который является представительным и законодательным органом РФ и состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В Конституции РФ указаны три формы государственной власти, кроме того, в ст. 11 вместо органов исполнительной власти указано Правительство РФ, что далеко не одно и то же. На уровне же субъектов РФ в соответствии со ст. 10 Конституции РФ три формы государственной власти: законодательная, исполнительная во главе с президентом республики или главой субъекта Федерации и судебная.

Действующая система федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 имеет как бы два блока – «президентский» и «правительственный»,

которые имеют свои уровни системы. Первым уровнем управляющей системы «президентского блока» является лично Президент РФ с его обслуживающим аппаратом. Вторым уровнем управляемой и одновременно управляющей системы являются федеральные министерства, службы и агентства, имеющие правовой статус федеральных министерств, так как они непосредственно подчиняются Президенту РФ, осуществляют государственную политику в своей сфере и имеют право принимать нормативно-правовые акты по предметам ведения. Третий уровень – управляемая подсистема, состоящая из федеральных служб и агентств, являющихся федеральными органами исполнительной власти и находящихся в ведении федеральных министерств. В «правительственном блоке» первым уровнем является Правительство РФ, вторым – федеральные министерства и третьим – федеральные службы и федеральные агентства в ведении федеральных министерств.

Эти участники выступают в *персонифицированной* форме, с правом принятия индивидуального решения (президент, глава кабинета министров, губернатор, управляющий Банком России) и *ассоциированной* форме, представленной коллективными органами (федеральный и местный парламенты, правительство и т.п.).

Также выделяют органы, создаваемые из представителей исполнительной власти, союзов предпринимателей, комитеты по поддержке различных отраслей и т.п. Они обычно заняты в консультационной деятельности.

В некоторых странах существует практика создания организаций, имеющих общественно-правовой статус, для управления вопросами, ранее принадлежавшими государственным институтам власти, например, в ФРГ – региональные управления по страхованию, в Швейцарии – агентство по поддержке общественного транспорта и т.п.

2.2. Формы и методы государственного регулирования экономики

В настоящее время существуют и применяются разнообразные *формы* государственного регулирования (рис. 2.3). Наиболее значительными из них являются:

– **непосредственное государственное управление** рядом отраслей, объектов полностью или частично применяется по отношению

к предприятиям, организациям, имеющим жизненно важное значение для экономики и общества, представляющим общественную опасность, нуждающимся в значительной государственной поддержке. Это военные, оборонные, энергетические объекты, заповедники, музеи, парки и т.д.;

– **налоговое регулирование** осуществляется путем установления тех или иных объектов налогообложения, назначения и дифференциации налоговых ставок, введения налоговых льгот, освобождения от налогов. В том же направлении воздействует и введение пошлин, таможенных сборов;

– **денежно-кредитное регулирование** заключается в воздействии государства на денежное обращение и объем денежной массы. Государство через Центральный банк способно регулировать эмиссию и общую денежную массу, устанавливать предельные ставки банковского ссудного процента и влиять на них через учетную ставку, норму резервирования и другие *нормативы*, устанавливаемые Центральным банком, предоставлять льготные займы, выкупать облигации и другие ценные бумаги;

– **бюджетное регулирование** заключается в том, что государственные органы обладают возможностью распределять средства государственного бюджета по различным направлениям их расходования;

– **ценовое регулирование** в условиях рыночной экономики заключается в том, что государство может устанавливать предельный уровень цен, запрещая их повышение сверх этого уровня. Ущерб, наносимый продавцам, может быть компенсирован государственными дотациями. Иногда ценовое регулирование проявляется в форме установления предельных уровней рентабельности для предприятий-монополистов;

– **социальное регулирование** направлено на обеспечение социальной справедливости, поддержку социально незащищенных или слабо защищенных слоев населения, создание социальных гарантий, поддержание уровня условий жизни, достойных человека;

– **регулирование условий труда, трудовых отношений, оплаты труда** обычно осуществляется посредством государственного законодательства о труде и занятости;

– **регулирование охраны и восстановления окружающей среды** – это меры по защите природы в виде штрафов и санкций за загрязнение, а также предписаний по осуществлению обязательных природозащитных и природоохранных мероприятий;

- **антимонопольное регулирование** направлено на ограничение или даже запрет деятельности предприятий-монополистов за исключением области естественной монополии;
- **внешнеэкономическое регулирование** – это обширный спектр мер и инструментов государственного воздействия на структуру экспорта и импорта, процессы внешней торговли, контроль над товарными потоками, пересекающими государственную границу, движение капитала в страну и из страны, валютный обмен.



Рис. 2.3. Формы государственного регулирования

В теории и практике рассматриваются два подхода к классификации используемых методов государственного регулирования экономики.

Согласно *первому подходу* выделяются общие, частные и специальные методы.

К *общим методам* относится совокупность методов познания, такие как диалектический метод, методы анализа и синтеза и т.п.

Наиболее применимыми в теории и практике ГРЭ являются *частные* методы: экстраполяций, экономических группировок, индексный, бюджетный (составление и исследования различных бюджетов) и другие.

К *специальным* методам, играющим особую роль в системе государственного регулирования экономики, обычно относят балансовый, программно-целевой и нормативный методы.

Балансовый метод позволяет определить и спрогнозировать соотношения между отраслями.

При помощи *программно-целевого* метода реализуется возможность комплексного подхода к решению различных макро- и мезоэкономических проблем.

Нормативный метод позволяет определять соотношение между различными показателями при прогнозировании экономических процессов, оптимизировать их масштаб. При его использовании находят применение *техничко-экономические, социальные, экологические и экономические* нормативы. Последние используются в качестве инструментов государственного регулирования экономики (например, налоги на имущество, доходы, добычу и переработку природных богатств и т.п.; трансферты и отчисления в бюджет и т.п.; ставка рефинансирования, норматив обязательных резервных отчислений банков и т.п.).

Второй подход к классификации методов государственного регулирования экономики исходит из различия мер воздействия на происходящие в национальном хозяйстве социально-экономические процессы. При этом по способу применения выделяют методы ***прямого и косвенного воздействия***.

Методы прямого воздействия предполагают такое регулирование экономик, при котором государство осуществляет определенные действия, используя принадлежащие ему объекты и ресурсы. Методы косвенного воздействия призваны создать условия, при которых субъекты экономики будут заинтересованы принимать решения, которые соответствуют целям государственной экономической политики.

К методам прямого воздействия относят:

- непосредственное государственное управление рядом отраслей, предприятий и объектов, составляющих в совокупности госсектор национального хозяйства;
- валютный контроль;
- денежную эмиссию;
- регулирование экспорта/импорта капитала;
- ценовое регулирование;
- регулирование трудовых отношений;

– государственный заказ и иные административные меры запрета, разрешения и принуждения, входящие в компетенцию государства (иногда методы прямого воздействия относят к административным методам государственного регулирования экономики).

Методами *косвенного воздействия* считают те, которые оказывают непосредственное и опосредованное влияние на хозяйствующие субъекты, прежде всего в частном секторе экономики. Очень часто их отождествляют со всей системой экономических методов и инструментов государственного регулирования экономики. В рыночной экономике основу системы государственного регулирования экономики составляют методы *косвенного воздействия*, к которым относят:

- формирование и использование бюджета;
- налоговую политику;
- амортизационную политику (ускоренной амортизации);
- норматив банковского резерва;
- уровень минимальной зарплаты и прожиточного минимума;
- меры по защите конкуренции и антимонопольную политику;
- регулирование налоговой системы;
- кредитно-денежную политику;
- использование инструментария валютного регулирования;
- внешнеэкономическую политику и др.

В переходной и смешанной экономике наблюдается сочетание методов прямого и косвенного воздействия.

По характеру действия выделяют методы *административные и экономические*, которые, в свою очередь, подразделяются на прямые и косвенные.

Административные методы государственного регулирования основываются на силе и авторитете государственной власти, отличаются высокой действенностью и оперативностью. Они используются в целях фиксирования юридического и хозяйственного статуса предприятий, трансформации форм собственности, финансового оздоровления, контроля за различными сторонами деятельности субъектов рынка. К ним относятся:

- государственная регистрация субъектов рынка;
- государственное лицензирование;
- стандартизация и сертификация;
- приватизация;
- национализация;

- банкротство;
- мониторинг;
- государственный контроль;
- антимонопольная политика.

Экономические методы, к которым относят механизмы финансовой и денежно-кредитной политики, используются для достижения макроэкономического равновесия, регулирования спроса и предложения на товарных, денежных, валютных и других рынках, ориентирования деятельности субъектов хозяйствования в русле государственной экономической стратегии.

Итак, в экономической литературе выделяют следующие группы методов государственного регулирования по форме – активные и пассивные; по адресности – прямые и косвенные, по содержанию – административно-правовые, экономические и социально-психологические методы.

Отдельно стоят пропагандистские (методы морального убеждения) и институционные методы.

Рассмотрим более подробно каждый из групп методов.

Активные методы ГРЭ предусматривают быстрое поступление информации до субъектов регулирования и оперативное их реагирование на меняющуюся ситуацию. Например, изменение учетной ставки ЦБ напрямую влияет на размер процентов кредитования коммерческих банков, и, как следствие, размеры процентов кредитования населения и бизнеса.

Пассивные методы предполагают создание системы долговременных норм и правил для субъектов регулирования. Они могут быть как обязательными, так и рекомендуемыми, например, разработка и утверждение закона и контроль за его соблюдением лежит на соответствующих органах исполнительной власти, но непосредственная ответственность за исполнение закона лежит на тех субъектах, кому он адресован.

Прямые методы государственного регулирования в основном связаны с использованием административных средств воздействия на экономические отношения, которые характеризуются непосредственным властным воздействием государственных органов на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов. Прямой характер применяемых при государственном регулировании административных средств выражается в принятии субъектом управления в

рамках компетенции управленческого решения в виде правового акта управления, юридически обязательного для адресата и содержащего прямое предписание императивного (директивного) характера на совершение определенных действий. При этом используются как меры убеждения, так и меры принуждения.

Методы прямого воздействия вынуждают субъектов экономики принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства (налоги, юридические нормы по амортизационным отчислениям, бюджетные процедуры по государственным инвестициям и т.п.). Прямые методы имеют высокую эффективность вследствие оперативного достижения экономического результата.

К методам прямого государственного воздействия относятся:

- а) финансирование строительства объектов государственной собственности;
- б) государственные заказы и контракты на поставки определенных видов продукции, выполнение работ, оказание услуг;
- в) государственная поддержка программ, заказов и контрактов;
- г) нормативные требования к качеству и сертификации технологии и продукции;
- д) правовые и административные ограничения и запреты по выпуску определенных видов продукции и т.п.;
- е) лицензирование операций по экспорту и импорту товаров, т.е. внешнеторговых операций;
- ж) государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности и т.п.

Игнорирование субъектами таких действий государства влечет экономические потери или административные санкции.

Косвенные методы государственного регулирования основываются на экономических средствах воздействия на регулируемые отношения со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности. Они опосредованно, через экономические интересы, без прямого властного воздействия отражаются на поведении участников экономических отношений путем создания условий, влияющих на мотивацию должного поведения созданием материальных стимулов как материального поощрения, так и ответственности.

К ним относятся:

- а) налогообложение, уровень обложения и система налоговых льгот;

- б) регулирование цен и тарифов, их уровня и соотношений;
- в) платежи за ресурсы, ставки процента за кредит и кредитные льготы;
- г) таможенное регулирование экспорта и импорта, валютные курсы и условия обмена валют;
- д) определение стратегических целей развития экономики и их выражение в индикативных и других планах, целевых программах;
- е) нормы амортизационных отчислений и т.п.

Сфера применения косвенного регулирования по мере развития рыночной экономики значительно расширяется, сужая возможности прямого вмешательства государства в процессы расширенного воспроизводства.

При косвенном воздействии государство создает лишь предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты тяготели к тем вариантам, которые соответствуют целям государственной политики (косвенные налоги, пошлины, предоставление информации).

Прямые и косвенные методы государственного управления экономикой и соответственно административные и экономические средства государственного регулирования экономики имеют единые цели и задачи и всегда облакаются в соответствующую правовую форму.

Правовые методы следует рассматривать в качестве самостоятельного и одного из основных средств государственного регулирования экономики. Основная задача государства заключается в формировании правовой базы экономической, предпринимательской деятельности. Без правовых норм невозможно применение административных и экономических средств государственного регулирования. Любые средства, будь то административные или экономические, не могут быть применены вне правовой формы их существования. Они опираются на систему нормативных актов, требованиям которых должны следовать все субъекты хозяйственной деятельности. Правовые нормы и механизм их применения являются основой ГРЭ и проведения соответствующей экономической политики.

Административные методы базируются на государственной власти, на авторитете правительства и не связаны с мерами финансового стимулирования, материальной заинтересованности или штрафными санкциями со стороны регулирующих органов. Такие средства определяют не экономические условия оборота капитала, а саму внешнюю возможность его функционирования.

Административные средства приобретают исключительную важность в чрезвычайных ситуациях, в условиях военного времени.

Они представляют собой запретительные и принудительные меры государственных органов, направленные на перевод национальной экономики на военные рельсы, мобилизацию ресурсов, осуществление трудовой повинности, нормирование снабжения, приоритет военного производства, экономию на потребительских нуждах, замораживание зарплаты, а иногда и принудительные отчисления от доходов и заработной платы. Их часто применяют при решении вопросов охраны окружающей среды, при разработке стандартов, нормативов, а также при осуществлении контроля за их соблюдением.

Административные методы регулирования диаметрально противоположны природе рынка, они блокируют действие соответствующих рыночных регуляторов. Если предприятию, например, директивно определены объем производимой продукции и размеры поставок сырья, оно не может отреагировать на изменение рыночной конъюнктуры путем увеличения или сокращения выпуска. Чем шире сфера действия административных методов регулирования, тем уже сфера распространения и ниже эффективность реальных рыночных отношений.

Виды административных инструментов государственного регулирования:

1. Запрет – например, решение о прекращении новых промышленных предприятий в пределах Большого Парижа за счет прекращения выдачи разрешений на новое строительство; в ряде арабских государств иностранным физическим и юридическим лицам запрещается владеть землей.

2. Разрешение – например, власти Кении разрешили использовать государственный национальный парк для охоты и туризма (приток инвестиций и расширение туризма).

3. Принуждение – например, обязать фирмы использовать определенные очистные сооружения для отходов, предоставлять своим работникам фиксированный минимальный набор социальных услуг, организовывать профессиональное обучение молодежи.

Принуждение применяют для регулирования экономического цикла, цен и социальных отношений. Например, право правительства устанавливать в целях экономической стабилизации максимально допустимый процент повышения ставок заработной платы и цен, или вообще замораживать их на определенное время. Столь радикальные

меры на практике применяются редко, обычно – принудительное индексирование цен на факторы производства, т.е. предписываемое государством сдерживание роста товарных цен, заработной и арендной платы в пределах установленных индексов (например, не превышающих ежеквартальных индексов инфляции).

Негативные стороны административных методов:

1. Искажают информационные сигналы, которые поступают от экономики собственникам производственных факторов, что провоцирует принятие неправильных решений, ведущих к долгосрочным отрицательным последствиям в использовании товаров, труда и капитала, в соотношении цен, доходов, инвестиций и т.д.

2. Провоцируют развитие «черного рынка», коррупции, подрывают мотивацию честного предпринимательства.

3. Увеличивают бюрократический аппарат (часто от него трудно избавиться и после прекращения действия административных мер, так как он обладает способностью к расширенному воспроизводству и старается любыми средствами доказать свою необходимость, даже если это идет во вред национальной экономике).

Таким образом, в нормально функционирующем рыночном хозяйстве административные инструменты должны быть резервными.

Для смягчения применяемых административных мер по государственному регулированию экономики применяются **социально-психологические методы**, такие как моральное убеждение и добровольное соглашение.

Моральное убеждение является еще одним средством экономической политики. Оно основывается не на финансовых стимулах или административных санкциях, а на авторитете правительства, справедливости и точности выдвигаемых им целей, задач, призывов и заявлений, широкой поддержке средств массовой информации.

1. Сама экономическая политика государства, декларируемые направления программы деятельности правительства воздействуют на поведение хозяйствующих субъектов и являются формой морального убеждения, хотя в реальной жизни его трудно отделить от экономической мотивации.

2. Правительственные органы обращаются в адрес конкретных юридических лиц с призывами к соблюдению правил в общегосударственных интересах. Например, убеждают профсоюзы умеренно подходить к заключению коллективных договоров с предпринимателями

в условиях роста экономики. Как средство социальной, культурной и экологической политики – призывы авторитетных государственных лидеров к предпринимателям не допускать сокращения числа мест для профессионального обучения молодежи на фирмах, жертвовать на дома престарелых, реставрацию памятников и т.д.

3. Приглашения вкладывать инвестиции в конкретные регионы со стороны местных органов власти, проводить различного рода форумы, конгрессы, конференции и т.д.

4. Призывы правительства, не желающего вводить ограничения на ввоз импортных товаров, к отечественным импортерам временно сократить закупки за рубежом, кампании общественных движений по бойкоту иностранных товаров. Призывы покупать отечественные изделия и т.д.

5. Призывы к другим странам по осуществлению каких-либо действий, не совпадающих с их интересами. Например, призывы правительства США к Японии и Китаю по ограничению экспорта их товаров в США.

Добровольные соглашения – четко сформулированные, принимаемые в ходе переговоров количественно определенные обязательства, заключаемые между государством с одной стороны, и хозяйственными союзами, фирмами, банками – с другой, а также между негосударственными субъектами при посредничестве или участии государства. Своего рода синтез мер морального убеждения и экономического стимулирования. (Хотя может присутствовать и материальный подтекст, например, рекламная кампания, усиление влияния в коридорах власти при получении налоговых льгот, госзаказов.)

Экономические методы регулирования, в отличие от административных, адекватны природе рынка. Они влияют на материальную заинтересованность хозяйствующих субъектов, непосредственно воздействуют на конъюнктуру рынка и через нее, косвенно, на производителей и потребителей товаров и услуг. Например, увеличение трансфертных платежей изменяет конъюнктуру рынка потребительских товаров, увеличивает спрос, что, в свою очередь, способствует повышению цен и заставляет товаропроизводителей увеличивать объем предложения. То есть действуют через рынок посредством рыночных механизмов.

Итак, к экономическим методам, прежде всего, относятся инструменты денежно-кредитной и финансовой политики.

Денежно-кредитная политика представляет собой совокупность мер в области денежного обращения и кредита, направленная на обеспечение роста реального объема ВВП, стабильности цен, эффективной занятости и выравнивание платежного баланса. К основным направлениям денежно-кредитной политики относятся:

- операции на открытом рынке, т.е. на рынке правительственных ценных бумаг;
- политика учетной ставки (дисконтная политика), т.е. регулирование процента по займам коммерческих банков у Центрального банка;
- изменение нормы обязательных резервов банков, т.е. той суммы, которую коммерческие банки обязаны хранить в Центральном банке (без процентов).

Финансовой политикой называются мероприятия государства по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию на основе финансового законодательства страны. Финансовая политика складывается из двух взаимосвязанных направлений деятельности государства: бюджетной политики (бюджетное регулирование) и фискальной политики (в области налогов и государственных расходов).

При постоянно меняющемся конкретном соотношении прямых и косвенных методов ГРЭ всегда преобладают экономические методы, так как они не сковывают свободу предпринимательства, не носят разрушительного характера и оказывают регулирующее воздействие на экономику через стимулирование или торможение деятельности субъектов рынка. Изменяя ставку кредита, процент по вкладам, норму обязательных резервов банков, проводя операции на открытом рынке, государство оказывает влияние на величину инвестиций, производство и занятость населения, динамику цен. В условиях спада производства государство применяет методы, стимулирующие экономическую активность. И, наоборот, при «перегреве» экономики вводит экономические меры, снижающие эту активность.

Экономические и административные методы находятся в определенной взаимосвязи. Так как любой экономический регулятор применяется или изменяется после принятия соответствующих государственных решений, а также контролируется государственной службой, то можно сказать, что он уже несет в себе элемент администрирования. В то же время административные методы должны быть экономически обоснованы.

Помимо вышеуказанных, государство применяет также институциональные методы государственного регулирования экономики.

Институциональные методы – система организационно-оформленных действий. Это действия, связанные с относительно длительно существующими явлениями, например, «институт права», «институт собственности» и т.п. Проявлениями институционализма может считаться следующее:

- формирование исполнительных структур государственной власти, непосредственной задачей которых является реализация целей правительства;
- создание и сохранение объектов государственной собственности;
- поддержка исследовательских центров, институтов экономической информации, торгово-промышленных палат;
- правовая и информационная поддержка предпринимательских и профессиональных союзов;
- соучастие в экономической интеграции, организация регулярных международных встреч по экономическим вопросам.

2.3. Инструменты государственного регулирования

2.3.1. Методология экономической науки и сущность экономической политики

Составная часть стратегии, направленной на повышение эффективности экономики – признание соответствующей роли государства, что должно найти свое отражение в определении методологии, методов, способов, посредством которых оно может дополнять рынки.

Методология включает в себя мировоззренческий подход, исследование предмета, структуру и место данной науки в общей системе знаний.

На разных этапах развития в экономической теории использовались различные методы исследования: формально-логический, диалектический, системный и др.

Формально-логический метод имеет различные приемы познания:

- анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, проблемы, гипотеза, доказательство.

Основными приемами диалектического метода являются переход от абстрактного к конкретному и единство аллегорического и логического.

Системный метод появился в XX в. Распространение системного метода исследования сопровождалось бурным развитием экономико-математического моделирования.

Большое значение для методологии регулирования имеет формирование отношений между государством и рынком, основанных на преодолении противоречий, а также механизмов взаимодействия и разграничения функции между рынком и государством. Методология закрепляет этот механизм в организационно-методических документах: методических указаниях, положениях, рекомендациях, показателях и способах их обоснования.

Составной частью методологии регулирования является методика, представляющая собой совокупность конкретных способов и приемов: экономических, технико-экономических и экономико-математических расчетов, необходимых для разработки механизмов ГРЭ в сочетании с рыночной самоорганизацией.

При ГРЭ решающим методологическим соображением является учет двух главных принципов их обоснования, игнорирование которых обрекает на провал даже самые благие концептуальные ориентиры. Это *принципы* последовательности и системности рекомендуемых мероприятий.

Под *экономической политикой* страны понимают выбор рациональной стратегии успешного развития национального хозяйства и тактики ее реализации на государственном и региональном уровне. Курс экономической политики строится в пределах определенного коридора, выход за пределы которого влечет за собой появление дисбаланса в общественном производстве и обществе.

Экономическая политика классифицируется по различным признакам:

– по уровню разработки и реализации подразделяется на национальную, региональную и местную. На высшем национальном уровне формируются стратегические программы развития, включающие ресурсное обеспечение, привлечение государственных структур, бизнес-партнерства, уточняются компетенции каждого из участников и влияние данной стратегии на внешнеэкономические связи. Региональный уровень экономической политики в основном участвует в

программах развития промышленных, производственно-технологических, территориально-производственных и аграрных комплексов. Местный уровень экономической политики обеспечивает благоприятные условия работы отдельных предприятий как самостоятельных хозяйствующих субъектов в tandem с местными органами власти и управления.

В целом все уровни экономической политики тесно связаны между собой и пронизаны хозяйственными, финансовыми, административными, управленческими вертикальными и горизонтальными связями;

– по сферам экономики экономическая политика направлена на развитие производства, распределения, обмена и потребления совокупного общественного продукта;

– по направлениям выделяют промышленную, аграрную, структурную, финансовую, денежно-кредитную, ценовую, внешнеэкономическую, инвестиционную, социальную, институционную и т.д.

Особенностями государственной экономической политики являются:

1. Преобладание экономических интересов страны в целом и нацеленность на решение общенациональных общественно-хозяйственных проблем;

2. Учет различных условий жизнедеятельности различных субъектов;

3. Использование различных инструментов экономической политики.

Основной целью экономической политики страны является создание условий для повышения благосостояния граждан и обеспечения национальной безопасности.

Среди наиболее важных задач, обеспечивающих достижение цели, выделяют:

– совершенствование налогообложения и льготного кредитования для более адресной поддержки наиболее предпочтительных направлений деятельности, например, сельского хозяйства, производства социально значимых товаров и повышения поступательной части финансов в бюджет;

– оптимизацию бюджетных выплат с учетом разработанных программ национального, отраслевого и регионального развития;

– стимулирование капиталовложений и восстановление равновесия между сбережениями и инвестициями путем регулирования банковских процентов по депозитам и кредитам;

-
- популяризацию военной службы и реальные финансовые вложения в развитие и модернизацию вооруженных сил;
 - обеспечение максимально возможной занятости населения, в том числе легализацию самозанятого населения;
 - поддержку уровня закупочных цен и тарифов на коммунальные услуги для обеспечения рентабельности промышленных предприятий;
 - стимулирование внешнеэкономической деятельности по новым направлениям в условиях санкций западных компаний и т.п.

Совокупность приоритетов экономической политики определяется в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемой на среднесрочную перспективу, где определены важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне. Суть этой концепции освещается Президентом в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию.

Важнейшими приоритетами являются:

- развитие государственных и рыночных механизмов достижения сбалансированности экономики, обеспечения ее необходимыми ресурсами;
- всемерное стимулирование НТП, внедрение новых технологий и инноваций, модернизация экономики;
- формирование эффективной структуры национального производственного комплекса, включающего набор базовых, оборонных, а также высокотехнологичных отраслей, обеспечивающих стране переход к постиндустриальной стадии развития, занятие достойного места в мире;
- создание конкурентоспособных предприятий, занятие достойного места на мировом рынке;
- содействие интеграции финансовых, производственных, торговых, научно-исследовательских и образовательных организаций и учреждений и формирование крупных межотраслевых структур;
- создание условий, стимулирующих повышение эффективности производства;
- проведение активной борьбы с монополизмом, организованной преступностью;
- активизация инвестиционных процессов, позволяющая осуществить структурную перестройку российской экономики.

Большое значение в успешной реализации экономической политики имеет поддержка населения, связанная с наличием в обществе сло-

жившегося мнения, состояния социальной структуры, фактора времени и особенностей человеческой природы.

Для реализации целей экономической политики необходимо определенное количество инструментов их реализации.

В теории экономической политики видное место занимает голландский экономист, первый лауреат Нобелевской премии по экономике Я. Тинберген. Он предложил количественное соотношение между целями экономической политики и инструментами их реализации, что получило название *неравенства Я. Тинбергена*:

$$X \geq Y, \quad (2.1)$$

где X – количество инструментов экономической политики;

Y – количество целей экономической политики, которое показывает, что количество целей никогда не должно превышать запас имеющихся в распоряжении государства инструментов.

Это неравенство на практике используется в процессе прогнозирования условий экономического развития страны, в качестве одного из математических и функциональных ограничений в системе макроэкономических моделей.

Государство для реализации целей своей экономической политики использует различные формы и методы, которые и образуют инструментарий государственного регулирования экономики. Наибольшее распространение получили следующие инструменты:

– *кредитно-денежная политика* – главный инструмент, включающий применение ставки по кредитам, норму резерва в коммерческих банках, операции с ценными бумагами на открытом рынке и т.п. С ее помощью регулируются спрос и предложение на финансовом рынке;

– *бюджетная политика*, включающая фискальную (налоговую) политику и политику формирования и исполнения госбюджета;

– *амортизационная политика* представляет собой ускоренное и разрешенное налоговой системой списание основного капитала и стимулирование структурной перестройки;

– *комплексный способ экономической политики* путем управления государственным сектором, представляющий собой игру инвестициями через бюджет и политику национализации- денационализации;

– *комплексное внешнеэкономическое регулирование*, включающее стимулирование экспорта, кредитование экспорта, гарантии кредитов

и инвестиций, различные формы протекционизма (явных и скрытых), структурную инвестиционную политику и т. п.

Инструменты регулирования также делятся на кратко- и долгосрочные.

Экономические средства воздействия (методы) на хозяйственные процессы предполагают использование:

- государственного экономического программирования;
- государственного экономического прогнозирования;
- бюджетно-налоговой системы;
- денежно-кредитной политики;
- внешнеэкономической политики.

2.3.2. Государственное экономическое программирование

К экономическим методам государственного регулирования относят систему *государственного программирования*, которое рассчитано на решение крупномасштабных, стратегических задач.

Экономическое программирование, использующее различные инструментарию оценок и анализа, носит индикативный (рекомендательный), а не директивный характер. Частный сектор выполнять поставленные в государственных программах задачи не обязан. Однако для их реализации государство стимулирует участие частного бизнеса в виде поддержки за счет экономических и социальных ресурсов всего общества.

По содержанию программы подразделяются на: экономические; социальные; инновационные; научно-технические; оборонные и т.п.

По уровню разработки и принятия:

- отраслевые, направленные на развитие отдельных отраслей, например, «Долгосрочная программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года»;
- региональные, охватывающие деятельность отдельных частей экономики на отдельных территориях. Примером может служить программа, утвержденная Правительством Тверской области в виде Постановления от 09 октября 2012 года № 580-пп «Развитие водохозяйственного комплекса Тверской области до 2020 года» или Постановление «О государственной программе Тверской области «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» на 2016–2021 годы»;

– общегосударственные, содержащие основные и значимые для общества в целом ориентиры экономического и социального развития. Эти программы направлены на регулирование деятельности государственного сектора и частных фирм. Например, Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» или «Экономическая стратегия России до 2030 года», утвержденная Правительством в 2009 г.;

– целевые программы, предусматривающие развитие конкретных направлений, например, научных исследований, а также поддержку отдельных групп населения. Например, в 2004 г. в России была принята целевая программа по обеспечению жильем военнослужащих;

– чрезвычайные программы, которые разрабатываются в тех случаях, когда экономика находится в кризисном состоянии вследствие экономических кризисов, экологических катастроф, ведения военных действий.

С помощью государственных программ решаются задачи структурной перестройки, осуществления инвестиций, защиты окружающей среды и т.д.

Наибольшее распространение государственное программирование получило в странах Западной Европы, а также в Японии. В США и Канаде, где предпочтение отдается текущему регулированию экономики, оно распространено меньше. Государственные программы широко применяются и в развивающихся странах.

Потребность в ресурсах при выполнении государственных программ напрямую повлияла на необходимость осуществления **государственного планирования в части финансов** (финансового планирования).

Финансовый план государства призван координировать движение денежных средств, приток-отток денежных потоков и финансовую политику страны.

Одним из видов планирования, применяемых в рыночной экономике, является **индикативное планирование** (от лат. – Indicator – указатель), построенное на одобрении всеми заинтересованными сторонами плана-индикатора социально-экономического развития страны с закрепленными в нем приоритетами общенациональных интересов на среднесрочную перспективу. Индикативное планирование является процессом формирования системы параметров (индикаторов), до-

стижение которых определяет меру государственного воздействия на социальные и экономические процессы. В качестве индикаторов используются показатели, характеризующие динамику, структуру, эффективность экономики, занятость, уровень жизни народа, внешнеэкономические связи. Индикативное планирование широко применяется в Японии, Китае, Франции и представляет собой наиболее совершенную форму организации взаимодействия всех звеньев государственных органов управления между собой, а также с союзами предпринимателей и профсоюзами. Индикативные планы органично соединяют концепции экономической и промышленной политики государства, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, объемы государственных капитальных вложений и на этой основе обеспечивают взаимосвязь государственных и региональных программ, а также регламентируют процессы управления государственными предприятиями и регулирования рыночных структур.

Отказ от государственного планирования в 90-е годы прошлого века, как основного метода государственного регулирования, привел к разбалансированию экономики страны, появлению диспропорции между регионами и отраслями.

В отличие от планирования, экономическое прогнозирование, будучи способом научного предвидения, обеспечивает проникновение в более отдаленное время. Экологические прогнозы на десять–пятнадцать лет – нередкое явление. Вместе с тем широко используются и краткосрочные прогнозы.

Социально-экономические программы, базируясь на экономических прогнозах, используют весь комплекс элементов государственного регулирования экономики и имеют целевую направленность. Экономические программы не только формулируют цели развития, но и определяют материальные, финансовые средства реализации этих целей.

2.3.3. Государственное экономическое прогнозирование

Государственное экономическое прогнозирование основано на результатах анализа реального положения дел в экономике, существующих потребностей и возможностей использования всех факторов и имеющихся ресурсов, на учете тенденций развития науки, техники, ин-

теллектуального потенциала, позволяет получить достоверные знания о том, что может произойти в экономике в тех или иных условиях.

Макроэкономическое прогнозирование – это научное обоснование возможного состояния национальной экономики в будущем, а также альтернативных путей и сроков достижения этого состояния. Сущность данного инструмента ГРЭ, задачи, которые решаются при его помощи, отражают *функции* макроэкономического прогнозирования:

1. Выявление и анализ сложившихся закономерностей и тенденций развития национальной экономики в целом и ее отдельных сфер.

2. Оценка действия этих тенденций в будущем, учет их положительных и отрицательных последствий.

3. Выявление возможных альтернатив развития в перспективе.

4. Накопление информации для всестороннего обоснования выбора наиболее оптимального управленческого решения.

Реализация данных функций возможна в случае реализации в процессе разработки прогноза основных *правил (принципов)* прогнозирования:

1. Принцип системности. Исследуемое экономическое явление необходимо рассматривать не изолированно от других экономических процессов и явлений, взаимодействующих с объектом прогноза и находящихся с ним в определенной взаимосвязи.

2. Принцип научной обоснованности. Прогнозы всех уровней должны основываться на всестороннем учете требований объективных экономических законов, изучении и внедрении достижений отечественного и зарубежного опыта прогнозирования.

3. Принцип альтернативности. В процессе исследования необходимо анализировать возможные варианты развития прогнозируемого объекта в будущем, имеющие качественно и количественно различный характер.

Обычно данный принцип реализуется через построение таких прогнозных вариантов, как «пессимистический» и «оптимистический» или «умеренный», «средний» и «минимальный» и т.п.

Система макроэкономического прогнозирования включает в себя ряд относительно самостоятельных, имеющих собственное специфическое содержание, анализирующих различные стороны и аспекты экономического развития, прогнозов. Однако все эти относительно обособленные виды прогнозов тесно взаимосвязаны, дополняют друг друга, что определяет системность национального прогнозирования.

Систему национальных прогнозов можно классифицировать по различным признакам. Основными из них являются:

по срокам прогнозирования:

- текущие (краткосрочные) прогнозы, которые разрабатываются на период до 1 года. Считается, что за данный период, как правило, произойдут только количественные изменения прогнозируемого объекта;

- среднесрочные, которые разрабатываются на период от 1 года до 5 лет. Считается, что за данный период, как правило, количественные изменения прогнозируемого объекта будут преобладать над его качественными изменениями;

- долгосрочные, которые разрабатываются на период свыше 5 лет. Считается, что за данный период, как правило, будут происходить значительные количественные и качественные изменения прогнозируемого объекта;

- глобальные, которые разрабатываются на период свыше 20 лет. Считается, что за данный период, как правило, будут происходить столь значительные качественные изменения прогнозируемого объекта, что задача данного прогноза состоит в определении в основном только общих закономерностей развития национальной экономики;

по уровню прогнозирования:

- национальные (государственные) прогнозы, описывающие закономерности перспектив развития процессов в масштабах всей национальной экономики;

- отраслевые и межотраслевые, описывающие закономерности перспектив развития процессов в масштабах одной или нескольких отраслей;

- региональные, описывающие закономерности перспектив развития процессов в масштабах отдельной территориальной единицы страны;

по целям (методологии) разработки различают:

- поисковые прогнозы – анализ прогнозируемого объекта за счет условного продолжения в будущее тенденций его развития, выявленных в прошлом и настоящем, абстрагируясь при этом от влияния факторов и решений, способных видоизменить существующие тенденции. Поисковый прогноз отвечает на вопрос, в каком направлении идет развитие? Что, вероятнее всего, произойдет в будущем, при условии сохранения существующих тенденций;

– нормативные прогнозы – прогнозирование условий достижения желательных состояний того или иного экономического процесса или явления на основе заранее определенных норм и целей. Отвечают на вопрос: как достичь желаемого?

По объектам прогнозирования выделяют систему макроэкономических прогнозов, анализирующих отдельные стороны и процессы национальной экономики. Например, прогнозы экономического роста, занятости, уровня жизни, инфляции и т.п.

В макроэкономическом прогнозировании насчитывается около 150 различных статистических и экономико-математических методов, при помощи которых исследуются перспективы развития экономических процессов. Среди них можно выделить следующие методы: метод экономических группировок, метод экспертных оценок, моделирования и экстраполяции, бюджетный метод (метод выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств), программно-целевой метод и т.п.

Метод экономических группировок широко используется в государственном регулировании. Группировки позволяют разделить сложные по своему составу совокупности на группы, однородные по какому-либо существенному признаку. Анализ чаще всего осуществляется с помощью структурных, динамических и структурно-динамических группировок, сформированных по одному признаку или сочетанию нескольких. Так, для характеристики уровня жизни населения берут группировки населения по денежным доходам на душу населения, прожиточному минимуму в среднем на душу населения, числу больничных коек на 10000 человек и т.п.

Метод экспертных оценок относится к специальным методам прогнозирования при принятии плановых решений, при определении целей социального развития, позволяет оценить значимость показателей, проверить качество методик, применяемых для сбора данных, повысить обоснованность практических рекомендаций и т.п.

Метод часто используется при проведении социологических исследований путем получения информации об объекте с помощью мнения специалистов в области исследования. Повышение объективности результатов оценок экспертов достигается за счет ряда логических и статистических процедур, подбора участников–экспертов, организации их опроса и обработки результатов экспертизы.

Для подготовки экспертизы обычно формируется группа специалистов, которые должны сформулировать проблему, цель и задачи

исследования, ее границы, основные этапы; разработать процедуры экспертизы, выполнить отбор экспертов, проверив их на компетентность, провести опрос и согласование оценок. На следующем этапе выполняется формализация полученной информации, ее обработка, анализ и интерпретация. В состав группы обычно включают 7–10 специалистов в близких областях знаний, например, социологов, психологов, математиков или экономистов, менеджеров, юристов, или горных инженеров, маркшейдеров и энергетиков и т. п.

В основе экспертизы обычно лежит вопросник, с помощью которого осуществляется сбор требуемой информации. Они могут быть в форме свободного интервью или анкеты, как структурированного набора вопросов, связанных с задачами исследования. Вопросы анкеты в зависимости от содержания обычно делят на три группы: данные о самом эксперте (возраст, стаж работы, образование, узкая специализация), вопросы, раскрывающие существо проблемы, и вопросы, позволяющие оценить мотивы, которых придерживался эксперт в своем анализе.

Для обеспечения достоверности по форме вопросы рекомендуют составлять открытыми, закрытыми и полужакрытыми, прямыми и косвенными по каждому аспекту исследования.

При использовании оценочных шкал положительные и отрицательные стороны уравнивают. Вопросы по одной под проблеме устанавливаются в порядке постепенного перехода от более общих к все более специфическим и конкретным. Вопросник должен отвечать требованиям целостности, логической последовательности и завершенности.

В зависимости от особенностей методик их можно разделить на следующие группы:

а) *по характеру взаимосвязи* экспертов между собой – методы очного и заочного опроса экспертов. Методы *очного* опроса направлены на интенсификацию начального этапа исследования, но могут исказить информацию из-за психологического влияния организаторов опроса на участников. Для снижения искажений обычно применяют специальные организационные меры. К ним относят «Свободное интервью», как индивидуальный метод проведения экспертизы, когда исследователь лично обращается за консультацией без жесткого плана беседы с разведывательной целью для уточнения теоретических моментов, понятий и т.п. Число экспертов рекомендуется 10–15 чел. «Мозговая атака»

– это коллективная очная работа экспертов с целью нахождения решения лучшего пути решения сложной, многоходовой задачи. Возможны варианты «прямой мозговой атаки» и «метода комиссии», когда после выдвижения сути проблемы, обсуждение предложений проводится без критики любых предложений, вплоть до самых безумных идей. Этот метод наиболее подходит при обсуждении малоизученной проблемы для определения подходов к ее решению, достижения единства мнения по поводу достоинств и недостатков составления сценариев развития воображаемых вариантов развития ситуаций.

Заочные методы более просты и дешевы, но менее надежны, так как некоторые вопросы эксперт может неправильно истолковать или не дать ответа.

б) *по процедуре согласования* оценок – одноразовые и многоразовые;

в) *по численности экспертов* – индивидуальные методы и групповые.

Для характеристики групповых ответов применяют медиану или среднюю арифметическую. Выбор характеристики центра ряда зависит от особенностей экспертизы, включающих численность группы экспертов, процедуру получения и согласования информации, суть исследуемой проблемы и возможности представления данных в количественной форме.

Групповая экспертная оценка может считаться надежной только при условии достаточной согласованности ответов опрашиваемых (метод Дельфи). Подбор экспертов осуществляется на основе:

а) объективных оценок компетентности;

б) самооценок компетентности;

в) экспертных таблиц и анкет;

г) метода «снежного кома» (по рекомендации других специалистов);

д) случайного механического отбора.

Более объективные результаты дают методы, основанные на данных о прошлой деятельности экспертов. Одним из таких методов является метод, использующий степень надежности эксперта. Этот показатель вычисляется как отношение случаев, когда эксперт дал оценки, наиболее близкие к истинным, к общему числу случаев, когда данный эксперт участвовал в экспертизе, но требует накопления информации о работе экспертных групп и отдельных экспертов.

Считается, что нижняя граница количества участников– экспертов зависит числа оцениваемых событий (сколько событий, столько экспертов), а верхняя граница определяется как потенциальное число возможных экспертов. Иногда используются графики, характеризующие зависимость между числом экспертов в группе и средней групповой ошибкой. Кривые этого типа позволяют выбрать минимально допустимое число экспертов.

Рациональное использование информации, полученной от экспертов, возможно при условии преобразования ее в форму, удобную для дальнейшего анализа, подготовки и принятия решений. Характер информации зависит от свойств измеряемых объектов, поэтому правила формализации определяются уровнем измерения. Наиболее распространенными способами упорядочения информации являются ранжирование и метод непосредственной оценки.

Ранжирование – процедура установления относительной значимости (предпочтительности) исследуемых объектов на основе их упорядочения. Ранг–показатель, характеризующий порядковое место оцениваемого объекта в группе других объектов, обладающих существенными для оценки свойствами. Для каждого объекта вычисляют сумму рангов, полученную от всех экспертов, затем упорядочивают эти суммы: высший ранг присваивают объекту, получившему наименьшую сумму, самый низкий ранг – объекту с наивысшей суммой. Точность и надежность ранжирования зависят от количества объектов для сравнения.

Практика показывает, что наиболее надежные результаты получаются, когда количество объектов для сравнения не превосходит 20.

Метод ранжирования чаще всего применяется в сочетании с другими методами упорядочения, обеспечивающими более четкое распределение объектов по степени выраженности изучаемого свойства, например, с *методом непосредственной оценки объектов*. Этот метод состоит в том, что диапазон изменения какой-либо качественной переменной разбивается на ряд интервалов, каждому из которых присваивается определенная оценка-балл, например, от 1 до 10. Эксперт помещает каждый из рассматриваемых объектов экспертизы в определенный интервал либо в соответствии со степенью обладания данным свойством, либо в соответствии с предположениями эксперта о значимости объектов экспертизы. Размер шкалы должен быть таким, чтобы каждому баллу соответствовало определенное понятие, выра-

жающее степень интенсивности свойства, качества или предпочтительности. Недостатком этого метода является возможность компенсации низкого качества одного из факторов за счет более высокого качества других факторов. Для повышения надежности таких оценок выявляются и определяются количественные связи между всеми значимыми для выбора решения факторами. С этой целью используются специальные методы: последовательных предпочтений, парных сравнений, последовательных интервалов и др. Ценность оценок заключается в том, что они позволяют обобщить разнородную информацию. Качественные оценки используются не для определения количественного превосходства одного варианта над другими, а для подготовки информации, необходимой для выбора оптимального решения.

Для оценки рейтинга показателей сценарного развития и степени финансового риска используют *метод многомерного рейтингового анализа*. При этом определяется система показателей, по которым будут оцениваться результаты сценарного развития предприятия, собираются данные по этим показателям, и формируется матрица исходных данных.

Исходные данные могут быть представлены в виде как моментных показателей, отражающих состояние предприятия на определенную дату, так и темповых показателей, характеризующих динамику деятельности предприятия и представленных в виде коэффициентов роста. Одновременно возможно изучение и моментных, и темповых показателей. Далее в каждой графе таблицы исходных данных определяется максимальный элемент, который принимается за единицу. Затем все элементы этой графы a_{ij} делятся на максимальный элемент $\max a_{ij}$. В результате создается матрица стандартизованных коэффициентов x_{ij} :

$$x_{ij} = \frac{a_{ij}}{\max a_{ij}}. \quad (2.2)$$

Затем все элементы матрицы координат возводят в квадрат.

Если задача решается с учетом разного веса показателей, то полученные квадраты умножаются на величину соответствующих весовых коэффициентов K , установленных экспертным путем, после чего результаты складываются по строкам:

$$R = K1 \times 1j + K2 \times 2j + \dots + Kn \times nj. \quad (2.3)$$

Полученные рейтинговые оценки R_j размещаются по ранжиру, и определяется рейтинг показателей каждого предприятия для сценарного развития.

Любой сценарий развития имеет вероятностную природу, и полученные итоговые показатели содержат определенную погрешность, источником которой могут быть: неточность исходных данных, ошибки в вычислении, случайные погрешности. Помимо оценки погрешности проводят общую экспертизу качества сценариев в целом на основе специальных критериев оценок.

В результате расчета рейтинговой оценки наиболее значимых показателей определяют показатели, которые следует считать наиболее оптимальными.

Пример 1

Пример определения места действующего горного предприятия среди конкурентов по результатам обобщающих результатов деятельности выполнен с применением многомерного сравнительного анализа, основанного на методе евклидовых расстояний. Он позволяет учитывать не только абсолютные величины показателей каждого предприятия, но и степень их близости (дальности) до показателей предприятия-эталона, принятого за единицу.

Преимущества предлагаемого метода:

1. Методика базируется на комплексном многомерном подходе к оценке производственно-хозяйственной деятельности.

2. Методика учитывает реальные достижения всех предприятий-конкурентов и степень их близости к показателям исследуемого предприятия.

3. В зависимости от выбранных показателей методика дает количественную оценку надежности и перспективности делового партнера, уровень его конкурентоспособности, основанные на результатах его прошлой и текущей деятельности, что позволяет избежать субъективизма и более реально оценить рейтинг предприятий.

На первом этапе выбирается система показателей для оценки результатов хозяйственной деятельности предприятий и формируется матрица исходных данных (табл. 2.1). Они могут быть представлены как в виде моментальных показателей, отражающих состояние предприятия на определенную дату, так и темповых показателей, характеризующих динамику деятельности предприятия и представленных

в виде коэффициентов роста. Возможно одновременное изучение моментных и темповых показателей.

Таблица 2.1

Матрица исходных данных

Наименование	Темп изменения, %		Рентабельность, %			Доля собств. капитала
	объемы отгрузки	с/с добычи 1 т угля	основного пр-ва	реализации	собств. капитал	
	1	2	3	4	5	
1. ЗАО Распадская УК	92,7	84,8	51,8	19,1	12,8	65,3
2.ОАО Междуречье	88,5	99,6	36	15,9	17,6	93,2
3.ОАО ОУК Южкузбассуголь	71,2	95,3	29,3	10,8	16,9	47,2
4.ОАО ш. Полосухинская	96,1	102,4	15,3	6,4	12	74,1
5.ОАО Кузбассразрезуголь	117,4	112,1	15,9	5,1	18,7	27,1
6.ОАО УК Южный Кузбасс	104,6	100,2	13	5,1	11,2	39
Весовой коэффициент	1,0	1,5	1,2	1,4	1,8	1,6

На втором этапе в каждой графе определяется максимальный элемент, принимаемый за единицу. Затем все элементы графы a_{ij} делятся на максимальный элемент эталонного предприятия Ma_{ij} . В результате создается матрица стандартизованных коэффициентов x_{ij} , представленных в табл. 2.2.

$$X_{ij} = \frac{a_{ij}}{Ma_{ij}}. \quad (2.4)$$

Таблица 2.2

Матрица стандартизованных коэффициентов X_{ij}

Номер предприятия	Показатели					
	1	2	3	4	5	6
1	0,79	0,757	1	1	0,685	0,701
2	0,754	0,889	0,695	0,833	0,942	1
3	0,607	0,851	0,566	0,566	0,904	0,507
4	0,819	0,914	0,296	0,335	0,642	0,795
5	1	1	0,307	0,267	1	0,291
6	0,891	0,892	0,251	0,267	0,599	0,419
Весовой коэффициент	1,0	1,5	1,2	1,4	1,8	1,6

На третьем этапе все элементы матрицы стандартизованных коэффициентов возводят в квадрат. Если задача решается с учетом весовых коэффициентов, полученные квадратные значения умножаются на величину соответствующих весовых коэффициентов K , установленных экспертным путем, после чего суммируются по строкам (табл. 2.3).

$$R_j = K1 \times 1^2 j + K2 \times 2^2 j + \dots + K3 \times 3^2 j. \quad (2.5)$$

Таблица 2.3

Результаты сравнительной рейтинговой оценки деятельности угольных предприятий

Номер предприятия	Показатели							Rj	Место
	1	2	3	4	5	6			
1	0,625	0,860	1,2	1,4	0,846	0,788	5,719	II	
2	0,569	1,187	0,580	0,972	1,599	1,6	6,507	I	
3	0,369	1,088	0,386	0,450	1,473	0,412	4,178	IV	
4	0,671	1,254	0,106	0,159	0,744	1,012	3,946	V	
5	1	1,5	0,114	0,101	1,8	0,136	4,651	III	
6	0,794	1,194	0,076	0,101	0,647	0,282	3,094	VI	

Четвертый этап. Полученные рейтинговые оценки R_j размещаются по ранжиру и определяется место каждого предприятия по результатам деятельности. Наивысшее значение соответствует первому месту, занимаемому предприятием, второе место занимает предприятие, имеющее следующий по убыванию результат, и т.д.

Выводы:

Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности группы предприятий Кузбасса показал, что второе предприятие – ОАО «Междуречье» занимает лидирующее место среди анализируемых предприятий по показателям, характеризующим его деятельность с точки зрения собственников и нахождения на рынке углей региона.

Пример 2

Пример графической оценки уровня конкурентоспособности с помощью «многоугольника конкурентоспособности».

Задание: основываясь на данных матрицы исходных данных предыдущей задачи, оценить уровень конкурентоспособности угледобывающих предприятий.

Решение:

1. Подготовить карту конкурентоспособности (рис. 2.4). Количество направлений зависит от количества выбранных конкурентных преимуществ.

2. Проградуировать лучи в зависимости от единицы измерения показателей.

3. Нанести на лучи значения показателей, характеризующих технико-экономическое состояние конкурентов.

4. Соединить отмеченные точки линией соответствующего предприятия.

5. Оценить финансово-экономические конкурентные преимущества предприятий. Сделать выводы.

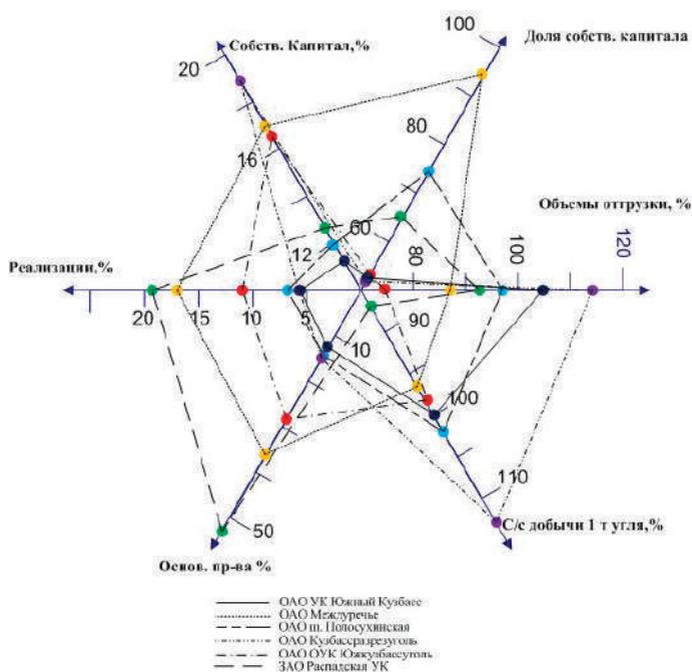


Рис. 2.4. «Многоугольник конкурентоспособности» угольных предприятий на региональных рынках

Анализ «Многоугольника конкурентоспособности» позволяет сделать следующие выводы:

ЗАО «Распадская УК» имеет существенные преимущества перед анализируемыми предприятиями по показателю рентабельности основного производства и рентабельности реализации угля, что говорит о стабильности и эффективности производства.

ОАО «Междуречье» имеет преимущество перед прочими предприятиями по рентабельности собственного капитала и доли собственного капитала в оборотных средствах предприятия, что является предпосылкой к заинтересованности инвесторов во вложение денежных средств в это предприятие.

ОАО «Кузбассразрезуголь» имеет высший уровень показателей среди предприятий по темпам роста добычи угля, что говорит о лидерском положении на рынке, но превышение темпов роста себестоимости добычи 1 т угля может привести к проблемам реализации по показателю «Цена».

Термин *экономико-математические методы* понимается, в свою очередь, как обобщающее название комплекса экономических и математических научных дисциплин, объединенных для изучения социально-экономических систем и процессов.

Под *социально-экономической системой* понимают сложную вероятностную динамическую систему, охватывающую процессы производства, обмена, распределения и потребления материальных и других благ. Она относится к классу кибернетических систем, т. е. систем управляемых. Центральным понятием кибернетики является понятие «система» как комплекс взаимосвязанных элементов вместе с отношениями между элементами и между их атрибутами.

Исследуемое множество элементов можно рассматривать как систему, если выявлены следующие четыре признака:

- целостность системы, т.е. принципиальная несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов;
- наличие цели и критерия исследования, данного множества элементов,
- наличие более крупной, внешней по отношению к данной, системы, называемой «средой»;
- возможность выделения в данной системе взаимосвязанных частей подсистем).

Основным методом исследования систем является *метод моделирования*, т.е. способ теоретического анализа и практического действия, направленный на разработку и использование моделей.

При этом под *моделью* будем понимать образ реального объекта (процесса) в материальной или идеальной форме (т.е. описанный знаковыми средствами на каком-либо языке), отражающий существенные свойства моделируемого объекта (процесса) и замещающий его в ходе исследования и управления. Метод моделирования основывается на принципе аналогии, т.е. возможности изучения реального объекта не непосредственно, а через рассмотрение подобного ему и более доступного объекта, его модели.

Примером модели в планировании является *модель Леонтьева*.

Данная модель на основе установления зависимости между производственными затратами и объемом производства показывает условия межотраслевых пропорций, обеспечивающих равновесие на всех товарных рынках:

$$Y_i = \sum a_{ij} \times y_j + x_i, \quad (2.6)$$

где Y_i, y_j – объемы производства в отраслях j и i соответственно;

a_{ij} – коэффициент прямых затрат, показывающий количество продукта i , затраченного на производство единицы продукта j ;

x_i – величина продукта i -й отрасли, направляющегося на конечное потребление.

В дальнейшем мы будем говорить только об экономико-математическом моделировании, т.е. об описании знаковыми математическими средствами социально-экономических систем.

Практическими задачами экономико-математического моделирования являются:

- анализ экономических объектов и процессов;
- экономическое прогнозирование, предвидение развития экономических процессов;
- выработка управленческих решений на всех уровнях хозяйственной иерархии.

Решение данных задач обеспечивается с помощью следующих направлений экономико-математических методов:

- экономической кибернетики, включающей системный анализ экономики, теорию экономической информации и теорию управляющих систем;
- математической статистики, как экономического приложения данной дисциплины, использующей в качестве инструментария вы-

борочный метод, дисперсионный анализ, корреляционный анализ, регрессионный анализ, многомерный статистический анализ, факторный анализ, теорию индексов и др.;

– математическую экономику и эконометрику, применяющую теорию экономического роста, теорию производственных функций, межотраслевые балансы, национальные счета, анализ спроса и потребления, региональный и пространственный анализ, глобальное моделирование и др.

Следует, однако, иметь в виду, что далеко не всегда данные, полученные в результате экономико-математического моделирования, могут использоваться непосредственно как готовые управленческие решения. Они скорее могут быть рассмотрены как «консультирующие» средства. Принятие управленческих решений остается за человеком. Таким образом, экономико-математическое моделирование является лишь одним из компонентов (пусть очень важным) в человеко-машинных системах планирования и управления экономическими системами.

Важнейшим понятием при экономико-математическом моделировании, как и при всяком моделировании, является понятие *адекватности* модели, т.е. соответствие модели моделируемому объекту или процессу. Адекватность модели – в какой-то мере условное понятие, так как полного соответствия модели реальному объекту быть не может, что характерно и для экономико-математического моделирования. При моделировании имеется в виду не просто адекватность, но соответствие по тем свойствам, которые считаются существенными для исследования. Проверка адекватности экономико-математических моделей является весьма серьезной проблемой, тем более, что ее осложняет трудность измерения экономических величин. Однако без проверки применение результатов моделирования в управленческих решениях может не только оказаться малополезным, но и нести существенный вред.

Социально-экономические системы относятся обычно к сложным системам, которые в экономике обладают рядом свойств, которые необходимо учитывать при их моделировании, иначе невозможно говорить об адекватности построенной экономической модели. Важнейшие из этих свойств:

– эмерджентность как проявление в наиболее яркой форме свойства целостности системы, т.е. наличие у экономической системы та-

ких свойств, которые не присущи ни одному из составляющих систему элементов, взятому в отдельности вне системы. Эмерджентность – это результат возникновения между элементами системы так называемых *синергетических* связей, которые обеспечивают увеличение общего эффекта до величины, большей, чем сумма эффектов элементов системы, действующих независимо. Поэтому социально-экономические системы необходимо исследовать и моделировать в целом;

- массовый характер экономических явлений и процессов. Закономерности экономических процессов не обнаруживаются на основании небольшого числа наблюдений. Поэтому моделирование в экономике должно опираться на массовые наблюдения;

- динамичность экономических процессов, заключающаяся в изменении параметров и структуры экономических систем под влиянием среды (внешних факторов);

- случайность и неопределенность в развитии экономических явлений. Поэтому экономические явления и процессы носят в основном вероятностный характер, и для их изучения необходимо применение экономико-математических моделей на базе теории вероятностей и математической статистики;

- невозможность изолировать протекающие в экономических системах явления и процессы от окружающей среды, чтобы наблюдать и исследовать их в чистом виде;

- активная реакция на появляющиеся новые факторы, способность социально-экономических систем к активным, не всегда предсказуемым действиям в зависимости от отношения системы к этим факторам, способам и методам их воздействия.

Выделенные свойства социально-экономических систем естественно, осложняют процесс их моделирования, однако эти свойства следует постоянно иметь в виду при рассмотрении различных аспектов экономико-математического моделирования, начиная с выбора типа модели и кончая вопросами практического использования результатов моделирования.

Процесс моделирования, в том числе и экономико-математического, включает в себя три структурных элемента:

- объект исследования;
- субъект (исследователь);
- модель, опосредующую отношения между познающим субъектом и познаваемым объектом.

Рассмотрим общую схему процесса моделирования, состоящую из четырех этапов. Пусть имеется некоторый объект, который мы хотим исследовать методом моделирования.

На первом этапе мы конструируем (или находим в реальном мире) другой объект – модель исходного объекта-оригинала. Этап построения модели предполагает наличие определенных сведений об объекте-оригинале. Познавательные возможности модели определяются тем, что модель отображает лишь некоторые существенные черты исходного объекта, поэтому любая модель замещает оригинал в строго ограниченном смысле. Из этого следует, что для одного объекта может быть построено несколько моделей, отражающих определенные стороны исследуемого объекта или характеризующих его с разной степенью детализации.

На втором этапе процесса моделирования модель выступает как самостоятельный объект исследования. Например, одну из форм такого исследования составляет проведение модельных экспериментов, при которых целенаправленно изменяются условия функционирования модели и систематизируются данные о ее «поведении». Конечным результатом этого этапа является совокупность знаний о модели в отношении существенных сторон объекта-оригинала, которые отражены в данной модели.

Третий этап заключается в переносе знаний с модели на оригинал, в результате чего мы формируем множество знаний об исходном объекте и при этом переходим с языка модели на язык оригинала. С достаточным основанием переносить какой-либо результат с модели на оригинал можно лишь в том случае, если этот результат соответствует признакам сходства оригинала и модели (другими словами, признакам адекватности).

На четвертом этапе осуществляются практическая проверка полученных с помощью модели знаний и их использование, как для построения обобщающей теории реального объекта, так и для его целенаправленного преобразования или управления им. В итоге мы снова возвращаемся к проблематике объекта-оригинала.

Моделирование представляет собой циклический процесс, т.е. за первым четырехэтапным циклом может последовать второй, третий и т.д. При этом знания об исследуемом объекте расширяются и уточняются, а первоначально построенная модель постепенно совершенствуется.

Таким образом, в методологии моделирования заложены большие возможности самосовершенствования.

Перейдем теперь непосредственно к процессу экономико-математического моделирования, т.е. описания экономических и социальных систем и процессов в виде экономико-математических моделей.

Эта разновидность моделирования обладает рядом существенных особенностей, связанных как с объектом моделирования, так и с применяемым аппаратом и средствами моделирования. Поэтому целесообразно более детально проанализировать последовательность и содержание этапов экономико-математического моделирования, выделив следующие *шесть этапов*:

- постановка экономической проблемы, ее качественный анализ;
- построение математической модели;
- математический анализ модели;
- подготовка исходной информации;
- численное решение;
- анализ численных результатов и их применение.

Рассмотрим каждый из этапов более подробно.

1. *Постановка экономической проблемы и ее качественный анализ*. На этом этапе требуется сформулировать сущность проблемы, принимаемые предпосылки и допущения. Необходимо выделить важнейшие черты и свойства моделируемого объекта, изучить его структуру и взаимосвязь его элементов, хотя бы предварительно сформулировать гипотезы, объясняющие поведение и развитие объекта.

2. *Построение математической модели*. Это этап формализации экономической проблемы, т.е. выражения ее в виде конкретных математических зависимостей (функций, уравнений, неравенств и др.). Построение модели подразделяется в свою очередь на несколько стадий. Сначала определяется тип экономико-математической модели, изучаются возможности ее применения в данной задаче, уточняются конкретный перечень переменных и параметров и форма связей. Для некоторых сложных объектов целесообразно строить несколько разноаспектных моделей; при этом каждая модель выделяет лишь некоторые стороны объекта, а другие стороны учитываются агрегированно и приближенно. Оправдано стремление построить модель, относящуюся к хорошо изученному классу математических задач, что может потребовать некоторого упрощения исходных предпосылок модели, не искажающего основных черт моделируемого объекта. Од-

нако возможна и такая ситуация, когда формализация проблемы приводит к неизвестной ранее математической структуре.

3. *Математический анализ модели.* На этом этапе чисто математическими приемами исследования выявляются общие свойства модели и ее решений. В частности, важным моментом является доказательство существования решения сформулированной задачи. При аналитическом исследовании выясняется, единственно ли решение, какие переменные могут входить в решение, в каких пределах они изменяются, каковы тенденции их изменения и т.д. Однако модели сложных экономических объектов с большим трудом поддаются аналитическому исследованию; в таких случаях переходят к численным методам исследования.

4. *Подготовка исходной информации.* В экономических задачах это, как правило, наиболее трудоемкий этап моделирования, так как дело не сводится к пассивному сбору данных. Математическое моделирование предъявляет жесткие требования к системе информации; при этом надо принимать во внимание не только принципиальную возможность подготовки информации требуемого качества, но и затраты на подготовку информационных массивов. В процессе подготовки информации используются методы теории вероятностей, теоретической и математической статистики для организации выборочных обследований, оценки достоверности данных и т.д. При системном экономико-математическом моделировании результаты функционирования одних моделей служат исходной информацией для других.

5. *Численное решение.* Этот этап включает разработку алгоритмов численного решения задачи, подготовку программ на ЭВМ и непосредственное проведение расчетов; при этом значительные трудности вызываются большой размерностью экономических задач. Обычно расчеты на основе экономико-математической модели носят многовариантный характер. Многочисленные модельные эксперименты, изучение поведения модели при различных условиях возможно проводить благодаря высокому быстродействию современных ЭВМ. Численное решение существенно дополняет результаты аналитического исследования, а для многих моделей является единственно возможным.

6. *Анализ численных результатов и их применение.* На этом этапе прежде всего решается важнейший вопрос о правильности и полноте результатов моделирования и применимости их как в практической деятельности, так и в целях усовершенствования модели.

Поэтому в первую очередь должна быть проведена проверка адекватности модели по тем свойствам, которые выбраны в качестве существенных (другими словами, должны быть произведены верификация и валидация модели). Применение численных результатов моделирования в экономике направлено на решение практических задач (анализ экономических объектов, экономическое прогнозирование развития хозяйственных и социальных процессов, выработка управленческих решений на всех уровнях хозяйственной иерархии).

Перечисленные этапы экономико-математического моделирования находятся в тесной взаимосвязи, в частности, могут иметь место возвратные связи этапов. Так, на этапе построения модели может выясниться, что постановка задачи или противоречива, или приводит к слишком сложной математической модели; в этом случае исходная постановка задачи должна быть скорректирована. Наиболее часто необходимость возврата к предшествующим этапам моделирования возникает на этапе подготовки исходной информации. Если необходимая информация отсутствует или затраты на ее подготовку слишком велики, приходится возвращаться к этапам постановки задачи и ее формализации, чтобы приспособиться к доступной исследователю информации.

Выше уже было сказано о циклическом характере процесса моделирования. Недостатки, которые не удастся исправить на тех или иных этапах моделирования, устраняются в последующих циклах. Однако результаты каждого цикла имеют и вполне самостоятельное значение. Начав исследование с построения простой модели, можно получить полезные результаты, а затем перейти к созданию более сложной и более совершенной модели, включающей в себя новые условия и более точные математические зависимости.

Детерминированный факторный анализ представляет собой методику исследования влияния факторов, связь которых с результативным показателем носит функциональный характер.

Основные свойства детерминированного подхода к анализу:

- построение детерминированной модели путем логического анализа;
- наличие полной (жесткой) связи между показателями;
- невозможность разделения результатов влияния одновременно действующих факторов, которые не поддаются объединению в одной модели;
- изучение взаимосвязей в краткосрочном периоде.

Различают четыре типа детерминированных моделей:

Аддитивные модели представляют собой алгебраическую сумму показателей и имеют вид

$$Y = \sum_{i=1}^n x_i = x_1 + x_2 + \dots + x_n; \quad (2.7)$$

$$Y = \sum x. \quad (2.8)$$

К таким моделям, например, относятся показатели валовой прибыли как разницы между выручкой, начисленным налогом на добавленную стоимость и себестоимостью продукции; себестоимости во взаимосвязи с элементами затрат на производство и со статьями затрат; объема производства продукции в его взаимосвязи с объемом выпуска отдельных изделий или объема выпуска в отдельных подразделениях.

Мультипликативные модели в обобщенном виде могут быть представлены формулой

$$Y = \prod_{i=1}^n x_i = x_1 x_2 \dots x_n. \quad (2.9)$$

Примером мультипликативной модели является двухфакторная модель объема реализации

$$PP = Ч \times СВ, \quad (2.10)$$

где $Ч$ – среднесписочная численность работников;

$СВ$ – средняя выработка на одного работника.

Кратные модели:

$$y = \frac{x_1}{x_2}. \quad (2.11)$$

Примером кратной модели служит показатель срока оборачиваемости товаров (в днях):

$$T_{об.т} = \frac{З_T}{O_P}, \quad (2.12)$$

где $З_T$ – средний запас товаров;

O_P – однодневный объем реализации.

Смешанные модели представляют собой комбинацию перечисленных выше моделей и могут быть описаны с помощью специальных выражений:

$$Y = (a + b) \times c; Y = \frac{\prod_{i=1}^n x_i}{\sum_{j=1}^m x_j}; Y = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{\sum_{j=1}^m x_j}; Y = \frac{\prod_{i=1}^n x_i}{\prod_{j=1}^m x_j}. \quad (2.13)$$

Примерами таких моделей служат показатели затрат на 1 руб. товарной продукции, показатели рентабельности и др.

Применение вышеуказанных моделей возможно при использовании математических правил преобразования моделей с целью включения новых факторных показателей.

Прием удлинения факторной системы применяется для детализации обобщающего факторного показателя на его составляющие, которые представляют интерес для аналитических расчетов.

Если исходная факторная модель

$$Y = \frac{x_1}{x_2}, \quad (2.14)$$

а

$$x_1 = x_{11} + x_{12} + \dots + x_{1n}, \quad (2.15)$$

то модель примет вид

$$Y = \frac{x_{11}}{x_2} + \frac{x_{12}}{x_2} + \dots + \frac{x_{1n}}{x_2}. \quad (2.16)$$

Прием расширения применяется для выделения некоторого числа новых факторов и построения необходимых для расчетов факторных показателей. При этом числитель и знаменатель умножаются на одно и то же число:

$$Y = \frac{x_1 \times a \times b \times c}{x_2 \times a \times b \times c} = \frac{x_1}{a} \times \frac{a}{b} \times \frac{b}{c} \times \frac{c}{x_2}. \quad (2.17)$$

Прием сокращения используется для построения новых факторных показателей. При использовании данного приема числитель и знаменатель делят на одно и то же число.

$$\frac{x_1}{x_2} = \frac{x_1}{a} - \frac{x_2}{a}; \quad x_{11} = \frac{x_1}{a}; \quad x_{12} = \frac{x_2}{a}; \quad y = \frac{x_{11}}{x_{12}}. \quad (2.18)$$

Специфика комплексного экономического анализа с большим количеством показателей, описывающих систему, требует создания многофакторных мультипликативных моделей. В основе их построения лежат следующие принципы:

- место каждого фактора в модели должно соответствовать его роли в формировании результативного показателя;
- модель должна строиться из двухфакторной полной модели путем последовательного расчленения факторов, как правило, качественных, на составляющие;
- при написании формулы многофакторной модели факторы должны располагаться слева направо в порядке их замены.

Пример 3. Пример моделирования показателя производительности труда.

Задание: выполните переход от кратной модели производительности труда одного работающего к двухфакторной мультипликативной модели этого же показателя.

Производительность труда можно определить по формуле:

$$D = N - R, \quad (2.19)$$

где D – производительность труда 1 работающего;

N – выручка;

R – среднесписочная численность рабочих.

Данная формула представляет собой кратную модель производительности труда.

Также производительность труда 1 работающего можно определить в следующем виде:

$$D = N - R = \frac{N}{S_{\text{осн.}}} \times \frac{S_{\text{осн.}}}{R}, \quad (2.20)$$

где $S_{\text{осн.}}$ – стоимость основных производственных фондов.

В свою очередь,

$$\frac{N}{S_{\text{осн.}}} = \Phi_0 \text{ (фондоотдача)}, \quad (2.21)$$

а

$$\frac{S_{\text{осн.}}}{R} = \Phi_{\text{в}} \text{ (фондовооруженность)}. \quad (2.22)$$

Таким образом, двухфакторная мультипликативная модель производительности труда 1 работающего будет выглядеть следующим образом:

$$D = \Phi_{\text{о}} \times \Phi_{\text{в}}. \quad (2.23)$$

2.3.4. Методы экстраполяции, бюджетный, балансовый, программно-целевой и нормативный

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

Сущность метода заключается в построении линейного тренда и анализе распространения закономерностей, связей и соотношений, проявляющихся в изучаемом объекте (явлении) и действующих в наблюдаемом периоде за его пределы.

Экстраполяция базируется на следующих допущениях:

- 1) развитие явления может быть с достаточным основанием охарактеризовано плавной (эволюторной) траекторией – трендом;
- 2) общие условия, определяющие тенденцию развития в прошлом, не претерпят существенных изменений в будущем, т.е. предполагается определенная консервативность поведения явления.

Для экстраполяции характерно нахождение плавной линии, отражающей закономерности развития во времени или линии теоретического тренда.

Тренд – это длительная тенденция изменения экономических показателей. Под трендом обычно понимается основная составляющая динамического временного ряда, на которую накладываются другие составляющие, например, сезонные колебания.

Экстраполяция на основе тренда включает:

- сбор информации по динамическому ряду показателя, характеризующего изучаемое явление, за прошлые периоды;
- выбор оптимального вида функции, описывающей указанный ряд путем его сглаживания и выравнивания (аппроксимация);

- расчёт параметров выбранной аппроксимационной функции;
- расчёт прогноза на будущее по выбранной функции путем ее экстраполяции.

Бюджетный метод представляет собой обследования бюджетов домашних хозяйств, где ведется статистическое наблюдение за уровнем жизни населения. Результаты исследований являются основой для получения данных о распределении и дифференциации населения по уровню материального благосостояния, потребления, денежных расходов и т.д.

Они представляют важную информацию для характеристики структуры потребительских расходов в семьях различного состава, характеризуют дифференциацию населения по уровню располагаемых ресурсов, позволяют определить динамику изменения потребительского спроса в домашних хозяйствах, находящихся в городской и сельской местностях.

Применяются при статистических расчетах общих экономических показателей, таких как: индексов потребительских цен, национально-го дохода, при исчислении реальных доходов населения и др.

Балансовый метод – является методом научного обоснования плана, применяется при определении народнохозяйственных пропорций, увязки отдельных частей государственного плана в целое, определяется соответствие намечаемых планом заданий характеру объективных экономических законов. Он выступает основным методом координации и увязки целей развития национальной экономики с наличием необходимых для их реализации ресурсов, обеспечивает согласование между темпами развития отдельных отраслей и регионов, показывает неиспользованные резервы национальной экономики, а также ее сектора, где нарушено равновесное состояние. С его помощью определяются и обеспечиваются социально-экономические пропорции и связи за счет построения системы балансов – таблиц, в которых отражается движение и использование соответствующих экономических ресурсов. Наиболее распространенные виды балансов, применяемых в макроэкономических исследованиях: финансовые (бюджет), материальные и внешнеэкономические (платежный баланс).

В современных условиях данные межотраслевых балансов могут быть использованы для разработки прогнозов отраслевой структуры экономики, выявления роли отдельных факторов, например, зависимости экономики от энергоснабжения или изменения цен на энерго-

носители, прогнозирования на основе региональных балансов объемов ввоза и вывоза продукции за пределы региона и т.д.

Данный метод построен на применении матричного исследования, поэтому может называться балансово-матричным.

Программно-целевой метод может использоваться при решении конкретной проблемы, которая характеризуется значимостью, невозможностью решения ее другими методами, образуется на стыке отраслей, что требует специального подхода. Для применения программно-целевого метода важно обоснование выбора проблем.

Программно-целевое управление, как один из инструментов государственного управления, направлено на решение сложных проблем социально-экономического характера, возникающих при реализации крупномасштабных народнохозяйственных, межотраслевых и межрегиональных целей в ограниченные сроки. Будучи по своей природе стратегическим, призвано ослабить или устранить недостатки ситуационного, инерционного, «ручного» государственного управления экономикой.

Выделим следующие направления программно-целевого подхода в решении задач общегосударственного уровня:

- это сохранение единого экономического пространства страны и развитие процессов межрегиональной экономической интеграции;
- формирование общероссийского рынка;
- развитие государственного сектора экономики;
- преодоление чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов;
- стимулирование экономического роста развитых и государственную поддержку кризисных и депрессивных регионов, а также регионов со сложными условиями хозяйствования и государственного регулирования (районы Арктики, Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Дальнего Востока, приграничные регионы и др.).

Их решение непосредственно влияет на уровень экономической безопасности страны.

Для решения региональных задач программы обеспечивают:

- формирование новых, развитие и поддержку существующих прогрессивных производств; объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкурентные абсолютные и относительные преимущества региона;

– экономическую и финансовую устойчивость региона, общественную, экономическую, социальную, экологическую безопасность;

– создание благоприятных экономических условий функционирования и развития региональных предприятий и производств посредством улучшения инвестиционного климата, обеспечения режима наибольшего благоприятствования для региональных товаропроизводителей, занятых в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства;

– придание развитию экономики региона выраженной социальной ориентации;

– активизацию правовых и иных форм содействия малому и среднему предпринимательству в регионе;

– развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;

– совместное с другими регионами создание общих производственных и инфраструктурных объектов, обеспечение экологической безопасности;

– законодательное, нормативно-правовое подкрепление региональных программ.

В широком смысле программно-целевой метод представляет собой осуществление и углубление комплексного подхода к решению проблем управления страной, территориями и отраслями.

Нормативный метод – определение и использование системы норм и нормативов. Существуют следующие виды норм и нормативов в планировании:

Нормы и нормативы, отражающие целевые задачи плана (нормы среднемесячных поступлений в бюджет, нормы среднемесячных темпов экономического роста для выполнения целей финансового плана и плановых заданий экономического роста, соответственно и т.п.).

Нормативы, используемые в технико-экономических расчетах (нормы амортизации, нормативы отчислений от прибыли, нормативы использования природных ресурсов и т.п.), применяются как самостоятельно, так и в совокупности с другими методами, например, совместно с программно-целевым методом определяются количественные показатели целей и необходимые ресурсы для достижения этих целей. В системе нормативов важнейшая роль отводится тем, которые используются для распределения национального дохода.

Метод предполагает нахождение соотношения между различными величинами (параметрами), при которых может быть обеспечен оптимальный масштаб прогнозируемых процессов.

Метод выполняет:

– *расчетную* функцию планирования, так как служит количественной мерой связи объективных экономических категорий и соответствующих им показателей (деньги и размер денежной эмиссии, налоги и научно обоснованные ставки налогообложения и т.п.);

– *лимитирующую* функцию планирования за счет установления пределов в использовании экономических ресурсов (минимальная заработная плата, норматив предельных выбросов в атмосферу, норматив предельного уровня дефицита бюджета и т.п.);

– *регулирующую* функцию планирования за счет установления порядка финансовых взаимоотношений субъектов национальной экономики с бюджетом (норматив отчисления от прибыли, дохода, амортизации и т.п.).

Среди методов государственного регулирования экономики не существует совершенно непригодных и абсолютно неэффективных, нужны все, и главное – определить те ситуации, где применение того или иного метода наиболее целесообразно.

При руководстве экономическим развитием государство обязано использовать весь наработанный мировой практикой арсенал мер от прогнозирования будущей экономической ситуации до планирования всех сфер деятельности.

Совокупность всех инструментов и методов государственного регулирования экономики позволит обоснованно и эффективно управлять социально-экономическим развитием страны.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается содержание механизма государственного регулирования экономики?
2. Раскройте понятие объекта государственного регулирования экономики.
3. Каковы основные функции государственного механизма регулирования экономики?
4. Кто является субъектами ГРЭ?
5. Какие выделяют основные виды регулирования рыночной экономики в зависимости от управляющих субъектов?

-
6. В чем сущность и основная цель экономической политики государства?
 7. Какие существуют формы государственного регулирования?
 8. Назовите совокупность инструментов государственного регулирования.
 9. Что такое экономическое прогнозирование?
 10. Каковы особенности индикативного планирования?
 11. Что такое государственное программирование экономического развития?
 12. Какие методы используются в теории и практике ГРЭ?
 13. Какие методы государственного регулирования выделяют по характеру действия?
 14. Перечислите основные свойства детерминированного подхода к анализу. Какие существуют типы детерминированных моделей?
 15. В чем сущность метода экстраполяции и где он применяется?

ГЛАВА 3. ЭКОНОМИКА РОССИИ КАК ОБЪЕКТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

3.1. Экономика России в системе мирового хозяйства, ее конкурентные позиции. Понятие экономического роста

Проблемы роли и места России в мировой экономической системе в настоящее время волнуют не только Россию, но и весь мир. Россия всегда занимала одно из ключевых мест в мировой экономике, и от того, в каком направлении и какими темпами будет развиваться российская экономика, зависят общее развитие мирового хозяйства соотношение сил, сложившихся на мировых рынках, пропорций мирового хозяйства, а также распределение интересов участников международных хозяйственных связей.

На мировой экономической арене Россия сегодня выступает как правопреемник СССР, который, хотя и не входил в рейтинговые оценки конкурентоспособности стран мира, однако в 1980-е годы по отдельным позициям имел конкурентные преимущества, которые определялись:

- крупными запасами минерального сырья и топливно-энергетических ресурсов, цены на которые внутри страны были намного ниже мировых;
- значительным научно-техническим потенциалом;
- высоким общеобразовательным уровнем населения и квалифицированной рабочей силой при относительно низком уровне оплаты труда;
- достаточно развитой транспортной инфраструктурой, особенно в европейской части страны;
- управляемой, в рамках централизованного планирования, экономикой;
- потенциально емким внутренним рынком при хроническом дефиците товаров и услуг и значительном отложенном платежном спросе населения.

После распада СССР позиции России в мировой экономике ухудшились, прежде всего, в связи с изменением ее геополитического и геоэкономического положения:

1) в результате образования независимых государств из республик СССР Россия оказалась «отодвинутой» вглубь материка от центров своего активного внешнеэкономического взаимодействия в Европе;

2) ограничился доступ России к портам Балтийского и частично Черного морей, усложнилась ситуация на Каспийском море, оказались потерянными многие незамерзающие порты, значительная часть флота;

3) возникла необходимость транзита через территории вновь образованных независимых государств. Обострились проблемы использования трубопроводов, проходящих по их территориям, особенно по Украине. Встали проблемы обустройства границы, развития таможенной службы;

4) выявилась относительно слабая обеспеченность России собственным продовольствием, многими техническими культурами, например, хлопком;

5) были свернуты или разорваны производственные, научно-технические связи и движение материальных потоков, формировавшиеся в СССР;

6) распалось единое экономическое, научно-техническое, информационное, образовательное, культурное пространство.

Тем не менее Россия имеет объективно благоприятное геополитическое положение, находясь между двумя динамично развивающимися регионами мирового хозяйства: Западной Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом, что обеспечивает перспективу рационального и эффективного использования этого фактора.

За 90-е годы Россия по основным макроэкономическим показателям потеряла экономический потенциал, накопленный за период развитого социализма, и в начале XXI в. стояла перед опасностью быть окончательно отодвинутой на «периферию» мирового хозяйства.

В этот период России приходилось одновременно решать три связанные между собой задачи:

– во-первых, это системная трансформация, переход к цивилизованным рыночным отношениям;

– во-вторых, структурная перестройка экономики с целью создания и развития современных, конкурентоспособных производств, соответствующих преимуществам России в факторах производства;

– в-третьих, эффективное включение российской экономики в мировое хозяйство на микро-, макроэкономическом и институциональном уровнях.

После кризиса 1998 г. в стране начался экономический рост, что позволило надеяться на улучшение ее позиций в мировой экономике, а в мае 2002 г. Министерством торговли США и Комиссией Европейского союза России был предоставлен статус страны с рыночной экономикой, что существенно улучшило ее позиции в рейтинге конкурентоспособности.

Важное значение, с точки зрения перспектив России на мировой экономической арене, имеет конкурентоспособность отдельных отраслей и видов производства. По конкурентоспособности на мировых товарных рынках можно выделить три группы отраслей российской экономики:

1) конкурентоспособные ресурсоемкие отрасли, способные развиваться на базе самофинансирования, а также путем привлечения иностранных инвестиций (нефтяная, газовая, лесная, алмазная, химическая промышленность, энергетика, черная и цветная металлургия);

2) отрасли обрабатывающей промышленности, способные производить конкурентоспособную на мировых рынках продукцию (аэрокосмическая, атомная, оборонная промышленность; в определенной степени энергетическое машиностроение, тяжелое станкостроение, биотехнологии, целлюлозно-бумажная промышленность). При протекционистской поддержке государства они могут обладать необходимой международной конкурентоспособностью;

3) отрасли, удовлетворяющие значительную часть спроса на внутреннем рынке, но не обладающие международной конкурентоспособностью (автомобилестроение, легкая и пищевая промышленность, производство строительных материалов, сельское хозяйство). Государство должно поощрять внутренний спрос на их продукцию.

Отрицательное воздействие на конкурентоспособность российской продукции оказывают: недостаточная инновационная активность, технологическое отставание от промышленно развитых стран; относительно низкая производительность труда; высокая энергоемкость производства; физический и моральный износ оборудования; бюрократизация и криминализация экономики.

Многие присущие российской экономике преимущества в 90-х годах использовались недостаточно, по существу утрачивались. Так,

резко сократились работы по геологоразведке и освоению запасов полезных ископаемых; ускорился процесс старения основных фондов в промышленности, аграрной сфере, на транспорте. Не прекращался отток специалистов из науки и промышленности за рубеж, в банковскую сферу, в торговлю. Россия утратила традиционные для себя рынки развивающихся стран, стран Восточной Европы, позднее и стран СНГ.

В результате современное положение России в мировой экономике не соответствует ее потенциалу. Имеющаяся природно-ресурсная база, пока еще сохранившийся производственный и научно-технический потенциал, высокий уровень образования и квалификации кадров должны быть эффективно использованы и послужить основой ускоренного экономического роста в XXI в.

Санкции, сокращение цен на энергоресурсы ударили по российской экономике. Хотя Росстат и Правительство нашли способы замаскировать падение ВВП, тем не менее, скрыть это полностью не удалось. Если в 2013 г. российская экономика была уже в стагнации, то с 2014 г. она плавно вошла в рецессию. В рублевом выражении с 2013 по 2016 г. ВВП России снизился на 2,3%, но в долларах США после девальвации падение было более значимым. ВВП страны сократился с 2,2 трлн долл. до 1,2 трлн, т.е. на 40%. Напомним, что в 2011 г. В.В. Путин, выступая перед Государственной Думой, заявил, что «по нашим оценкам, уже в ближайшие два-три года Россия войдет в число пяти крупнейших экономик мира». Тогда Россия была на восьмом месте. Суммарно за 3 года потери долларového эквивалента ВВП составили почти \$2 трлн. Ни одна страна в мире не понесла таких значительных суммарных потерь номинального, в долларovém эквиваленте, ВВП, как Россия. Как результат, страна опустилась с 7-го в 2013 на 12-е место в 2016 г. в мировом рейтинге по номинальному размеру экономики, уступив место даже Южной Корее, Испании и Италии, хотя является одной из богатейших стран по наличию природных ресурсов. Основной причиной явилась долговременная политика сырьевизации страны, ориентации на один фактор роста, который работает в настоящем, в ущерб будущему.

Падение внешнеторгового оборота началось с августа 2014 г., чему предшествовало снижение цен на нефть, на фоне высокой волатильности рубля и его последующей девальвации. В сравнении с досанкционным периодом внешнеторговый оборот сократился на 45%, экс-

порт и импорт на 46 и 44% соответственно. Сокращение торгового оборота, таким образом, было обусловлено следующими причинами:

- снижением цены на главный экспортный продукт – нефть;
- девальвацией российского рубля, в результате чего рынок стал ориентироваться на товары-заменители, более дешевые по себестоимости;
- сокращением объемов торговли из-за запрета поставок в Россию ряда товарных категорий, в первую очередь технологий двойного назначения и бурового оборудования;
- сокращением продовольствия в результате продовольственного эмбарго.

Снижение доли топливно-энергетических товаров в структуре экспорта в 2013 г. с 71,5 до 58,2%, к сожалению, не подтверждает того, что Россия отходит от сырьевой зависимости. Это снижение было достигнуто не за счет сокращения поставок, а за счет снижения цены на нефть более чем в два раза. Именно это и привело к перераспределению структурного баланса экспорта. Что касается импорта, то там, в целом сокращение было приблизительно одинаковым – в границах 40–50%. Такое падение импорта связано в первую очередь с девальвацией рубля, в результате которого внутренний рынок сократил потребление иностранного подорожавшего товара. Хотя в самой структуре импорта практически не изменились доли по товарным группам, в экспорте произошли изменения. Минеральные продукты так и превышают половину всего экспорта, а машины и оборудование занимают в экспорте всего 8,6%. Эта доля выше уровня 2013 г., но вот в стоимостном выражении ниже. Структура импорта практически не претерпела изменений. Доминирующая статья – машины и оборудование – составила 47,2%, т.е. почти половину, что доказывает, что Россия остается ориентированной на сырьевой сектор, сохраняя свою зависимость от импорта в ключевых отраслях.

Санкционная политика привела к тому, что введенное продовольственное эмбарго, к которому страна не была на тот момент готова, а также ограничения в сфере закупки технологий у западных стран, привели к изменению партнерской структуры внешнеторгового оборота. Доля экспорта европейских стран в структуре экспорта снизилась с 64 до 55%, импорта – с 54 до 48%. Если в 2013 г. во внешнеторговом обороте доля стран Европы составляла 60%, то на конец 2016 г. – 52%. За несколько лет снижение доли, таким образом, составило 8 %. Но за этот период Россия перенаправила свои экономи-

ческие интересы с Запада на Восток и приоритетным партнером для России стал Китай, доля которого во внешнеторговом обороте выросла с 10,5 до 14,1%. Доля в экспорте увеличилась на 3%, достигнув 9,8%, в импорте – на 4%. В результате в настоящее время на импорт из Китая приходится 20,9% всей продукции. Резкий рост китайской продукции на российском рынке может стать новой проблемой зависимости – теперь уже от производителей Китая.

Ограничения европейских производителей в торговле с Россией идут по двум направлениям. Первое – это поставки европейских технологий двойного назначения, которые могут быть использованы как в гражданской, так и в оборонной промышленности, технологий и оборудования, необходимых для освоения шельфовых месторождений. США ввели аналогичный запрет, под который попали детонаторы, программное обеспечение, акустические приборы. Сначала запрещено было заключать новые контракты, потом же под запрет попали и сделки по уже заключенным контрактам. Департамент торговли США также запретил поставку в Россию космических аппаратов американского производства и тех аппаратов, в которых используются американские комплектующие. Этим был нанесен удар по сотрудничеству в космической сфере с Европой, поскольку запуски европейских космических аппаратов, содержащих американские комплектующие, с помощью российских ракет-носителей были этим решением заблокированы. Наиболее болезненно на санкции отреагировали нефтегазовые компании, которые не смогли приступить к освоению месторождений на шельфе в условиях запрета поставок оборудования в Россию. Второе направление – это ограничение товаров, на которые ввела запрет сама Россия, как адекватный ответ на действия европейских и американских правительств. Это так называемое продовольственное эмбарго в отношении стран ЕС, под которое попали следующие категории продовольствия: мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи, сыры. Под запрет попали отдельные категории продовольствия из Украины и Молдавии, в том числе из Украины в Россию запрещено завозить сырные продукты, кондитерские изделия, подсолнечник, соевые бобы, кукурузную крупу, спиртные напитки, пиво и пивные напитки, овощные, фруктовые и рыбные консервы, молочную продукцию и молоко, фруктовые соки, в том числе для детского питания и даже картофель. Из Молдавии – продукцию из свинины, ряд фруктов и ягод, вино. Необходимо отметить, что введенные ограничения поставок противоречат положениям ВТО, в которую Россия вступила в

2012 г. На протяжении ряда лет США продолжает грозить вводом новых санкций против российской экономики.

Экономический рост – это сложное и многогранное явление, предполагающее поступательный процесс увеличения производства товаров и услуг для повышения благосостояния населения и поддержания национальной безопасности и является важнейшей целью экономической политики государства.

Экономический рост количественно характеризует условия национального производства и оценивается следующими показателями и их темпами роста:

– *валовой внутренний продукт государства (ВВП)* – представляет собой совокупную ценность всех конечных товаров и услуг, произведенных в течение года на территории государства резидентами данной страны, выраженную в ценах конечного покупателя. ВВП включает результаты деятельности всех предприятий, организаций, учреждений и других единиц, которые функционируют на территории данной страны, включая предприятия, контролируемые иностранным капиталом, а также филиалы иностранных компаний. Чаще всего используют два метода расчета ВВП:

– суммирование доходов в экономике – заработной платы, процентов на капитал, прибыли и ренты;

– суммирование всех произведенных расходов – потребления, инвестиций, государственных закупок товаров и услуг, а также чистого экспорта (разницы между величиной экспорта и импорта). Теоретически результат должен быть один, так как расходы одного участника экономических отношений всегда являются доходами для другого, поэтому сумма всех расходов должна быть равна сумме всех доходов.

На рис. 3.1 показано изменение ВВП России за период 1998–2014 гг. в млрд долл. США, а в табл. 3.1 показан рейтинг некоторых стран и территорий по размеру валового внутреннего продукта за 2017 г.

В настоящее время в национальной хозяйственной системе России действует около 2 млн предприятий различных отраслей, в которых занято почти 65 млн человек, создающих валовой внутренний продукт государства, что характеризует масштабы нашей национальной экономики. Первая пятерка с наиболее большой экономикой осталась неизменной – США, Китай, Япония, Германия и Великобритания. ВВП России на душу населения в 2017 г. составил 1267,55 \$/чел и занимает 13-е место среди ведущих стран мира.

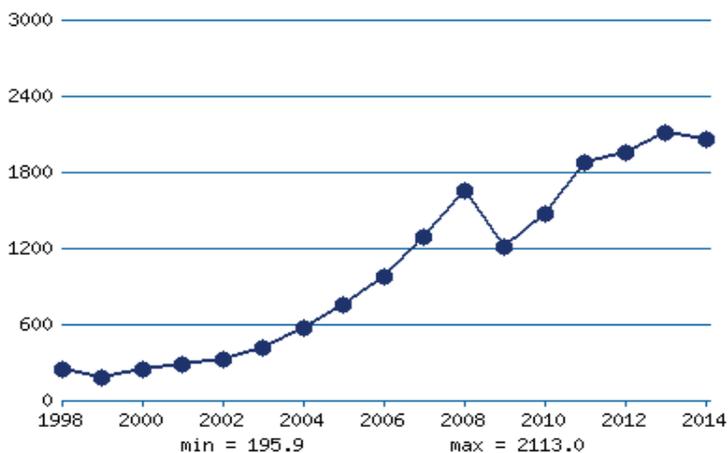


Рис. 3.1. Изменение ВВП России за период 1998–2014 гг., млрд долл. США

Таблица 3.1

Рейтинг некоторых стран и территорий по размеру валового внутреннего продукта за 2017 г., по данным МВФ, млрд долл. США

Место	Страна	Объем ВВП, млрд долл. США
1	США	19284,99
2	Китай	12263,43
3	Япония	4513,75
4	Германия	3591,69
5	Великобритания	2885,48
6	Франция	2537,92
7	Индия	2487,94
8	Италия	1901,67
9	Бразилия	1556,44
10	Канада	1530,7
11	Южная Корея	1379,32
12	Испания	1291,36
13	Россия	1267,55
14	Австралия	1262,34
15	Мексика	1166,6
16	Индонезия	1024
17	Нидерланды	794,25
18	Турция	791,24
19	Швейцария	665,48
20	Саудовская Аравия	659,66

Еще одним ключевым показателем экономического развития стран, является *валовой национальный доход (ВНД)* на душу населения.

ВНД – это совокупная ценность всех товаров и услуг, произведенная в течение года на территории государства, т.е. ВВП плюс доходы, полученные гражданами и организациями страны из-за рубежа, минус доходы, вывезенные из страны. Он может быть больше или меньше ВВП в зависимости от движения (ввоза-вывоза) доходов страны.

Валовой национальный доход на душу населения определяется как ВНД, деленный на среднегодовую численность населения страны. Показатель дает представление о количестве произведенных товаров и услуг в среднем на одного жителя страны, или, сколько бы получил каждый житель, если бы весь годовой национальный доход был распределен между всеми гражданами. Индекс ВНД на душу населения – один из базовых в международной статистике. Но он не показывает равномерности распределения ВНД по группам населения, не учитывает ущерб, наносимый природным ресурсам и окружающей среде, не учитывает неоплачиваемую работу домашнего хозяйства и производство теневой экономики, не учитывает полезность для общества производимых товаров и услуг (например, оружия, сигарет, наркотиков).

В методологии Всемирного банка, который ежегодно рассчитывает показатели национального дохода на душу населения в странах мира, все государства и территории классифицируются по трем категориям:

1. Страны с высоким уровнем дохода на душу населения (от \$12616 и выше).
2. Страны со средним уровнем дохода на душу населения (от \$1036 до \$ 12 615).
3. Страны с низким уровнем дохода на душу населения (от \$1035 и ниже).

Рейтинг стран и территорий по размеру валового национального дохода на душу населения приведены в табл. 3.2.

Еще одним макроэкономическим показателем страны является *паритет покупательной способности* – это количество одной валюты, выраженное в единицах другой валюты, необходимое для приобретения одинакового товара или услуги в этих странах. Например, цена одной булки хлеба в США стоит 1 долл США, а в России – 25 руб., следовательно, ППС доллара по отношению к хлебу будет 25 руб., а ППС рубля к хлебу 0,25 долл. США.

**Рейтинг стран и территорий по размеру валового национального дохода
на душу населения в 2017 г., долл. США**

World Development Indicators: Gross National Income per Capita 2017

Место	Экономика	Доход, \$
5	Остров Мэн	89 970
6	Норвегия	82 330
7	Швейцария	81 240
9	Люксембург	76 660
11	Катар	75 660
10	Макао	68 030
14	Соединённые Штаты Америки	56 180
16	Швеция	54 630
17	Австралия	54 420
19	Сингапур	51 880
21	Нидерланды	46 310
22	Австрия	45 230
23	Финляндия	44 730
24	Канада	43 660
25	Германия	43 660
26	Гонконг	43 240
27	Великобритания	42 390
28	Бельгия	41 860
37	Кувейт	41 680
29	Объединённые Арабские Эмираты	40 480
32	Новая Зеландия	39 070
33	Франция	38 950
34	Япония	38 000
36	Израиль	36 190
41	Италия	31 590
45	Южная Корея	27 600
46	Испания	27 520
50	Мальта	24 140
51	Кипр	23 680
52	Саудовская Аравия	21 750
53	Словения	21 660
54	Бахрейн	21 480
57	Португалия	19 850
59	Греция	18 960
65	Оман	18 080
60	Эстония	17 750
61	Чехия	17 570
63	Словакия	16 810

Окончание табл. 3.2

Место	Экономика	Доход, \$
75	Польша	12 680
82	Турция	11 180
85	Малайзия	9 850
87	Россия	9 720

ППС – это статистический индекс, исчисляемый для международных сопоставлений и расчетов. В 2002 г. ППС рубля составил 9,27, т.е. на 100 долларов в США можно было купить столько же товаров и услуг, сколько на 927 руб. в России.

По оценкам экспертов, в 2005 г. ППС в России составлял 14–15, т.е. средний курс 26 руб./долл. США в этот период был завышен почти в два раза.

Рейтинг стран по паритету покупательной способности стран с учетом численности населения, относительной стоимости жизни и уровня инфляции за 2017 г. представлен в табл. 3.3.

Таблица 3.3

Сравнение паритета покупательной способности стран с учетом численности населения, относительной стоимости жизни и уровня инфляции. Рейтинг стран

Место	Экономика	Размер ППС на ДН, \$
1	Катар	146 011,85
2	Люксембург	94167,01
3	Сингапур	84821,4
5	Кувейт	71600,96
7	ОАЭ	67201,88
8	Гонконг	57676,79
9	США	57045,46
11	Саудовская Аравия	56253,43
16	Австралия	48288,43
17	Швеция	46386,42
18	Германия	46165,86
19	Тайвань	45981,99
20	Канада	45981,99
22	Оман	44903,66
25	Франция	41393,81
27	Великобритания	39224,92
28	Япония	38797,39
47	Польша	25703,48
51	Россия	25350,86
52	Латвия	25195,47

В ТОП-25 богатейших государств мира, по версии издания, также вошли Бруней, Кувейт, Норвегия, ОАЭ, Гонконг, США, Швейцария, Саудовская Аравия, Бахрейн, Нидерланды, Ирландия, Австралия, Австрия, Швеция, Германия, Тайвань, Канада, Дания, Оман, Исландия, Бельгия и Франция.

Показатель покупательной способности на душу населения обеспечивает сравнение паритета покупательной способности стран с учетом численности населения, относительной стоимости жизни и уровня инфляции. Рейтинг стран за 2017 г. представлен в табл. 3.4

Таблица 3.4

Рейтинг стран по показателю покупательной способности на душу населения

Место	Экономика	Размер ППС на ДН, \$
1	Катар	146 011,85
2	Люксембург	94 167,01
3	Сингапур	84 821,40
5	Кувейт	71600,96
6	Норвегия	67 619,10
7	Объединенные Арабские Эмираты	67 201,88
8	Гонконг	57 676,79
9	США	57 045,46
10	Швеция	56 815,63
11	Саудовская Аравия	56 253,43
12	Бахрейн	52 830,01
13	Нидерланды	48 797,89
14	Ирландия	48 786,91
15	Австралия	48 288,43
16	Австрия	46906,12
17	Швеция	46386,42
18	Германия	46 165,86
19	Тайвань	45 996,57
20	Канада	45 981,99
22	Оман	44 903,66
23	Исландия	44 575,14
24	Бельгия	42 923,15
25	Франция	41 396,01
26	Финляндия	41 393,81
31	Италия	35 228,02
32	Испания	34 228,87
33	Израиль	34 162,24
40	Кипр	28 329,38
43	Португалия	27 180,22

Окончание табл. 3.4

Место	Экономика	Размер ППС на ДН, \$
44	Греция	27 008,05
45	Малайзия	25 833,20
47	Польша	25 703,48
49	Венгрия	25 406,32
50	Казахстан	25 367,27
51	Россия	25 350,86
52	Латвия	25 195,47

Одним из общих показателей социально-экономического развития стран выступает продолжительность жизни населения. В списке ООН фигурируют страны с населением более 100 000 чел. Ожидаемая продолжительность жизни в мире составляет 67,2 года (65 для мужчин и 69,5 для женщин).

Индекс продолжительности жизни – основной показатель средней ожидаемости продолжительности жизни в странах мира, является одним из ключевых показателей социально-демографического развития. Рост продолжительности жизни – это следствие экономических процессов, научного прогресса в области медицины, гигиены, культурного уровня – напрямую влияет на увеличение производительности и эффективности труда.

В табл. 3.5 представлены последние данные за 2017 г.

Таблица 3.5

Рейтинг стран по средней продолжительности жизни населения в 2017 г.

Место	Экономика	Средняя продолжительность жизни, лет
1	Япония	85,6
5	Франция	84,3
6	Австралия	84,6
7	Швейцария	83,6
14	Израиль	83,3
24	Германия	82,1
26	Великобритания	81,3
30	США	81
41	Польша	79,4
73	Болгария	76,4
75	Турция	75,5
79	Китай	74,8
123	Казахстан	72,8
129	Россия	73

Ожидаемая продолжительность жизни по миру по версии ООН составляет 67,2 года, в том числе 65,0 для мужчин и 69,5 для женщин. По версии ЦРУ – 66,57 лет, в том числе 64,52 для мужчин и 68,76 для женщин.

Такой показатель, как *коэффициент Джини*, является макроэкономическим статистическим показателем, показывающим степень расслоения общества страны или региона по отношению к какому-либо изучаемому признаку. Он изменяется от 0 до 1. Чем больше его значение отклоняется от нуля и приближается к единице, тем в большей степени доходы сконцентрированы в руках отдельных групп населения. Чем ближе показатель к нулю, тем равномернее распределены доходы между разными группами населения. Для его определения берутся данные уровня годового дохода. Представленный в процентах коэффициент называют индексом Джини.

По данным ООН, в 2014 г. индекс Джини во Франции в 2013 г. составил 32,7%, при этом соотношение 10% богатейших и 10% беднейших составило 9,1%, а соотношение 20% богатейших и 20% беднейших – 5,6%.

Индекс Джини в США в 2007 г. составил 40,8%, при этом соотношение 10% богатейших и 10% беднейших составило 15,9%, а соотношение 20% богатейших и 20% беднейших – 8,4%.

Индекс Джини в России составил 39,9%, при этом соотношение 10% богатейших и 10% беднейших составило 12,7%, а соотношение 20% богатейших и 20% беднейших – 7,6%.

Анализ коэффициента позволяет сделать вывод, что в России распределение доходов между бедными и богатыми остается крайне несбалансированным, среднедушевой доход 10% представителей самой богатой группы населения в 12,7 раза превысил тот же показатель у 10% представителей самой бедной группы населения. В Европе разрывы – 8–10 раз, в скандинавских странах – 6–8 раз, в Японии – 5 раз. Огромный разрыв в доходах – причина огромного количества бедных, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

Неравенство доходов является не только источником социальной напряженности, но и серьезным препятствием на пути экономического развития.

3.2. Необходимость регулирующего воздействия государства на воспроизводство и структурную перестройку страны

Воспроизводственный процесс на макроуровне – это совокупность различных общественных потребностей, степень удовлетворения которых зависит от различных факторов, а по своей сути представляет собой непрерывное возобновление социально-экономических процессов (производства, распределения, обмена и потребления) в национальном хозяйстве. Воспроизводственный процесс характеризует не только возобновление потребленных материальных благ и услуг, характеризующихся показателями объема ВВП и ВВП, национального дохода, их темпов роста, но и воспроизводство населения (трудовых ресурсов), а также системы общественных и экономических отношений, в рамках которых и осуществляется экономический рост или падение этих показателей.

Исходным пунктом, первой стадией воспроизводственного процесса является *производство*, в процессе которого создается продукт, а точнее, материальные и нематериальные блага и услуги. Важность этой стадии экономики объясняется тем, что распределять, обменивать и потреблять можно только те блага, которые произведены.

Стадия *распределения* определяет долю каждого индивида (юридического и физического лица) в созданном богатстве. Эта доля зависит от количества созданных благ, подлежащих распределению, и от наличия права собственности на факторы производства.

В связи с тем, что каждый человек производит определенный вид продукции, а нуждается в различных благах, возникает необходимость обмена. *Обмен* – это процесс, во время которого одни продукты обмениваются на другие. Современные экономисты уделяют особое внимание именно стадии обмена, т.к. в рыночном хозяйстве производство будет осуществляться только тогда, когда сфера обмена даст производителю соответствующий ценовой сигнал.

Потребление означает использование изготовленных благ для удовлетворения человеческих потребностей. Но нельзя понимать потребление только как процесс уничтожения полезностей (благ), так как само потребление можно подразделить на два типа – личное потребление (расходование одежды, продуктов питания и т.д.) и производственное, или производительное потребление (расходование сырья, топлива, использование машин в созидательном процессе).

Для обеспечения процесса воспроизводства государству необходимо создать условия для устойчивого развития экономики, под которым понимаются количественный рост макроэкономических показателей и качественное изменение национального хозяйства, его трансформация в направлении адаптации к уровню и тенденциям общемирового развития и исходя из них.

В современных условиях государственное регулирование экономики является составной частью общественного (в национальных рамках) воспроизводства. Оно решает различные задачи, такие как стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структуре, поддержка экспорта. Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования экономики определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в той или иной стране в конкретный период.

Экономическая структура представляет существующее соотношение (пропорции) между макроэкономическими элементами, входящими в систему народного хозяйства. Обычно выделяют отраслевую, воспроизводственную, региональную и иные типы экономических структур. Структура народного хозяйства не является постоянной: одни отрасли и виды производств характеризуются бурным развитием, другие, напротив, замедляют темпы своего роста, стагнируют.

Структурные изменения в экономике могут иметь стихийный характер, а могут быть регулируемы со стороны государства в ходе осуществления **структурной политики**, являющейся составной частью макроэкономической политики. Основными методами государственной структурной политики являются государственные целевые программы, государственные инвестиции, закупки и субсидии, различные налоговые льготы отдельным предприятиям, регионам или группам отраслей.

Осуществление структурной перестройки экономики обеспечивает сбалансированность народного хозяйства, является основой устойчивого и эффективного экономического роста.

В России структурная перестройка экономики осуществлялась в условиях перехода от административно-командной хозяйственной системы к рыночной экономике. Сам переход означает коренную трансформацию хозяйственной системы, которая характеризуется глубокими преобразованиями системы социально-экономических от-

ношений, изменением форм и методов хозяйствования, отношений собственности, включая формирование частного сектора и приватизацию преобладающей или значительной части государственного сектора экономики.

Необходимость структурной перестройки объясняется сменой приоритетов в формировании народнохозяйственной структуры. Прежняя структура народнохозяйственного комплекса оказалась нежизнеспособной и экономически неэффективной в условиях либерализации экономики, развития рыночных методов хозяйствования. Существовавшая структура характеризовалась крайне высокой степенью огосударствления всех экономических процессов, сверхмонополизацией производства, искаженной структурой народнохозяйственного комплекса со значительным развитием добывающих отраслей, гипертрофированным военно-промышленным комплексом при значительном отставании отраслей, работающих на потребительский рынок.

Основными направлениями структурной перестройки являлись свертывание и реперофирование объективно ненужных и недееспособных предприятий, стабилизация выпуска продукции, пользующейся спросом на внутреннем и внешнем рынках; создание условий для оживления и развития перспективных видов деятельности, формирующих реальный экономический потенциал страны. Так, в горнодобывающей отрасли были закрыты нерентабельные шахты и разрезы, что привело к более интенсивному развитию оставшихся предприятий. Но однозначным данный процесс не был. Наряду с закрытием экономически неэффективных предприятий трансформации подверглись и успешные, перспективные организации.

Начало XXI в. характеризовалось бурным развитием финансового рынка, когда перемещение огромных сумм денег из одной точки планеты в другую сочеталось с отсутствием контроля за функционированием этого рынка. Результатом явился кризис 2008 г., который сильно ударил по России и снизил темпы развития.

В современных условиях государственное регулирование экономики является составной частью общественного (в национальных рамках) воспроизводства. Оно решает различные задачи, такие как, например, стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структуре, поддержка экспорта. Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования экономики определяются

характером и остротой экономических и социальных проблем в той или иной стране в конкретный период.

Поэтому объектами государственного регулирования экономики предстают те условия, процессы и отношения, функционирование которых рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно или не обеспечивает вообще. Такими *объектами* государственного регулирования экономики, прежде всего, являются:

- общехозяйственные процессы, выраженные в изменениях экономического цикла, денежном обращении, инвестициях, НИОКР, ценах;
- крупные секторы экономики, развитие которых определяет положение страны в системе международного разделения труда и обеспечивает экономическую безопасность страны. К ним относят промышленность, строительство, сельское хозяйство, промышленную и социальную инфраструктуру, сферу услуг, финансовую сферу;
- воспроизводство и структурное развитие отдельных отраслей
- и корпораций, наиболее значимых для развития национальной экономики;
- регионы – как крупные хозяйственные комплексы и территориально-производственные комплексы (ТПК);
- внешнеэкономические отношения;
- социальные отношения и их воспроизводство.

Главным *предметом* государственного регулирования экономики в долгосрочном аспекте является рост национального богатства и национального имущества, в среднесрочном – движение экономического цикла как результат взаимодействия всех видов циклических колебаний, в краткосрочном – хозяйственная конъюнктура.

Хозяйственная конъюнктура включает такие факторы, как:

- производственный потенциал с его элементами, в том числе производственные ресурсы и объем производства, отраслевую и воспроизводственную структуру хозяйства;
- рынок, его емкость и структура как характеристики реализуемой продукции в совокупности с параметрами формирования и развития рынка (численность населения, его хозяйственное поведение, уровень экономического развития региона и страны, распределение доходов, разделение труда, соотношение цен на замещенные товары, накопление товаров населением, взаимовлияние краткосрочных и циклических тенденций);

- организационная структура хозяйства, в том числе корпоративная структура, состояние концентрации, специализации, комбинирования производства и сбыта, формы регулирования хозяйства;
- соотношение спроса и предложения на рынке, включая степень использования производственных ресурсов, уровень товарных запасов и портфель заказов, положение на оси «монополия – конкуренция»;
- коммерческие условия реализации продукции.

Государство воздействует на отраслевую и территориальную структуру национального хозяйства, регулируя развитие отраслей, территорий и ТПК, обеспечивая и в них, и в других сферах деятельности требуемый уровень накопления капитала, определенный уровень занятости (как условия обеспечения определенного уровня совокупного спроса), нормальное денежное обращение, регулирует положение с платежным балансом страны как обобщенным показателем экономического благосостояния страны, в определенной мере оказывает воздействие на цены и в первую очередь на цену капитала, денег, без которых в настоящее время немислимо нормальное воспроизводство.

С помощью механизма регулирования экономики государственный аппарат осуществляет перераспределение национального дохода, различного рода ресурсов по отраслям, территориям и сферам деятельности, добивается стабилизации экономики (воздействуя на занятость и инфляцию).

Показателем, характеризующим макроэкономические изменения экономики страны, в том числе является дефлятор ВВП – это специальный статистический ценовой индекс, рассчитываемый с целью измерения уровня цен на услуги и товары за определенный временной интервал (промежуток). Данный показатель позволяет изучать и контролировать средние изменения уровня текущих и базовых цен, или, проще говоря, он определяет уровень инфляции и характеризует изменения прибыли, оплаты труда и другие экономические показатели.

Дефлятор ВВП – это взвешенное среднее значение цен, которое рассчитывается отношением номинального ВВП к реальному, т.е. он равен:

$$\text{GDP deflator} = (\text{nominal GDP} / \text{real GDP}) \times 100\%.$$

Все номинальные макроэкономические показатели измеряются в ценах текущего периода, а реальные – в базисных, а из этого следует,

что *номинальный ВВП*, его еще называют абсолютный, – характеризует объем производства услуг и товаров, выраженный в текущих ценах. *Реальный ВВП* – это тот же объем производства услуг и товаров, только измеренный в неизменных ценах базового промежутка времени.

Дефлятор ВВП можно рассчитать, как индекс Пааше по формуле:

$$\text{GDP deflator} = (\Sigma (Q^t \times P^t) / \Sigma (Q^t \times P^0)) \times 100\%, \quad (3.1)$$

где Q^t – объем продукции отчетного периода;

P^t – цена в отчетном году;

P^0 – цена в базисном году.

Если полученное значение больше единицы или ста процентов, то это говорит о возросшем уровне инфляции, а если меньше единицы или ста процентов, то, наоборот – инфляция падает.

Результаты рассчитанного показателя дефлятора ВВП публикуются вместе с показателями ВВП трижды: сначала предварительные данные, затем – пересмотренные и окончательные.

В период ожидания увеличения основных процентных ставок рост значения данного показателя приводит к значительному росту курса национальной валюты, а также к увеличению процентных ставок. Поэтому можно с полной уверенностью утверждать, что показатель дефлятора ВВП существенно влияет на рынок.

Так как дефлятор ВВП отображает изменение уровня цен, то часто его сравнивают с *индексом потребительских цен*. Этот индекс цен применяется для определения среднего уровня цен на услуги и товары за рассматриваемый период. Рассчитывается он по следующей формуле (индекс Ласпейреса):

$$\text{CPI} = (\Sigma (Q^0 \times P^t) / \Sigma (Q^0 \times P^0)) \times 100\%, \quad (3.2)$$

где Q^0 – объем продукции базисного периода;

P^t – цена в отчетном году;

P^0 – цена в базисном году.

Несмотря на некую схожесть, показатели существенно отличаются друг от друга:

– при расчете дефлятора ВВП за основу расчетов берутся данные текущего периода; при расчете ИПЦ, наоборот, используются блага базисного года;

- ИПЦ показывает динамику изменения цен по потребительской группе товаров, в то время как дефлятор – по всем конечным услугам и товарам;
- если дефлятор недооценивает реальный уровень инфляции, то ИПЦ его переоценивает;
- при расчете ИПЦ учитывается стоимость импортного товара, а при расчете дефлятора – нет;
- в отличие от ИПЦ, дефлятор включает в себя измененные цены на новые услуги и товары, и это его главное достоинство.

За 2017 г. объем ВВП России составил в текущих ценах 1267,55 млрд долл. США. Индекс физического объема ВВП относительно 2015 г. составил 99,8%, индекс-дефлятор по отношению к среднегодным ценам 2015 г. – 103,6%.

Государство через систему планирования (стратегического, перспективного и оперативного) составляет долгосрочный прогноз, описывающий основные направления развития экономики и определяющий направления и механизмы перехода к новому качеству экономического роста, ориентируясь на приоритетные цели развития.

Президент РФ в мае 2018 г. в своем Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поручил обеспечить вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик, обеспечить рост экономики выше мирового, инфляцию не выше 4 %, увеличить объем экспорта медицинских услуг не менее чем в четыре раза по сравнению с 2017 г., обеспечить ипотеку в 8% для семей со средним достатком, нарастить строительство жилья до 120 млн м² в год, обеспечить повышение продолжительности жизни до 78 лет, а к 2030 г. – до 80 лет.

В качестве национальных целей также названы повышение уровня жизни граждан, рост реальных доходов и снижение в два раза уровня бедности в стране.

3.3. Экономические циклы

История показывает, что экономика развивается циклически, как, впрочем, и все человечество. Историки выделили 1000-летние политические циклы, биологически люди живут по трем внутренним циклам: 23-суточному физическому, 28-суточному эмоциональному и 33-суточному интеллектуальному.

Экономические процессы также имеют циклический характер в связи с природно-биологическими, научно-техническими, социальными и прочими циклами. Например, смена дня и ночи в совокупности со сменой времен года влияет на суточное потребление электроэнергии, а климатическая зона и расположение относительно полюсов – на особенности сельского хозяйства. Экономика подвержена колебаниям, которые часто называют циклами деловой активности или циклами экономической конъюнктуры.

Экономическим циклом называют промежуток времени между двумя одинаковыми состояниями экономической конъюнктуры, который определяется состоянием экономики, уровнем экономической активности, характеризуемым движением цен, процентных ставок, валютного курса, заработной платы, дивидендов, динамикой производства, потребления и т.д.

Экономический (деловой) цикл – это промежуток времени между двумя одинаковыми состояниями экономической конъюнктуры, т.е. подъемов и спадов уровней экономической (деловой) активности в течение нескольких лет.

Циклические колебания могут испытывать различные макроэкономические показатели, но наиболее распространенным является анализ деловых циклов на примере колебаний величины ВВП (или ВНП).

Экономические циклы характеризуются следующими важными показателями:

– **амплитуда колебаний** – максимальная разница между наибольшим и наименьшим значением показателя в течение цикла (расстояние CD);

– **продолжительность цикла** – период времени, в течение которого совершается одно полное колебание деловой активности (расстояние АВ).

Циклические колебания принято в экономике классифицировать по следующим критериям:

По продолжительности:

– **краткосрочные** – характеризуются незначительными отклонениями за короткий промежуток времени, связаны с восстановлением экономического равновесия на потребительском рынке, с колебанием оптовых цен и изменением запасов у фирм. Их продолжительность составляет 2–4 года. Например, курс доллара на межбанковской валютной бирже определяется ежедневно, а биржевые котировки несколько

раз в день. Резкий рост курса доллара США в связи с кризисом 2014 г. был вызван введенными санкциями в отношении России. Ажиотажный спрос на иностранную валюту резко повысил курс доллара США и Евро к рублю, что, в свою очередь, повлияло на резкий рост цен и рост инфляции. Данный период продолжался около 6 месяцев. Затем с помощью инструментов кредитно-валютной политики, а именно резкого повышения учетной ставки, Центральный банк выровнял ситуацию, но курс рубля к иностранным валютам повысился в среднем в два раза;

– среднесрочные – характеризуются тенденцией за определенный период и могут повлиять на подрыв или восстановление национальной экономики. Они могут быть связаны с изменением инвестиционного спроса предприятий, с долгосрочным накоплением факторов производства и усовершенствованием технологий. Их продолжительность составляет 10–15 лет;

– долгосрочные колебания – имеют в основе не экономические, а технико-технологические закономерности развития. Например, гонка вооружений и появление атомной бомбы после Второй мировой войны повлияла на рост объемов производства на долгосрочный период (30–60 лет), произошел прорыв в космической промышленности, также резко вырвавший вперед тяжелую и обрабатывающую промышленность, электронику, автоматику и т.п. В настоящее время, в том числе нанотехнологии, должны обеспечить новый экономический рост.

По масштабам выделяют общеэкономические колебания, охватившие все национальное хозяйство, и частичные колебания, затрагивающие одну из его частей, например, сектор, отрасль, вид деятельности.

По сферам проявления выделяют финансы, производство, сбыт, потребление и пр.

По характеру нарушения равновесия – положительные отклонения (кризисы перепроизводства) и отрицательные (кризисы недопроизводства).

По регулярности нарушения равновесия выделяют:

– *нерегулярные колебания*. Они возникают нерегулярно в связи с нарушениями отраслевых пропорций, например, замедление развития аграрной сферы экономики или, наоборот, бурное развитие строительной индустрии;

– *периодические колебания*, связанные с изменением деловой активности экономики в целом.

В экономической литературе выделяют двух- и четырехфазовые модели экономического цикла.

В *двухфазовой модели* выделяют повышательную фазу (подъема, экспансии) и понижательную фазу (спада, рецессии), а также высшую и низшую поворотные точки цикла (точки А и В на рис. 3.3).

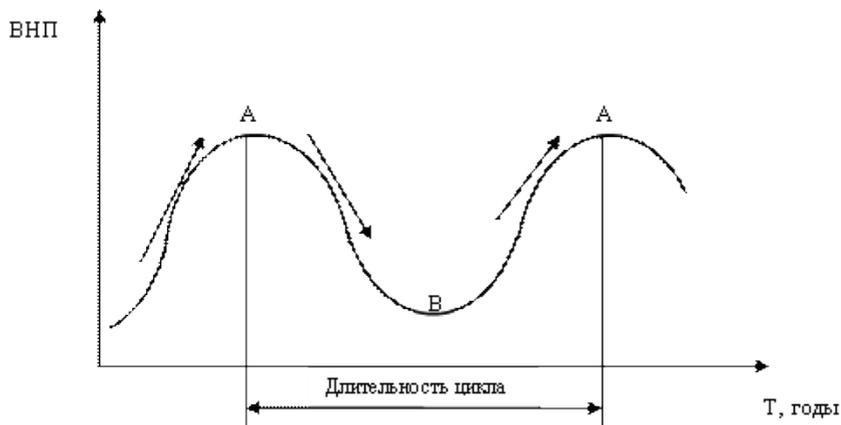


Рис. 3.2. Двухфазовая модель цикла

К. Маркс был одним из первых экономистов, который начал уделять проблеме циклов пристальное внимание и создал четырехфазовую модель цикла (рис. 3.4).

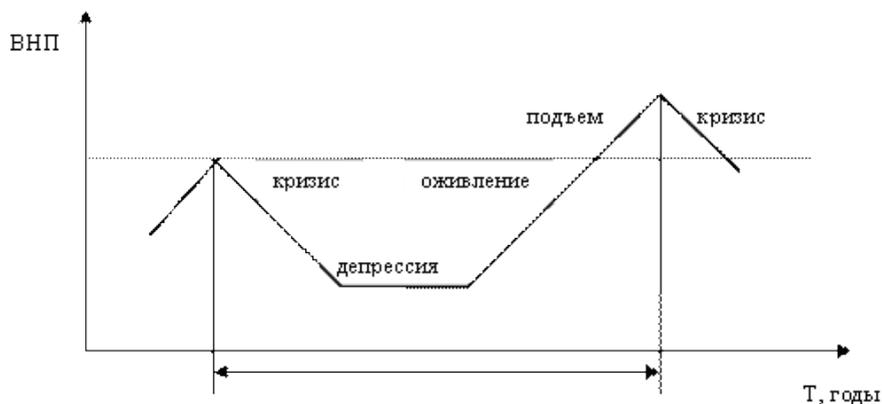


Рис. 3.3. Четырехфазовая модель цикла (по Марксу)

Марксистская экономическая школа исследовала только промышленный цикл протяженностью 7–12 лет. Цикл включал 4 фазы, последовательно сменяющие друг друга: кризис, депрессия, оживление и подъем.

Кризис – это внутренний механизм насильственного приспособления размеров общественного производства к объему платежеспособных хозяйственных субъектов. Его важнейшей чертой является перепроизводство, когда продукции производится больше по сравнению с платежеспособным спросом на нее. Возрастание нереализуемых товарных запасов приводит к снижению объемов производства. Сокращаются производственные инвестиции, и, следовательно, падает спрос на рабочую силу. Это означает рост безработицы, сокращение продолжительности рабочей недели. Падает спрос на сырье, а затем и предложение сырья. Наблюдается резкое уменьшение прибылей, ослабевает спрос на кредит, снижаются процентные ставки, что приводит к понижению нормы прибыли. Наконец, если спад глубокий и продолжительный, происходит снижение или замедление роста товарных цен. Многие фирмы терпят убытки или становятся банкротами. Разорение слабых в техническом отношении предприятий ведет к повышению общего уровня эффективности производства. Центр хозяйственной активности смещается на денежный рынок вследствие роста спроса на денежные ресурсы в связи с необходимостью погашения задолженностей. Рост спроса на денежный капитал провоцирует повышение процентных ставок, что ведет к дальнейшему падению курса ценных бумаг (акций). Свертывание хозяйственной деятельности сопровождается ростом безработицы.

Депрессия характеризуется застоем производства, выбытием устаревшего основного капитала. Низкие цены содействуют сбыту товарных запасов, хотя часть их уничтожается. Низкий уровень хозяйственной активности обуславливает массовую безработицу. Спрос на денежный капитал падает, падает уровень процентных ставок и стоимость ценных бумаг. Происходит скупка контрольных пакетов акций более слабых конкурентов. Производство находится в состоянии стабильности – не сокращается, но и не растет. Товарные излишки постепенно исчезают, торговля идет вяло. В фазе депрессии падение ВВП и увеличение безработицы существенно замедляются, объем инвестиций близок к нулю. Поэтому в этот период экономика характеризуется застоем в производстве, вялостью торговли, наличием большой

массы свободного денежного капитала, застой производства не обеспечивает получение дивидендов. Ставка ссудного процента снижается до минимума. Через определенное время экономическая система преодолевает низшую точку цикла, называемую *впадиной*, и начинается оживление. При нем движение всех экономических показателей меняет направление, доход и занятость вновь начинают расти. Когда предприятия доводят объем производства до высшей точки, достигнутой в предыдущем цикле, то начинается экономический подъем.

Оживление связано с активизацией хозяйственной деятельности, частичным обновлением основного капитала, ростом объема производства, повышением уровня цен, прибылей и процентных ставок. Продолжительность данной фазы предопределяется достижением уровня общественного производства (ВНП), соответствующего предкризисному состоянию. Снижается уровень безработицы, ускоряется оборот капитала, увеличивается спрос на кредит. Предприятия увеличивают выпуск продукции, осуществляют промышленное строительство, повышаются норма прибыли, ставка банковского процента и уровень зарплаты.

Подъем. В фазе подъема национальный доход растет от года к году, безработица сокращается до естественного уровня, инвестиции и размер реального капитала растут, но этот рост замедляется. Также из-за повышенного потребительского и инвестиционного спроса увеличиваются цены и ставка процента. Фаза подъема характеризуется достижением относительно полной занятости, расширением производственных мощностей, их модернизацией, созданием новых предприятий. Уровень ВНП превосходит высшую докризисную точку, производство продолжает увеличиваться, растут занятость, спрос, уровень цен и норма процента. Процентные ставки продолжают расти под воздействием роста инвестиций. Растут курсы ценных бумаг, т.к. растет доходность предприятий. Особую роль выполняет торговый капитал, который, стремясь закупить больше товаров в расчете на дальнейшее повышение цен, формирует спекулятивный бум спроса, что подталкивает производство к его расширению. Во время *бума* уровень цен, ставка заработной платы и процентная ставка очень высоки. В этот период растут жизненные стандарты населения, т.е. достигается новая, более высокая, чем в предыдущем цикле, точка отсчета социальных показателей. При этом существуют сверхвысокая занятость и перегрузка мощностей, уровень цен, ставка зарплаты и ставка процента очень высокие.

Инвестиции в производство почти не осуществляются из-за высокой стоимости привлечения ресурсов. Но в данной фазе накопившиеся внутренние отклонения, диспропорции в экономике, не обнаруживаясь внешне, уже достигают определенной критической массы. В высшей точке цикл называется *пиком*, а все названные показатели достигают максимального значения. В результате начинает расти разрыв между производством и спросом населения. Неизбежное следствие бума – поворот в развитии цикла, когда рост производства сменяется его *спадом*. Постепенно размеры производства вновь выходят за рамки платежеспособного спроса, рынок переполняется нереализованными товарами и начинается новый промышленный цикл.

Элементы списка иллюстраций не найдены. В табл. 3.6 представлены основные характеристики фаз экономического цикла.

Таблица 3.6

**Характеристика показателей экономики
в зависимости от фазы экономического цикла**

Показатели	Кризис	Депрессия	Оживление	Подъем
Производство	Падение	Остановка	Достижение предкризисного уровня	Повышение предкризисного уровня
Занятость	Массовые увольнения	Максимальная безработица	Рост занятости	Максимальная занятость
Соотношение спроса и предложения	Предложение превышает спрос	Равенство	Рост предложения до предкризисного уровня	Предложение обгоняет спрос
Кредит и банковский процент	Дефицит денег, высокий уровень ставки процента	Низкий уровень ставки процента	Рост спроса на кредит и ставки процента	Повышенный спрос на кредиты и ставки процента
Цены	Падение	Стабильно низкие	Рост	Спекулятивный рост
Прибыль	Резкое падение	Низкая	Увеличение	Максимальная

Итак, экономический цикл – регулярные колебания уровней производства, занятости и дохода. Причинами являются: периодическое истощение автономных инвестиций; ослабление эффекта мультипликации; колебания объемов денежной массы; обновление основного капитала и т.д. Экономическое развитие всегда связано с нарушением равновесия, с отклонением от средних показателей экономической динамики. Наиболее яркими проявлениями нестабильности высту-

пают *инфляция* (повышение уровня цен, обесценение национальной валюты) и *безработица* (низкий уровень производства и занятости). Циклы могут вызываться сдвигом совокупного предложения.

Наиболее известный случай – нефтяной шок 1970-х годов, приведший к росту мировых цен почти в 10 раз. Благоприятный шок предложения имел место в США в 1992–1993 гг. в результате необычно большого прироста производительности труда, стимулированного процессом разукрупнения предприятий и широким использованием информационных технологий.

По мнению русского и советского экономиста Николая Дмитриевича Кондратьева (1892–1938), мировая экономика проходит в своем развитии через большие полувековые циклы, которые влияют на средне- и краткосрочные колебания (рис. 3.5). Теория длинных волн была подробно разработана в ряде работ, среди которых монография «Мировое хозяйство и его конъюнктуры во время и после войны» (1922) и доклад «Большие циклы экономической конъюнктуры» (1925). Автор концепции «длинных волн» развивал идею о множественности экономических циклов и считал, что в рыночном хозяйстве, помимо общеизвестных среднесрочных циклов (8–12 лет), есть еще и долгосрочные циклы (50–55 лет) – «большие волны конъюнктуры». Им были обработаны статистические материалы (динамика цен, ссудный процент, зарплата, показатели внешней торговли, объемы производства основных видов промышленной продукции) за 1780–1920-е годы по таким странам, как Англия, Франция, Германия, США, а также в целом по мировому хозяйству. За анализируемый период времени Кондратьев выделил два полных больших цикла:

I цикл – с 1780-х до 1840-х годов;

II цикл – с 1850-х до 1890-х годов;

III цикл – с 1900-х годов.

Поскольку каждый цикл состоял из фаз подъема и спада, то он смог предсказать Великую депрессию 1929–1933 гг. за несколько лет до ее начала.

Кондратьев объяснял существование больших экономических циклов тем, что длительность функционирования различных созданных хозяйственных благ неодинакова, для их создания требуется различное время и различные средства. Большие циклы можно рассматривать как нарушение и восстановление экономического равновесия длительного периода (рис. 3.4.). Основная причина их лежит

в механизме накопления, аккумуляции и рассеяния капитала, достаточных для создания новых элементов инфраструктуры.

В настоящее время принято выделять следующие периоды:

1-й цикл — с 1803 до 1841–1843 гг. (отмечены моменты минимумов экономических показателей мировой экономики);

2-й цикл — с 1844–1851 до 1890–1896 гг.

3-й цикл — с 1891–1896 до 1945–1947 гг.

4-й цикл — с 1945–1947 до 1981–1983 гг.

5-й цикл — с 1981–1983 до ~2018–2020 г. (прогноз)

6-й цикл — с ~2018–2020 до ~2060 г. (прогноз)

Для понимания современного состояния экономики нужно знать характеристики каждого участка цикла, промежуточных периодов и точек экстремума. В фазе подъема постоянный рост цен и заработной платы порождал у населения желание больше расходовать, в период спада, наоборот, падают цены и заработная плата. Первое ведет к стремлению сберегать, а второе – к снижению покупательной способности. Аккумуляция средств происходит также за счет падения инвестиций в период общего спада, когда прибыли становятся низкими и возрастает риск банкротства.

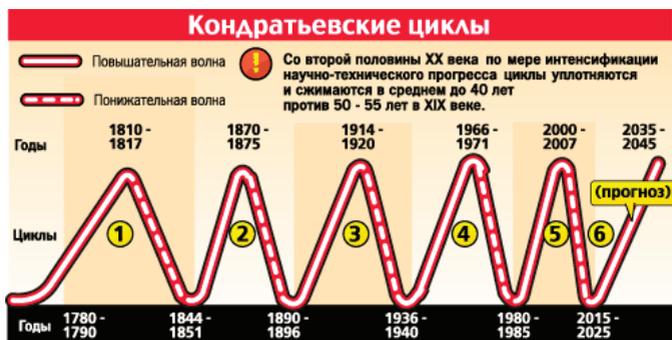


Рис. 3.4. Кондратьевские циклы

Циклический процесс развития мировой экономики напрямую связан с кризисами. Первый промышленный кризис разразился в Англии в 1825 г., затем в 1836 г., но наблюдался и в США. В 1847 г. кризис снова охватывает США, Англию, Францию и Германию. Кризис 1857 г. явился первым мировым циклическим кризисом. Затем последовали кризисы 1873, 1882, 1890 гг.

Наиболее сокрушительным был кризис 1900–1901 гг. Он начался почти одновременно в России и США и прежде всего обрушился на металлургическую промышленность. Поразив американский рынок металла, кризис перекинулся в Англию, затем в Европу, вызвав существенное падение производства в текстильной, строительной, химической промышленности, в машиностроении. За спадом последовало значительное снижение цен на продукцию этих отраслей.

В 1929–1933 гг. экономика западных стран пережила самый тяжелый кризис за всю свою историю – Великую депрессию, приведшую к падению производства на 40–50% и росту уровня безработицы до 25%. В последующий период рыночные хозяйства многократно сталкивались как с кризисами, так и с подъемами экономики, однако характер циклических колебаний и их продолжительность существенно изменились.

После Второй мировой войны начался бурный экономический подъем, связанный с восстановлением экономики, преодолением разрушений, вызванных войной. Однако потенциал восстановления был исчерпан достаточно быстро, и уже в 1957–1958 гг. разразился новый мировой кризис, наиболее сильно затронувший США. Впервые за послевоенный период упал общий экспорт готовой продукции, началась серия структурных кризисов (в сырьевых отраслях, судостроении и т.п.).

Причина следующего кризиса (1974–1975), можно сказать, является случайной, не подчиняющейся закономерностям экономического развития. Толчком послужило поднятие картелем ОПЕК цен на экспортируемую ими нефть в четыре раза. Многие развитые страны столкнулись с жесткой нехваткой энергетических ресурсов. Страны–импортеры нефти были вынуждены сокращать ее потребление либо искать заменители и внедрять энергосберегающие технологии. Объем национального производства сократился, в то время как цены выросли, т.е. наблюдалась ситуация стагфляции.

Для большинства развитых стран 90-е годы оказались годами застоя – производство развивалось медленными темпами, колебания в уровнях безработицы и инфляции были незначительными. Однако для стран Восточной Европы и СССР, который в 1991 г. прекратил свое существование, 90-е годы стали годами потрясений. Глубокий трансформационный кризис в России, явившийся следствием перехода от планового способа ведения хозяйства к рыночному, охватил все стороны экономической жизни. За время реформ промышленное про-

изводство сократилось приблизительно на 60% (многие экономисты говорят о деиндустриализации экономики), страна пережила период высокой инфляции, усилилось имущественное неравенство граждан, более 30% населения оказалось за чертой бедности.

Анализ экономических циклов показывает, что:

во-первых, длительность и структура циклов подвергаются постоянным изменениям. По своей нерегулярности деловые циклы скорее напоминают изменения погоды, нежели циклы вращения планет или педалей велосипеда;

во-вторых, после Второй мировой войны уменьшилась амплитуда колебаний экономической активности: фазы экономического спада стали короче, в то время как фазы подъема производства – продолжительнее.

Модификации циклов не ограничиваются лишь изменением продолжительности спадов (рецессии) и подъемов (бума). Меняются сама конфигурация цикла, его воспроизводственные функции, что существенно отличает нынешний цикл от классического цикла, т.е. от цикла свободной конкуренции.

Цикличность развития экономики по-разному сказывается на состоянии различных отраслей. От спада больше всего страдают отрасли, выпускающие средства производства и потребительские товары длительного пользования (автомобили, мебель, бытовую технику). Это объясняется тем, что в периоды экономических трудностей люди склонны откладывать на будущее покупку таких товаров, отдавая предпочтение сбережению денег и их использованию для удовлетворения более насущных потребностей. В этом случае падение спроса на дорогостоящую продукцию приводит к сокращению производства и занятости в соответствующих отраслях.

Основная роль государства в управлении экономическими циклами состоит в сглаживании резких пиков, недопущении длительных спадов и кризисов экономики. *Регулирующая роль государства* проявляется в том, что в антициклических целях оно использует прежде всего *бюджетную политику*. Во время кризиса для стимулирования роста производства резко расширяются правительственные заказы частным предприятиям, а также государственное строительство.

Государство активизирует также налоговые инструменты бюджетной политики для регулирования капиталовложений и потребительского спроса. В порядке антициклического налогового регулирования

проводится законодательное сокращение налогов в периоды кризисов и их увеличение в периоды подъемов. Эти методы получили название *встроенных стабилизаторов*, потому что в рамках экономической системы их действие осуществляется автоматически. Во время спадов налоговые поступления сокращаются, а расходы государства растут. Налоги сокращаются потому, что уменьшаются размеры продаж, а расходы увеличиваются в результате возрастания выплат по безработице, страхованию от банкротств и т.д. В периоды подъема встроенные стабилизаторы действуют в обратном направлении (налоги растут, трансферты сокращаются).

Важный инструмент антициклического регулирования государства – применение *кредитной политики* через понижение процентной ставки, которую взимает Центральный банк при предоставлении ссуд коммерческим банкам. Снижение учетной ставки ведет к понижению процентных ставок по всем видам кредитов, в том числе по потребительскому, и, таким образом, способствует увеличению инвестиций и расширению продаж в кредит, что стимулирует рост производства.



Рис. 3.5. Связь экономических циклов и НТП

На характер экономических циклов существенное влияние оказывает *научно-технический прогресс (НТП)* (рис. 3.6). Все более ускоряющиеся темпы НТП обуславливают ускорение обновления основного капитала, которое наблюдается на всех фазах цикла, включая фазу кризиса. В результате перепроизводство товаров, как характерная черта кризиса, сменяется перепроизводством капитала и хронической недогрузкой производства. Это приводит к размыванию классиче-

ской, пофазной динамики цикла и циклического характера воспроизводства в целом.

3.4. Основные приоритеты экономической политики РФ на период 2017–2020 гг.

В конце 2016 г. наметилось ускорение темпов роста мировой экономики и торговли. В российской экономике появились признаки преодоления рецессии, причиной которой стал двойной шок, связанный с падением цен на нефть и введением экономических санкций. Торгуемые сектора, на которых благоприятно сказались корректировка относительных цен и стабилизация цен на сырье во второй половине 2016 г., стали главными локомотивами экономического роста – отчасти за счет увеличения экспорта. Зарождающаяся положительная динамика сохранилась и в 2017 г. Прогнозные цифры экономистов на 2017–2019 гг. предполагают умеренные темпы роста экономики (в диапазоне между 1,3 и 1,4%) в условиях повышения цен на нефть и макроэкономической стабильности. По прогнозам Внешэкономбанка, в России в 2018 г. ожидается ускорение роста ВВП до 1,8% против 1,5% в 2017 г. Ожидаемого роста в 2,5% не произошло.

В табл. 3.7 представлены основные макроэкономические показатели России по данным Росстата за 2017 г.

Представленные в табл. 3.7 данные сгруппированы с учетом следующих нюансов:

- 1) Данные за январь-сентябрь 2017 г. (первая оценка).
- 2) Январь-сентябрь 2017 г. в % к январю-сентябрю 2016 г.
- 3) Январь-сентябрь 2016 г. в % к январю-сентябрю 2015 г.
- 4) По видам деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обработка производств», «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха», «Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений» ОКВЭД2.
- 5) Данные за январь-ноябрь 2017 г. и ноябрь 2017 г. соответственно.
- 6) Январь-ноябрь 2017 г. и январь-ноябрь 2016 г., в % к соответствующему периоду предыдущего года, в фактически действовавших ценах.
- 7) Ноябрь 2017 г. и ноябрь 2016 г., в % к соответствующему периоду предыдущего года, в фактически действовавших ценах.

**Основные макроэкономические показатели России,
по данным Росстата за 2017 г.**

Макроэкономические показатели	2017 г.	% к 2016 г.
Валовой внутренний продукт, млрд руб.	65814,9 ¹⁾	101,6 ²⁾
Индекс промышленного производства ⁴⁾		101,0
Продукция сельского хозяйства, млрд руб.	5654,0	102,4
Грузооборот транспорта, млрд т-км	5476,7	105,4
В том числе железнодорожного транспорта	2493,0	106,4
Оборот розничной торговли, млрд руб.	29804,0	101,2
Объем платных услуг населению, млрд руб.	8831,9	100,2
Внешнеторговый оборот, млрд долл. США	528,9 ⁵⁾	125,1 ⁶⁾
В том числе: экспорт товаров	315,3	125,8
Импорт товаров под экспорт	213,6	124,1
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	9681,7 ⁹⁾	104,2 ²⁾
Индекс потребительских цен		103,7
Индекс цен производителей промышленных товаров ⁴⁾		107,6
Реальные располагаемые денежные доходы ¹⁰⁾		98,3
Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций ¹⁰⁾ : номинальная, руб.	39085	107,2
реальная		103,4
Общая численность безработных (в возрасте 15–72 лет), млн чел.	4,0 ^{11),12)}	93,5
Численность официально зарегистрированных безработных (по данным Роструда), млн чел.	0,8 ¹²⁾	85,3

8) Ноябрь 2017 г. и ноябрь 2016 г., в % к предыдущему месяцу, в фактически действовавших ценах.

9) Данные за январь-сентябрь 2017 г.

10) Данные за периоды 2017 г. – оценка.

11) Предварительные данные.

12) В среднем за месяц.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций в 2017 г., по оценке, составила 39085 руб. и по сравнению с 2016 г. выросла на 7,2%.

По данным Росстата, по итогам 2017 г. уровень бедности в РФ почти не изменился и составил 13,2% против 13,3% в 2016 г. Он продолжает находиться на максимальной отметке с 2006 г. и за последние 10 лет, по сути, не снизился (достиг минимума в 2012 г. – 10,7%, но затем к 2017 г. поднялся до 13,2%).

По факту за 2017 г. главным негативным «сюрпризом» стало расхождение ожиданий экономистов по росту реальных доходов населения с фактической их динамикой. Реальные располагаемые денежные доходы (доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен), в 2017 г. по сравнению с 2016 г. снизились на 1,7% при рекордно низкой инфляции за всю историю наблюдений, составившей 2,5 % при планируемой 4,7% (рис. 3.6).



Рис. 3.6. Реальные доходы населения за 2015–2017 гг.

В декабре 2017 г., по выборочного обследования рабочей силы, 3,9 млн чел. в возрасте 15–72 лет, или 5,1% рабочей силы классифицировались как безработные (в соответствии с методологией Международной Организации Труда). При этом зарегистрированы в качестве безработных в органах службы занятости населения, по данным Роструда, – 0,8 млн чел., в том числе 0,7 млн чел. получали пособие по безработице.

Таким образом, реальные доходы населения падают четвертый год подряд. В 2016 г. доходы упали на 5,8% в реальном выражении, в 2015 г. было падение на 3,2%, в 2014 г. их снижение составило 0,7%. При незначительном росте экономики доходы населения не растут, наблюдается формальный выход из рецессии и кризиса с точки зрения макроэкономики. Поэтому в майских указах Президент сделал акцент на борьбе с бедностью – как одной из главных задач на ближайшее время.

Несмотря на неблагоприятные условия торговли в 2016 г. и сохраняющихся ограничениях доступа России к международным рынкам капитала, платежный баланс оставался стабильным в 2017 г.

По данным ЦБ России, внешнеторговый оборот России (по методологии платежного баланса) в ноябре 2017 г. составил (в фактически действовавших ценах) 55,0 млрд долл. США (3237,9 млрд руб.), в том числе экспорт – 33,2 млрд долл. США (1958,2 млрд руб.), импорт – 21,7 млрд долл. США (1279,7 млрд руб.).

Сальдо торгового баланса в ноябре 2017г. сложилось положительное, 11,5 млрд. долл. США.

Итак, в 2017 г. большинство макроэкономических показателей Российской Федерации выросли. В 2017 г. вырос оборот розничной торговли на 1,2% и составил 29804,0 млрд руб. по сравнению с 2016 г. Потребительская активность (именно ее считают основным критерием подъема или падения экономики в целом) прежде зависела от динамики реальных зарплат населения, но теперь эта тенденция прервалась, так как люди предпочитают не тратить заработанное, а копить, отмечали ранее Минэкономразвития и Центробанк. Причиной является то, что весь год доля накоплений в доходах населения падала.

В декабре 2017 г. по сравнению с декабрем 2016 г. индекс потребительских цен составил 100,4%, в том числе на продовольственные товары – 100,6%, непродовольственные товары – 100,3%, услуги – 100,3%.

Хотя часть россиян стала брать больше кредитов, последние данные социологов о потребительской активности не дают особых поводов для оптимизма.

Если данные, дающие представление о благосостоянии россиян, по-прежнему показывают отрицательную динамику, то такие макроэкономические показатели, как промышленность и сельское хозяйство, растут, например, индекс промышленного производства в 2017 г. вырос на 1,0%.

Важно отметить, что макроэкономические переменные – темпы роста ВВП, инфляция и обменный курс в 2018 г. меньше стали зависеть от колебаний нефтяного рынка благодаря новому бюджетному правилу. Экономическая политика была построена таким образом, чтобы напрямую увязать валютные интервенции Минфина с ценами на нефть, исключив «проциклическую» компоненту, связанную с отклонениями текущего курса рубля от ожидаемого показателя. Это оз-

начает, что счет текущих операций и бюджет сильнее зависели от колебаний цен на нефть, а рубль – меньше.

37-й выпуск Доклада об экономике России Всемирного банка предлагает анализ экономического развития страны и прогноз на 2017–2019 гг.

В докладе российская экономика демонстрирует обнадеживающие признаки преодоления рецессии, которая началась в стране в 2014 г.

Согласно докладу, в 2017 г. рост экономики составил 1,3%, а затем в 2018 и 2019 гг. – по 1,4%. Имеет место укрепление макроэкономической стабильности, как ответные меры государственной политики, в том числе режим гибкого валютного курса, сокращение расходов и рекапитализация банков – наряду с использованием средств Резервного фонда – помогли экономике адаптироваться к двойному шоку, обусловленному падением цен на нефть и ограничением доступа к международным финансовым рынкам. Ожидается, что улучшение условий внешней торговли на фоне роста цен на нефть, а также более стабильная макроэкономическая ситуация, в перспективе помогут России перейти к восстановлению экономического роста. Основные факторы, лежащие в основе такого восстановления – это макроэкономическая стабильность и цены на нефть.

Апурва Санги, главный экономист Всемирного банка по России и основной автор доклада, считает, что «Успешное выполнение закона о бюджете на 2017–2019 годы станет ключевым условием и создаст надежную основу для запланированного введения бюджетного правила, что позволит значительно ослабить чувствительность бюджета к динамике цен на нефть и повысить предсказуемость экономики».

Потребление будет локомотивом роста экономики в 2017–2019 гг. при том, что инвестиции будут играть сопутствующую роль. Ожидается, что уровень общей инфляции будет и далее умеренным, при этом она опустился до уровня ниже 4% в конце 2017 г. и стабилизируется около 4% в 2018–2019 гг. Снижение инфляции положительно скажется на реальных зарплатах, которые станут основным источником роста реальных доходов. Наряду с такой динамикой, как ожидается, улучшение потребительских настроений и кредитных условий будут способствовать росту частного потребления, которое повысится на 1,8% в 2017 г. и на 2,5% в 2018 и 2019 гг.

Всемирный банк назвал два способа «процветания» российской экономики: во-первых, восстановление роста производительности, а

во-вторых – реформы, направленные на развитие человеческого капитала, и улучшение доступа к государственным услугам. Такие выводы содержатся в докладе «Российская Федерация – комплексное диагностическое исследование экономики: пути достижения всеобъемлющего экономического роста». Нынешняя модель российского государства основана на прочном влиянии властей на экономическую и социальную политику, а также на большой политической поддержке. Однако эта поддержка может ослабнуть в условиях замедления экономики, так как Россия рискует стать «жертвой собственного успеха» из-за возросших ожиданий населения.

Первое направление для России – это восстановление роста производительности труда. Для России необходимо избавиться от ограничений, которые существуют «на уровне всей экономики, предприятия и отдельного человека»:

во-первых, они возникают из-за изношенного основного капитала и «искажения рыночных и внешнеторговых механизмов» – по стране сложно и дорого перемещать грузы, это тормозит экономику, указывает ВБ. Исправить ситуацию можно, привлекая частный капитал, в том числе с помощью механизма государственно-частных партнерств (ГЧП). Нынешние усилия властей в этой сфере недостаточны, им нужно лучше оценивать осуществимость проектов и курировать их вплоть до завершения, анализировать риски, а также расширить доступ к недорогим долгосрочным кредитам. Сейчас участие бизнеса в России в инфраструктурных проектах «сильно ограничено слаборазвитой конкуренцией, недостаточно глубоким внутренним рынком капитала, фрагментированной и усложненной системой законодательства и недостатком специалистов»;

во-вторых, росту производительности мешают ограничения в инновациях на уровне предприятий. Компаниям нужен «способный менеджмент», появление которого также требует дополнительных инвестиций;

в-третьих, один из самых серьезных факторов, тормозящих развитие российских компаний – это недостаток квалифицированных кадров. Даже при том, что у российских работников наблюдается «очень высокий уровень формального образования», оно не помогает сформировать навыки, которые от потенциальных сотрудников требуют работодатели;

в-четвертых, падение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), возникшее после введения санкций в 2014 г., хотя и до этого зарубеж-

ные вложения не способствовали росту конкурентоспособности экспорта и переориентации на более высокотехнологичную продукцию. При этом сейчас диверсифицировать экспорт с помощью ПИИ сложно из-за внешней ситуации, и властям будет стоить больших усилий оздоровление инвестиционного климата. В 2017–2019 гг. прогнозируется рост инвестиционного спроса, который будет обусловлен ростом инвестиций в основной капитал и пополнением товарно-материальных запасов – преимущественно в 2017 г. Кроме того, Чемпионат мира по футболу в 2018 г., который прошел в России, оказал дополнительную поддержку государственным инвестициям;

в-пятых, к числу серьезных проблем, по мнению Всемирного банка, российские компании также относят коррупцию, налоги и «обременительные требования в части лицензирования и эксплуатации».

Экономисты описывают два основных подхода, которые должны вернуть рост производительности. Первый – выравнивание условий конкуренции, предусматривающее «уход с рынка непроизводительных фирм-старожилов», и появление на их месте новых производительных компаний. Второй – обновление потенциала компаний, например, в сфере внедрения технологий. В целом России нужны реформы, которые помогут преодолеть внутренние и внешние ограничения, указывает ВБ.

Второй путь, описанный Всемирным банком, – улучшение человеческого капитала. Это возможно при реализации следующих направлений:

во-первых, основным источником доходов для 40% беднейших граждан являются бюджетные трансферты, и их следует заменить на доходы от трудовой деятельности. Кроме того, «рабочие места переместились в более уязвимый неформальный сектор». По оценке Центра социально-политического мониторинга РАНХиГС, всего в теневой рынок труда входят 30 млн. россиян, или 40,3% экономически активного населения. Ежегодно с 2009 г. число ликвидированных официальных рабочих мест превышало число новых и при этом нет «убедительных доказательств», что при официальном трудоустройстве гражданам платят больше, чем при работе в неформальном секторе;

во-вторых, проблемой является старение экономически активного населения, что усугубляется относительно небольшими государственными расходами на здравоохранение. Экономия и неэффективное

распределение расходов в этой сфере приводят к росту собственных расходов на медицину среди тех пациентов, кто может себе это позволить. Улучшения ситуации можно было бы добиться, сделав акцент на первичной медицинской помощи и профилактике;

в-третьих, невелик объем инвестиций в образование (4% ВВП), есть проблемы с доступом к качественному образованию;

в-четвертых, России следует сделать эффективнее расходы и на социальную помощь. Сейчас до бедных доходит минимальная часть выделяемых ресурсов (25% средств для беднейших 20%). В странах с адресной помощью та же доля граждан получает 50% и более средств. Подчеркивается, что ожидаемое снижение уровня бедности обусловлено замедлением роста инфляции и восстановлением доходов домохозяйств и потребления. Согласно прогнозу уровень бедности снизится с 13,5% в 2016 г. до 13% в 2017 г. и продолжит снижение до 12,3 и 11,6% в 2018 и 2019 гг. соответственно;

в-пятых, ВБ обращает внимание на низкие пенсии в России. Но при этом бюджетная обеспеченность может оказаться «недостаточной с учетом растущего давления на систему социальной защиты»;

в-шестых, рост неравенства может «подорвать общественную структуру».

Экономисты предлагают вовлекать в экономическую активность более широкие слои населения и все так же увеличивать производительность, чтобы решить эти проблемы. В частности, это можно сделать благодаря привлечению к работе женщин и увеличению продолжительности трудовой деятельности (то есть, по сути, повышению пенсионного возраста, на котором настаивает Центр стратегических разработок, готовящий программу реформ в России).

Всемирный банк отдельно выделяет *условия, без которых восстановление экономики в России невозможно.*

В первую очередь речь идет о бюджетной устойчивости (власти запланировали сокращение бюджетного дефицита на следующие три года, минимального значения он достигнет в 2019 г., на уровне 1,2% ВВП). «Существенное ужесточение бюджетных ограничений, происходящее в последнее время, обостряет проблематичность выбора между поддержкой доходов населения и повышением инвестиций в человеческий и физический капитал», – отмечают экономисты. В прошлые годы социальные расходы осуществлялись в ущерб инвестициям и в инфраструктуру, и в человеческий капитал, теперь же

направлять их нужно «на решение самых приоритетных задач и совершенствование управления государственными инвестициями», но это должно сопровождаться налоговой реформой. Изменения в налоговой системе планируются в 2019 г. в части увеличения налогов на роскошь, на вредные продукты, а также на снижение страховых взносов работодателей при одновременном росте НДС.

Второе условие – качественное управление природными ресурсами; сейчас оно ведется нерационально и неэффективно. На благосостоянии отражаются истощение запасов и загрязнение окружающей среды, а из-за изменения климата «повышается уязвимость российской экономики к рискам, связанным с погодными условиями».

Третье условие – эффективность государственного управления. Ведомства должны «чутко реагировать на потребности бизнеса и граждан, а также отстаивать принципы правового государства». При этом правительству, считает Всемирный банк, уже удалось добиться определенных успехов в государственном управлении, хотя прогресс не был равномерным, а рейтинги России в этой сфере остались ниже среднемирового уровня. Это связано с сохранением проблем с открытием бизнеса, предпринимательской деятельностью, инвестициями и инновациями, а также с подотчетностью населению. Анализ положения российских регионов в период кризиса 2014–2016 гг. показал, что в целом ситуация выглядит благоприятной, но с точки зрения состояния бюджета между регионами сохраняются существенное неравенство и различия. Более того, регионам удалось сгладить негативные последствия кризиса благодаря стратегии значительного сокращения расходов, однако это может пагубно отразиться на производительности труда в среднесрочной перспективе. В этом смысле у российских регионов есть возможности для укрепления бюджетных резервов за счет большей опоры на доходную часть бюджета, повышения отдельных налогов и усиления вклада других налогов. В долгосрочной перспективе, возможно, потребуется пересмотреть вопрос о перераспределении доходов и функциональных полномочий между федеральными и субфедеральными органами власти. Вместе с тем долгосрочные перспективы экономического роста ограничиваются в силу низкого уровня производительности.

Итак, на фоне улучшения внешних условий, повышения цен на нефть и роста макроэкономической стабильности в российской эко-

номике появились обнадеживающие признаки преодоления рецессии, в которую она вступила в 2014 г.

Наблюдается улучшение основных экономических и финансовых тенденций и показателей России, однако за общим улучшением основных показателей скрываются большие различия.

Качество региональных бюджетов и проблемы, связанные с растущим значением бюджетных кредитов федерального правительства, характеризуются значительными межрегиональными различиями.

Адаптация экономики в российских регионах осуществлялась не за счет мобилизации доходов, а за счет широкомасштабного сокращения расходов, причем наибольшему сокращению подверглись расходы на социальную сферу и капиталовложения.

Ожидается, что в 2017–2019 гг. источником роста будет потребление, а инвестиции будут играть вспомогательную роль.

Прогноз темпов экономического роста остается чувствительным к изменению цены на нефть.

С учетом замедления инфляции и возобновления роста частных доходов и частного потребления ожидается снижение уровня бедности.

Среднесрочный прогноз развития российской экономики носит благоприятный характер. Однако долгосрочные перспективы экономического роста в России остаются ограниченными вследствие низкого уровня производительности.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место России в системе мирового хозяйства?
2. Какими показателями оценивается экономический рост?
3. Что такое валовой внутренний продукт государства?
4. Каковы позиции России по показателю валового внутреннего продукта в системе мирового хозяйства?
5. Что такое валовой национальный доход на душу населения?
6. Каковы позиции России по показателю валового национального дохода на душу населения в системе мирового хозяйства?
7. Что такое паритет покупательной способности?
8. Каковы позиции России по показателю паритета покупательной способности в системе мирового хозяйства?
9. Что такое индекс продолжительности жизни?

-
10. Каковы позиции России по показателю индекса продолжительности жизни?
 11. Что представляет собой экономическая структура?
 12. В чем заключается структурная перестройка страны?
 13. Какие факторы влияют на существующее положение экономики России?
 14. Что называется экономическим циклом?
 15. Какую теорию экономических циклов предложил Карл Маркс?
 16. В чем заключается теория длинных волн экономического цикла Н.Д. Кондратьева?

ГЛАВА 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ, ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЕЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ ВСЕХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ

4.1. Структура российской экономики и структурная политика

В широком понимании отраслевая структура экономики представляет собой совокупность качественно однородных групп хозяйственных единиц, характеризующихся особыми условиями производства в системе общественного разделения труда и играющих специфическую роль в процессе расширенного воспроизводства.

При рассмотрении отраслевых сдвигов на макроуровне в длительных исторических рамках определены три основных блока. На первом этапе быстро росли «первичные отрасли» (сельское хозяйство и добывающая промышленность), затем «вторичные» (промышленность и строительство), а в последний период – «третичные отрасли» (сфера услуг).

В мировой практике основой для формирования структурных элементов экономики являются Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК) и Международная стандартная классификация занятий (МСКЗ). В МСОК предусмотрено использование двух типов классификаций – по отраслям и по секторам. Группировка по отраслям обеспечивает характеристику отраслевой структуры экономики, позволяет установить вклад каждой отрасли в создание ВВП, проследить межотраслевые связи и пропорции. Группировка по секторам экономики, сформированная в зависимости от функций, выполняемых хозяйственными единицами в экономическом процессе, позволяет анализировать процессы в области распределения и перераспределения доходов, финансирования инвестиций.

Для достижения достоверности и сопоставимости статистических показателей на международном уровне в России была создана Единая Система Классификации и Кодирования информации (ЕСКК) – это совокупность общероссийских классификаторов, средств ведения классификаторов и нормативных документов по их разработке.

Общероссийским классификатором называется классификатор, принятый государственным стандартом РФ и обязательный для применения в определенных сферах деятельности.

Одним из наиболее важных общероссийских классификаторов является классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКВЭД). Классификации видов экономической деятельности служат базой для анализа статистических данных о производстве, факторах производства и др.

При регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Федеральных органах государственной статистики им выдается информационное письмо с присвоенными организации кодами статистики, такими как:

- ОКПО (Общероссийский классификатор предприятий и организаций);
- ОКОГУ (Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления);
- ОКАТО (Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления);
- ОКФС (Общероссийский классификатор форм собственности);
- ОКОПФ (Общероссийский классификатор организационно-правовых форм);
- ОКВЭД (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности).

Помимо них, к наиболее важным общероссийским классификаторам относятся:

ОКИСЗН – общероссийский классификатор информации по социальной защите населения;

ОКП – общероссийский классификатор продукции;

ОКУД – общероссийский классификатор управленческой документации;

ОКЭР – общероссийский классификатор экономических регионов;

ОКИН – общероссийский классификатор информации о населении;

ОКУН – общероссийский классификатор услуг населению.

Отраслевая структура – это совокупность отраслей хозяйственного комплекса, характеризующихся определенными пропорциями и взаимосвязями. В отраслевом плане структура хозяйственного комплекса представлена двумя сферами – материальным производством (производственная сфера) и непроизводственной сферой.

В рамках мирового хозяйства считается, что основу хозяйственного комплекса составляет сфера материального производства, в которой занято более 2/3 от общей численности всего населения, занятого во всех сферах хозяйственной деятельности. При этом *производственная сфера* включает:

- отрасли, создающие материальные блага, – промышленность, сельское хозяйство, строительство;
- отрасли, доставляющие материальные блага потребителю, – транспорт и связь;
- отрасли, связанные с процессом производства в сфере обращения, – торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение, сбыт, заготовки.

Непроизводственная сфера – это условное наименование отраслей экономики, результаты деятельности которых принимают преимущественно форму услуг. Международный валютный фонд выделяет следующие виды услуг: фрахт, другие транспортные услуги, туризм, прочие услуги, к которым относят сравнительно новые виды деловых услуг, связанные с предпринимательством (профессиональные, управленческие, информационные, персональные, операционные, банковские, страховые и др.).

В России существует другая классификация. *К непроизводственной сфере относят:*

- жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание населения;
- пассажирский транспорт;
- связь (по обслуживанию организаций и непроизводственной деятельности населения);
- здравоохранение, физическую культуру;
- социальное обеспечение;
- образование;
- науку и научное обслуживание;
- культуру и искусство;
- кредитование, финансирование и страхование;
- государственное управление;
- оборону и охрану общественного порядка.

В отраслевой структуре хозяйства пока сохраняются диспропорции. Повышенное значение имеют ресурсные отрасли экономики, особенно приоритетными остаются топливные отрасли, в то время как инфраструктурный и агропромышленный комплексы испытыва-

ют серьезные трудности в своем развитии. Сохраняются высокая концентрация и монополизация производства.

Отраслевая структура ВВП России представлена в табл. 4.1.

В табл. 4.1 указана доля того или иного вида деятельности в % (по данным Росстата за 2016 г.).

Таблица 4.1

**Доля участия видов деятельности в структуре формирования ВВП %
по отраслям экономики РФ с 2012 по 2016 г.**

Доля участия видов деятельности в структуре формирования ВВП, %	2012	2013	2014	2015	2016
Гостиницы и рестораны	1,00	1,00	0,90	0,90	0,90
Государственное управление	6,4	6,7	8,6	8,3	8,2
Добыча полезных ископаемых	11,1	10,4	9,1	10,1	9,6
Домашние хозяйства	0,00	0,00	0,60	0,70	0,70
Здравоохранение	3,7	4,00	3,9	4,1	4,2
Коммунальные услуги	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7
Обрабатывающие производства	15,00	15,1	13,7	13,9	13,7
Образование	3,00	3,1	2,8	2,7	2,6
Операции с недвижимостью и другие услуги	12,00	12,1	16,8	17,3	17,3
Оптовая и розничная торговля	18,8	17,4	16,1	15,9	15,8
Производство эл/энергии, воды, газа	3,4	3,5	2,9	2,7	2,9
Рыболовство	0,20	0,20	0,20	0,30	0,30
С/Х	3,8	3,8	4,00	4,3	4,4
Строительство	6,8	7,00	6,5	5,4	5,2
Транспорт и связь	8,7	9,00	7,4	7,5	7,6
Финансовая деятельность	4,5	5,00	4,9	4,3	4,9
Итого, %	100	100	100	100	100

Сравнительный анализ данных таблицы показывает, что за последние пять лет изменился вектор развития отечественной экономики. Снизилась объемы добычи полезных ископаемых с 11,1 до 9,6% в формировании ВВП страны транспорт и связь с 8,7 до 7,6%, производство электроэнергии с 3,4 до 2,9%, воды и газа, строительство, но увеличили свое участие в создании ВВП такие сегменты экономики, как сельское хозяйство (как реакция на продовольственные санкции) с 3,8 до 4,1%, сектора экономики, связанные с недвижимостью (резкий рост с 12,0 до 17,3%), здравоохранением и финансовой деятельностью. Можно наблюдать снижение удельного веса в общем объеме ВВП производственных отраслей, транспорта, связи, образования. В любом государстве существует так называемый теневой сектор эко-

номики, который не учтён в официальной статистике. Российские эксперты уверены, что в нашей стране доля теневого сектора составляет не менее 25% от объёма ВВП. Это чрезвычайно большая величина, пренебречь которой уже невозможно, принимая важные государственные экономические решения. Для эффективного управления экономическими процессами на государственном уровне необходимо иметь полную и достоверную информацию.

Под структурной политикой понимается деятельность государства и его подразделений (ветвей власти, властных органов), связанная с формированием и поддержанием наиболее эффективных меж- и внутриотраслевых пропорций национальной экономики. Высшей целью структурной политики является обеспечение сбалансированности экономики, поддержание такой пропорциональности различных структур национального хозяйства, при которой достигается наиболее динамичное, устойчивое (равновесное), бескризисное развитие народного хозяйства при органичном его участии в мировой экономике. Кроме того, структурная политика стремится к стимулированию научно-технического прогресса, повышению конкурентоспособности национальной экономики, решению социальных проблем, ускорению экономического роста. Объективным критерием сбалансированности народного хозяйства и эффективности структурной политики является рост среднедушевых показателей валового внутреннего продукта и национального дохода.

Структурная политика существенно влияет на долгосрочную динамику экономики и связана с воздействием на совокупное предложение, т.е. уровень наличного реального объема производства в стране при каждом возможном уровне цен.

Объем задач российской экономики в области структурной политики очень велик, так как в масштабах страны решающее влияние на экономику оказывал переход от централизованной экономической системы к рыночной. И, несмотря на общие производственно-технические основы, каждая из этих систем требует своей структуры экономики.

Распад экономического комплекса СССР привел к нарушению множества хозяйственных связей между отраслями, видами производства, к прекращению сложившегося межотраслевого разделения труда. Ошибки в приватизации и аграрных преобразованиях 90-х годов, устаревшая морально и изношенная физически материально-техническая

база, нерациональная налоговая политика, резкое повышение цен, дефицит товаров первой необходимости потребовали срочного создания новых связей, направлений деятельности и секторов и повышения импортнезависимости от других стран. Рыночный механизм не в состоянии самостоятельно исправить данные структурные диспропорции. Проведение эффективной структурной политики требует, безусловно, государственного вмешательства. Однако в конкретный момент времени и в зависимости от той или иной экономической ситуации структурная политика должна проводиться с помощью функционального государственного вмешательства, которое не затрагивает конкретные виды деятельности. А иногда требуется селективное управление, направленное на определенные сектора экономики и виды деятельности.

Селективное управление – важный компонент всякой структурной политики представляет собой скоординированные государственные мероприятия по мобилизации производственных ресурсов в целях помощи национальным производителям в избранных отраслях стать более конкурентоспособными на мировом рынке.

В мировой практике существует несколько критериев для выбора таких отраслей:

- традиционный, когда поддерживаются депрессивные отрасли, переживающие период структурного кризиса и нуждающиеся либо в свертывании производства, либо его перемещении в другие страны (с более благоприятной структурой издержек), либо модернизации для удержания конкурентных позиций;
- поддержка молодых наукоемких отраслей с перспективой повышения конкурентоспособности;
- выбор отраслей с высокой добавленной стоимостью в расчете на 1 работника;
- выделяются отрасли с большими сопряженными связями, оказывающими наибольшее воздействие на всю остальную экономику;
- ответная реакция на аналогичную выборку в других странах;
- выделяются отрасли с наибольшими положительными внешними эффектами (в виде распространения результатов НИОКР, знаний, создания дополнительной занятости и т.п.).

Все это должно проводиться с учетом повышения экономической безопасности страны.

Негативной стороной селективного управления является деинвестирование, сворачивание определенных секторов национального хо-

зйства – вплоть до их уничтожения, что приводит к конфликтам в обществе и политике, необходимости поиска компромиссов.

Так, одна из главных задач экономической политики в России – избавление экономики от значительной части неэффективного производств и предприятий, не решающего национальных и социально значимых задач, либо их модернизация. В структурной политике должны быть четко определены общенациональные приоритеты и обеспечена поддержка за счет бюджетных субсидий не всех, а наиболее важных для страны и общества субъектов экономики. Приоритетными должны быть предприятия «высокой технологии», научно-технический и образовательный потенциал страны, ее энергетическая, транспортная инфраструктура, предприятия экспортной ориентации, а также комплекс отраслей, работающих на массового потребителя. Следовательно, неотъемлемым компонентом обеспечивающей экономической рост структурной политики является механизм банкротств – особенно в наиболее «неповоротливых», наиболее монополизированных отраслях. В России с 2002 г. действует Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ.

Структурная политика призвана обеспечивать устойчивый экономический рост в долгосрочной перспективе. Термин «промышленная политика» может выступать синонимом структурной политики. Промышленная политика является, прежде всего, инструментом воздействия на экономический рост через структуру промышленного производства. В соответствии с таким определением сущности структурной политики можно предложить классификацию ее видов (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Виды структурной политики

Критерии классификации	Виды структурной политики
Длительность воздействия	Среднесрочная и долгосрочная
Масштаб воздействия	Общесистемная и селективная
Территориальный охват	Федеральная, региональная и районная
Участие в международном разделении труда	Импортозамещающая и экспортно-ориентированная
Превалирующее функциональное направление	Научно-техническая, инновационная, инвестиционная, денежно-кредитная, фискальная и пр.

Подобная классификация позволяет охватить весь возможный комплекс использования инструментов промышленной политики на различных уровнях ее реализации. К таким инструментам, состав-

ляющим единый механизм промышленной политики, отвечающий требованиям комплексности и системности, относят: макроэкономические, институциональные, информационные и ресурсные инструменты (табл. 4.3).

Структурное регулирование осуществляется через проведение соответствующей бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики:

- конкурсное распределение бюджетных субсидий (грантов), которые обычно достаются фирмам, способным на подлинные структурные прорывы, обеспечивающим быстрый прогресс передовых отраслей;
- налоговые стимулы.

Таблица 4.3

Инструменты структурной политики

Инструменты структурной политики	Содержание инструментов
Макроэкономические инструменты	Создание благоприятной общеэкономической среды для развития производства; Поддержание финансовой стабильности и недопущение разветывания инфляции; Преодоление бюджетного дефицита; Поддержание устойчивого курса национальной валюты
Информационные инструменты	Обеспечение экономических агентов достоверной информацией о социально-экономической среде для принятия решений в производственной деятельности и минимизации рисков
Ресурсные (затратные) инструменты	Предоставление рыночным субъектам воспроизводственных ресурсов для развития
Институциональные инструменты	Формирование правовой и организационно-экономической среды для ведения конкурентного бизнеса; Обеспечение хозяйственного порядка

Схемы структурного регулирования построены так, что если предприниматели инвестируют капитал в отрасли, которые государство считает наиболее значимыми, то сумма налоговых выплат сокращается;

– корпорациям, занимающимся развитием приоритетных отраслей, государственные банки дают кредит на более длительный срок и за меньшую плату. Когда же так поступают частные банки, их прибыль подлежит льготному налогообложению;

– бюджетные ассигнования – целевым маршрутом в соответствующие сектора экономики, развитие которых требуется ускорить.

Используемые при этом инструменты нацелены не столько на сглаживание делового цикла в рамках политики краткосрочной стабилизации, приближение переломных точек «пика» и «дна» к господствующему тренду, сколько на подталкивание самого этого тренда вверх в русле проведения политики экономического роста, имеющей долгосрочную направленность.

Именно в этих целях государство обеспечивает налоговые льготы, улучшение ситуации с кредитованием, берет на себя заботу о безопасности зарубежных капиталовложений, снижает степень инвестиционного риска, устраняет препятствия, мешающие сбережениям стать инвестициями и т.п. Но государство не должно замещать собой бизнес-сообщество. В эффективно работающей рыночной экономике инвестиционная деятельность государства ограничена рамками зоны естественных монополий, и выход за ее пределы осуществляется лишь в особых случаях и на временной основе.

4.2. Государственное регулирование регионального развития отдельных территорий

4.2.1. Разделение территории Российской Федерации

Российская федерация занимает первое место по площади (17,1 млн км²), четвертое место по экономически освоенной территории – после США, КНР и Бразилии. Под экономически освоенной территорией понимается территория с плотностью населения свыше 1 чел/км². Занимает девятое место по численности постоянного населения (к середине 2015 г. – 146,3 млн чел.) после КНР, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана, Нигерии и Бангладеш.

Страна является северным государством, почти половина площади находится в зоне «планетарного севера» и четверть территории за Полярным кругом. Проходящая по срединной полосе России 60-я параллель делит страну от Санкт-Петербурга до Магадана на северную и умеренную зоны.

Страна занимает первое место в мире по количеству стран, с которыми граничит – 18 стран мира, у нее самая протяженная граница, ее территорию омывает 12 морей трех океанов. В России выделено 11 часовых поясов. В малозаселенных районах и на морях границы часовых поясов проведены по меридианам, а в густонаселенных районах – по административным границам субъектов РФ.

Территория Российской Федерации разделяется по различным признакам.

По административно-территориальному признаку Россия разделена по типам и уровням (табл. 4.4) федеральным округам, субъектам Российской Федерации и экономическим районам.

В настоящее время выделено восемь *федеральных округов* России: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. В соответствии с Указом Президента РФ от 28 июля 2016 года в целях повышения эффективности деятельности органов государственной власти Крымский федеральный округ присоединен к Южному федеральному округу. Деление России на федеральные округа началось с 2000 г. и было вызвано необходимостью укрепления вертикали власти. Границы округов не совпадают с экономическим районированием, возникшим в 20-е годы XX в.



Рис. 4.1. Административные округа России

Федеральные округа не являются субъектами федерации или конституционными частями административно-территориального деления РФ. Руководителем федерального округа является полномочный представитель Президента РФ, не обладает никакими конституцион-

ными полномочиями, но является представителем Президента и сотрудником администрации Президента.

Округа Российской Федерации представлены на рис. 4.1.

Субъектами Российской Федерации являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Каждый их типов субъектов Российской Федерации имеет свой конституционно-правовой статус, который закреплен соответствующими статьями Конституции России. В настоящее время в состав Российской Федерации входят 85 субъектов, в том числе: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Административно-территориального деление России, ед.

Российская Федерация (85)					
Федеральные округа (8)					
Национально-территориальные образования (27)			Государственно-территориальные образования (58)		
Республики (22)	Автономные округа (4)	Автономные области (1)	Области (46)	Края (9)	Города Федерального значения (3)
Муниципальные образования, включая административные районы, населенные пункты, городские и сельские округа и т.п. (22 777)					

В настоящее время в России используется деление территории на 11 *экономических районов*: Центральный, Центрально-Черноземный, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Северный, Северо-Кавказский, Северо-Западный, Поволжский, Уральский, Волго-Вятский, Западно-Сибирский.

В табл. 4.5 представлено расширенное административно-территориальное деление России. Курсивом выделены регионы, выходящие к государственной границе, в том числе морской.

Таблица 4.5

Расширенное административно-территориальное деление России

Регион-субъект РФ	Экономический район	Федеральный округ		
<i>Республика Карелия</i>	Северный	Северо-Западный (центр – г. Санкт-Петербург)		
Республика Коми				
Архангельская обл.				
Ненецкий АО				
Вологодская обл.				
<i>Мурманская обл.</i>				
г. Санкт-Петербург	Северо-Западный			
<i>Ленинградская обл.</i>				
Новгородская обл.				
<i>Псковская обл.</i>				
<i>Брянская обл.</i>	Центральный	Центральный (центр – г. Москва)		
Владимирская обл.				
Ивановская обл.				
Калужская обл.				
Костромская обл.				
г. Москва				
Московская обл.				
Орловская обл.				
Рязанская обл.				
<i>Смоленская обл.</i>				
Тверская обл.				
Тульская обл.				
Ярославская обл.				
<i>Белгородская обл.</i>			Центрально-Черноземный	
<i>Воронежская обл.</i>				
<i>Курская обл.</i>				
Липецкая обл.				
Тамбовская обл.	Северо-Кавказский	Северо-Кавказский (центр – г. Пятигорск)		
<i>Республика Дагестан</i>				
<i>Республика Ингушетия</i>				
<i>Кабардино-Балкарская Республика</i>				
<i>Карачаево-Черкесская Республика</i>				
<i>Республика Северная Осетия</i>				
<i>Чеченская республика</i>				
Ставропольский край				
<i>Краснодарский край</i>		Южный (центр – г. Ростов-на-Дону)		
Республика Адыгея				
<i>Ростовская обл.</i>				

Регион-субъект РФ	Экономический район	Федеральный округ	
г. Севастополь	Не входит ни в один экономический район		
<i>Республика Крым</i>			
Республика Калмыкия	Поволжский		
<i>Астраханская обл.</i>			
<i>Волгоградская обл.</i>			
Республика Татарстан			
Пензенская обл.			
<i>Самарская обл.</i>			
<i>Саратовская обл.</i>			
Ульяновская обл.			
Республика Марий Эл	Волго-Вятский	Приволжский (центр – г. Нижний Новгород)	
Республика Мордовия			
Чувашская Республика			
Кировская обл.			
Нижегородская обл.			
Республика Башкортостан	Уральский		
Удмуртская Республика			
Пермский край			
<i>Оренбургская обл.</i>			
<i>Курганская обл.</i>			
Свердловская обл.			
<i>Челябинская обл.</i>			
Тюменская обл.			
Ханты-Мансийская АО	Западно-Сибирский	Уральский (центр – г. Екатеринбург)	
Ямало-Ненецкая АО			
Республика Алтай	Западно-Сибирский	Сибирский (центр – г. Новосибирск)	
<i>Алтайский край</i>			
<i>Кемеровская обл.</i>			
<i>Новосибирская обл.</i>			
<i>Омская обл.</i>			
Томская обл.			
<i>Республика Бурятия</i>			Восточно-Сибирский
<i>Республика Тыва</i>			
<i>Республика Хакасия</i>			
Красноярский край			
<i>Забайкальский край</i>			
Иркутская обл.			

Регион-субъект РФ	Экономический район	Федеральный округ
Республика Саха (Якутия)	Дальневосточный	Дальневосточный (центр – г. Хабаровск)
Камчатский край		
<i>Приморский край</i>		
<i>Хабаровский край</i>		
<i>Еврейская АО</i>		
<i>Амурская обл.</i>		
Магаданская обл.		
<i>Чукотский АО</i>		
<i>Сахалинская обл.</i>		
Итого: 85 регионов	11 экономических районов	8 федеральных округов

По уровню экономической освоенности территории выделяют экономически освоенную и не освоенную. Основное географическое разделение России принято на западный (европейский) и восточный (азиатский) регионы. В европейской части России (ЕЧР) сосредоточены 3/4 части русского населения, экономический потенциал и развитая транспортная сеть. Уровень насыщенности производственными ресурсами и рабочей силы в 10 раз выше, чем в азиатской территории России (АТР), хотя она охватывает территорию 3/4 пространства страны. Но в ней сосредоточено 80 % природно-ресурсного потенциала, и поэтому она является стратегическим резервом России и главным источником топливно-энергетических, лесных, рудных и прочих ресурсов.

Кроме разделения по меридианам, Россию делят по параллелям на северную (промысловую (неземледельческую)) часть и зону, расположенную к югу – зону основного хозяйственного освоения и земледелия. В рамках европейского региона ее также делят на среднюю (нечерноземье) и южную (черноземную) Россию, где расположены самые плодородные земли и наиболее развитое сельское хозяйство РФ. В азиатской части выделяют промышленно освоенный пояс сибирской и дальневосточной территорий вдоль Транссибирской железной дороги.

По границам водосборов (речных бассейнов) выделяют Волжско-Камскую, Обь-Иртышскую, Амурскую и т.п. Речные артерии обеспечивают России достаточное количество пресной воды и развитую транспортную сеть.

По границам хозяйствования и проживания выделяют:

- приграничную зону, с особыми пограничными требованиями для посещения и проживания. Обычно это полоса от 5 до 200 км от государственной границы РФ;

- зону Севера, которую выделяют более чем в 30 регионах азиатской и европейской части России. Население этих территорий имеет дополнительные надбавки к заработной плате, закрепленные в Трудовом Кодексе и ежегодные льготы по посещению других территорий России;

- закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) – территории с особым статусом, в которых имеется ограничение на пребывание не работающих там или постоянно не проживающих там людей. В основном это населенные пункты, обслуживающие объекты в области госбезопасности, атомной энергетики и обороны. Всего в России на 2018 год 40 ЗАТО, в них проживает более 500 тыс. чел.;

- игорные зоны, в пределах которых легализованы азартные игры (4 зоны): «Азов-Сити» (единственно работающая на границе Ростовской обл. и Краснодарского края), «Сибирская монета» (Алтайский край), «Приморье (Приморский край), «Янтарная» (Калининградская обл.);

- особые (свободные) экономические зоны (ОЭЗ, СЭЗ), которые являются регионами или населенными пунктами с особым юридическим статусом, созданные для активизации или развития перспективных для страны направлений деятельности. В настоящее время их около 20. Выделяют ОЭЗ четырех типов: технико-внедренческие (инновационные), портовые, туристско-рекреационные (туристические), промышленно-производственные (промышленные), ОЭЗ в Калининградской обл. и ОЭЗ в Магаданской области;

- зарубежные территории РФ включают:

- территории в КНР, Италии, Палестине общей площадью 0,18 км²;

- город Байконур с территорией космодрома арендован у Казахстана до 2050 г., имеет статус города федерального значения и на его территории распространяется российское законодательство;

- на острове Шпицберген по Шпицбергенскому трактату 1920 г. вместе с другими странами осуществляет добычу угля и др.;

- Россия арендует территории у различных государств для посольств и представительств.

4.2.2. Цели, задачи и особенности государственного регулирования развития территорий

Региональная политика в условиях федеративного государственного устройства – стержень для всех других сфер жизнедеятельности общества. Децентрализация управления экономикой в 1990-е годы привела к ослаблению роли региона как объекта федерального уровня и возрастанию роли управленческих функций на региональном уровне. Поэтому *целью государственной региональной политики* является разработка программных механизмов ее реализации на основе поиска новой роли государства, эффективных форм, методов, средств и ресурсов его деятельности, направленной на развитие регионов, обусловленное характером политических, экономических и социальных реформ и особенностями современности.

Региональная политика государства должна быть прежде всего политикой недопущения и сглаживания резких территориальных диспропорций, вызванных географическими, историческими и горно-геологическими особенностями территории. Отсюда и неизбежное вмешательство государства в развитие практически каждой территориальной единицы. Здесь необходим тонкий баланс централизации и децентрализации, державности и автономности, естественных различий и неизбежного нивелирования. В соответствии с этим региональное развитие следует рассматривать как многоаспектную проблему, требующую для своего решения системы мер в различных «плоскостях», включая социальную, экономическую, политическую, правовую, культурную, демографическую, этническую и др.

Преодоление кризиса в любой сфере жизни региона, с одной стороны, связано с уровнем экономической активности. Социальное развитие, хотя и обладает относительной самостоятельностью, в значительной степени определяется ресурсными возможностями, которые, в свою очередь, зависят от степени экономического развития. С другой стороны, односторонняя ориентация рыночного хозяйства только на экономические приоритеты в ущерб социальным ставит под угрозу существование рыночной экономики и государства в целом. Поэтому необходим баланс социальной и экономической составляющих государственного регулирования, представляющих собой соотношение целей развития общества и средств их достижения. Чрезмерное увлечение социальной составляющей ведет к коллективному иждивенче-

ству, снижает значение стимулов к труду. Пропорционально развивая экономическую и социальную составляющие, можно осуществить прорывы на разных направлениях жизнедеятельности региона и поднять уровень благосостояния населения, что и определяет степень успеха той или иной региональной государственной политики.

К важнейшим политическим *задачам*, которые должны решаться в процессе управления развитием российских регионов, следует отнести:

- укрепление социально-экономических основ государства, сохранение его целостности путём обеспечения социально-экономической интеграции территорий, укрепление единого социального и экономического пространства;

- сглаживание изначальных различий в уровнях экономического и социального развития регионов, обеспечение достойного уровня и качества жизни населения;

- создание действенного социально-экономического механизма федеративных отношений, способного обеспечить функционирование национальной экономики как единого целого через сочетание интересов государства и отдельных его региональных составляющих;

- формирование многоукладной экономики на основе равноправного развития различных форм собственности, социальной и рыночной инфраструктуры.

В качестве *основных направлений государственного управления* региональным развитием следует определить:

- оказание помощи регионам в решении социальных проблем, вызванных переходом к рынку при неблагоприятных стартовых условиях, предопределяющих недостаток собственных финансовых ресурсов для социального развития и депрессию профилирующих отраслей хозяйства в связи с осуществлением структурной перестройки;

- регулирование миграционных процессов, обусловленных структурной перестройкой хозяйства регионов и массовой безработицей, конфликтными ситуациями на национальной почве, иммиграцией россиян из нового зарубежья в Россию, крупномасштабной демобилизацией воинских контингентов, ликвидацией последствий экологических катастроф;

- содействие решению социальных проблем, связанных с резким нарушением состояния окружающей среды;

- помощь в реализации региональных проблем национального возрождения;
- участие государства в решении социальных проблем, связанных с перепрофилированием, санацией и закрытием предприятий;
- создание рабочих мест в развивающихся отраслях, в потребительской сфере, а также в организациях рыночной инфраструктуры;
- обеспечение одинаковых минимальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономической возможности регионов;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов и их производственно-экономического потенциала.

Управление региональным развитием предполагает использование форм и методов согласования интересов между центром и регионами, усиления взаимосвязи между использованием межрегиональных и внутрирегиональных материальных ресурсов и финансовых потоков, способов совершенствования механизма государственной поддержки социально-экономического развития субъектов РФ, особенно депрессивных регионов.

Неравномерное развитие регионов относится к фундаментальным мировым процессам. В каждой стране есть относительно процветающие и отсталые регионы – это естественные территориальные различия, обусловленные социально-экономическим фоном, природно-климатическими, ресурсными и иными условиями. Задачей государства является недопущение аномально высокой территориальной дифференциации. Что есть норма и что – аномалия территориальной дифференциации, решает не государство, а само население региона посредством перемены места жительства, выбора работы, политических выступлений. При этом социальными индикаторами территориальных депрессий и снижения уровня жизни становятся сокращение (по сравнению с другими регионами) рождаемости, продолжительности жизни, искажение демографической структуры, рост преступности и т.п.

Основными причинами региональных неравенств являются:

- резкие различия природно-климатических условий жизни и предпринимательства в регионах страны;
- масштабы, качество и направления использования природных ресурсов;

- периферийное положение региона, вследствие чего повышаются транспортные расходы, растут производственные издержки и сужается рынок сбыта;
- устаревшая структура производства, запаздывание с введением инноваций;
- агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей и развитая инфраструктура) и агломерационные недостатки (перенаселение);
- демографические различия (структура населения и динамика воспроизводства);
- различия предпринимательского климата (налоговая система, степень административного контроля над фирмами и т.д.);
- политические и институциональные факторы (например, степень региональной автономии);
- социально-культурные факторы (степень урбанизации, образованность населения, наличие научных и культурных центров и др.).

Аномальные территориальные различия в уровне и качестве жизни являются основанием для осуществления государством политики «выравнивания». В число основных задач управленческого механизма реализации этой политики входит последовательное приближение параметров уровня жизни и экономического развития в худших (по этим параметрам) регионах как минимум к среднему уровню. Важной задачей в данном случае является стимулирование государством регионов к саморазвитию: поддержка социальной мобильности населения (помощь при переселении в более благоприятные места); инициирование правительствам перетока капиталов и инвестиций в ранее отсталые регионы.

Наиболее отсталые регионы принято называть *депрессивными*, т.е. такими, в которых по экономическим, социальным, экологическим и иным причинам перестали действовать основания и стимулы для развития. Эти регионы не могут рассчитывать на саморазрешение депрессивной ситуации и требуют для этого чрезвычайной, специальной поддержки извне, со стороны государства. В этом заинтересованы как депрессивный регион, так и государство в целом, потому что точки депрессии рано или поздно становятся центрами политической, социально-экономической и экологической напряженности в стране. Специфика депрессивных территорий в том, что они раньше таковыми не являлись, а их депрессивность определяется относительно других территорий и по сравнению с их собственным прежним состоянием.

Основными критериями депрессивности региона являются:

- темпы спада производства;
- снижение уровня жизни населения (низкий доход на душу населения);
- нарастание негативных тенденций в сфере занятости (высокий уровень безработицы);
- усиление проблем в сфере демографии, экологии, предоставления социальных услуг и пр.

Система регулятивных государственных мер по снятию депрессивного напряжения называется *санацией* (оздоровлением). Для достижения положительных результатов в преодолении депрессивности регионов необходимы системные механизмы санаций, способные одновременно воздействовать на ситуацию в сфере экономики, социальных отношений, экологии и др. и предполагающие применение многофункциональных экономико-правовых, социально-организационных и других регуляторов неблагоприятных ситуаций. Необходима также целенаправленность и селективность санации.

Виды санации депрессивных территорий определяются ее индивидуальными целями и могут выступать в виде:

- временной консервации депрессивных регионов (когда средства государственной поддержки не приносят результатов и не устраняют причин депрессивности);
- реструктуризации (трансформации экономического потенциала, социальной разгрузки региона, устранения причин экологических катастроф и т.п.);
- тотальной санации (полного вывода из зоны депрессии промышленных объектов, переселения из нее жителей);
- установления особых правовых режимов хозяйствования (особого правового статуса, различных льгот и пр.).

Варианты санации могут различаться по степени интенсивности, по ориентированности на развитие или поддержку, по направленности (на создание рабочих мест или на инфраструктурное обеспечение – дороги, связь и пр.).

Принципы санации депрессивных регионов:

- целевая ориентация (ни один механизм не должен быть индифферентным по отношению к предмету регулирования, он должен быть настроен на достижение конечных результатов санации регионов);
- системность воздействия;

- многоуровневая поддержка (федеральный, региональный и местный уровни);
- концентрация ресурсов (аккумуляция ресурсов и их перераспределение между приоритетными направлениями санации);
- упреждающие действия (предупреждение появления новых депрессивных ситуаций);
- реальность;
- контролируемость.

При осуществлении государственного управления депрессивных регионов все меры должны укладываться в рамки действующей правовой системы.

Практически все российские территориальные образования являются своеобразным типом системо-конгломеративных структур, для которых единство и целостность следует рассматривать как «идеальное» состояние. Конгломерат – объединение разнопрофильных структур, обладающих большой долей самостоятельности и имеющих децентрализованное управление.

В соответствии с этим региональное развитие как обеспечение устойчивости, сбалансированности и социальной ориентации функционирования территориальных образований немислимо без ориентированных на социально-экономические приоритеты системных преобразований. Они должны обеспечивать стремление к структурной сбалансированности, создание недостающих звеньев управления, преодоление деструктивности отдельных элементов и стимулирование внутри- и межрегиональных территориальных связей. Такое понимание регионального развития принципиально отличает его от процессов механического роста или структурных усложнений. Например, нельзя отнести к подлинному региональному развитию одностороннее насыщение территории промышленными объектами (практика освоения русского Севера).

Из мировой практики известны *три возможных варианта развития территорий*:

- 1) развивать и поддерживать передовые и богатые районы, а остальные могут существовать за счет богатых (США);
- 2) поддерживать примерно равные условия жизни у всех районов, регулируя в них уровни налогообложения, занятости, уровень жизни (Германия);
- 3) поддерживать только бедные районы, богатые могут развиваться самостоятельно (Скандинавские страны).

Региональное развитие – это режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и многофакторным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

Под *устойчивостью* понимают длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной, экологической и других составляющих) в режиме сбалансированности и социальной ориентации. Поэтому, например, чрезмерная интенсивность использования природных ресурсов (даже обещающая мощное разовое обогащение территорий) никак не укладывается в концепцию устойчивого территориального развития.

Сбалансированность – особая для каждой региональной системы пропорция составляющих ее потенциала, обеспечивающая устойчивость и социальную ориентацию развития системы. В современных условиях наиболее уязвимыми являются экологическая, природно-ресурсная и социальная составляющие потенциала регионального развития. В то же время территориальное развитие не предполагает искусственного поддержания уже имеющихся пропорций, наоборот, часто развитие возможно лишь при их корректировке (например, во многих районах Крайнего Севера переход к социальному и устойчивому развитию немислим без сокращения чрезмерной социальной нагрузки на территорию, возникшей в период экстенсивного индустриального освоения Севера).

Социальная ориентация – это оценка направленности и количественных параметров региона по тому, как они влияют на уровень и качество жизни населения. Динамика реального уровня потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, образования, продолжительности жизни должны стать результирующими показателями территориального развития. Естественно, что социальная доминанта территориального развития должна быть устойчиво сбалансированной с природными, экономическими и другими ресурсами территории. Ведь временное благополучие может быть достигнуто и за счет хищнической эксплуатации природных ресурсов.

Все эти составляющие находятся во взаимозависимости друг с другом, являются звеньями одной системы – системы устойчивого

развития. Игнорирование любой составляющей приведет к невозможности функционирования всей системы в режиме развития.

Таким образом, *системное регулирование регионального развития*— это целенаправленно организуемая совокупность социальных, экономических, административных, идеологических, правовых и других воздействий на условия, приоритеты и ограничения трансформации отдельных территориальных образований и взаимосвязей между ними с целью разрешения территориально-хозяйственных, административно-территориальных и иных противоречий и обеспечение на этой основе воспроизводства регионального потенциала как системы.

Успешный опыт региональной политики демонстрируют Европейский Союз, США и Китай.

Региональная политика ЕС является важнейшим элементом европейской интеграции. В европейском регионализме доминирует концепция «развития снизу», с опорой на региональную власть и внутренние источники финансирования. Региональная политика США служит классическим примером стимулирующей политики, поощряющей самостоятельное развитие регионов. Благодаря такой политике Калифорния превратилась из удаленного штата «Дикого Запада» в мировой центр высоких технологий. ВВП штата сопоставим с ВВП крупнейших мировых держав. В отношении депрессивных регионов применяется финансовая помощь из федерального бюджета или создаются предпринимательские зоны с преференциальным режимом. Американский опыт опроверг представления о географической периферии. Здесь человеческая энергия оказалась способной превратить периферию в мировой полюс в созданном информационном пространстве Интернета.

Региональная политика Китая характеризуется поэтапностью включения китайских провинций в международное разделение труда с опорой на авторитарную государственную власть. «Локомотивами» открытой экономики стали наиболее развитые в промышленном отношении приморские провинции, где были созданы специальные экономические зоны. Если говорить обобщенно об историческом опыте, то наибольшей эффективностью обладает региональная политика Китая. Региональное многообразие культурно-исторических форм обеспечило необыкновенную устойчивость китайской цивилизации.

Управление развитием региона предполагает комплекс мер, которые реализуются на трех уровнях: федеральном, субъектном (республиканском, краевом, областном) и местном (городском, районном).

Основные *этапы управления развитием региона* в период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития;
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой;
- контроль, сбор, обработка информации и выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Потенциальные возможности регионов оцениваются по следующим позициям:

1. Обеспеченность промышленного производства местными ресурсами (полезными ископаемыми, земляными, лесными и водными ресурсами, т.к. именно их добыча и переработка (применение) оказывают прямое влияние на развитие экономики региона.

2. Соотношение темпов и уровня производственного развития, его динамики, структуры материального производства, в т. ч. промышленности и сельского хозяйства.

3. Сбалансированность трудовых ресурсов, наличие рынка рабочей силы и его структура по специальностям и профессиям, возможность подготовки необходимых кадров.

4. Уровень развития производственной инфраструктуры, в том числе энергетический комплекс, транспортно-складское хозяйство (нагрузка на транспортную сеть, емкость складов и терминалов), строительную и ремонтную базу (мощность, капитальные вложения).

Отсутствие или ограниченные возможности использования местных материальных и трудовых ресурсов вынуждают удлинять транспортное плечо доставки их из других регионов и создавать приемлемые условия проживания работников с выбором более рационального варианта, что требует организации межотраслевых и межрегиональных связей.

Для того чтобы проводить политику регионального развития, органам разных уровней государственной власти необходимо осуществлять выравнивание регионального развития страны, создавать необходимые предпосылки для этого.

В общем виде функции органов управления заключаются в обеспечении соблюдения принципа социальной справедливости, который не может осуществляться через рыночные отношения. Применительно к услугам отраслей социальной сферы необходимо наличие предпосылок равных возможностей в их потреблении. Должна быть обеспечена доступность (достигаемая через бесплатность предоставления услуг или его льготность) и обязательность потребления основ-

ных социальных благ (обеспечение таких прав человека, как право на определенный стандарт благосостояния). Следовательно, отрасли социальной сферы либо управляются нерыночными методами, либо действие в них рыночных механизмов, исходя из интересов развития всего общества, должно быть ограничено, поскольку рыночный механизм не дает гарантированного уровня благосостояния.

В обширном спектре проблем государственного управления региональным развитием целесообразно выделить ряд ключевых моментов, к которым относятся:

- выбор объектов регулирования;
- определение источников финансового и материального обеспечения;
- определение критериев оценки социально-экономического состояния регионов;
- выработка приемов и инструментов управления развитием региона;
- отношения региональных органов управления с федеральными.

При формировании государственной региональной политики на федеральном уровне формируются стратегия и идеология политики в различных областях и сферах жизнедеятельности, решаются вопросы ее законодательного регулирования, разрабатываются основные механизмы ее реализации. Формы и методы решения проблем регионального значения должны находиться в компетенции региональных органов власти – субъектов Российской Федерации. Причем необходимо четкое разграничение управления развитием региона между Российской Федерацией и ее субъектами. Разработка приоритетных направлений федерального, регионального и федерально-регионального финансирования должна строиться исходя из общей стратегии развития регионов с учетом специфических проблем отдельного региона.

Вопросы для самоконтроля

1. Что является *целью* государственной региональной политики?
2. Для чего необходим баланс социальной и экономической составляющих государственного регулирования?
3. Что следует отнести к важнейшим политическим задачам, которые должны решаться в процессе управления развитием российских регионов?

4. В чем сущность основных направлений государственного управления региональным развитием?
5. В каких формах проявляется неравномерное развитие регионов?
6. Что следует отнести к основным причинам региональных неравенств?
7. Какие существуют основные критерии депрессивности региона?
8. В каком виде может осуществляться санация депрессивных территорий?
9. Каковы основные принципы санации депрессивных регионов?
10. Какие в мировой практике известны три возможных варианта развития территорий?
11. Что такое региональное развитие?
12. В чем состоит сущность социальной ориентации?
13. Как осуществляется системное регулирование регионального развития?
14. Какие страны мира демонстрируют успешный опыт региональной политики?
15. Укажите основные этапы управления развитием региона в период реализации программы развития.
16. По каким позициям оцениваются потенциальные возможности регионов?

4.3. Государственное регулирование развития основных отраслей

4.3.1. Природно-политические условия и ресурсы России

Активная добыча полезных ископаемых России в XX – начале XXI вв., промышленное развитие и научно-техническая революция начали менять исторически сложившуюся структуру промышленности страны. Если в 1920-е годы главным направлением развития была определена электрификация всей страны, то уже с 1932 г. – был выбран путь индустриализации с помощью строительства крупных объектов тяжелой промышленности (топливной и металлургической), а также развития отраслей машиностроения.

В 1940-е годы разрушение европейской части промышленного потенциала России военной машиной нацистской Германии вынудило в кратчайшие сроки начать активное развитие промышленности в азиатской части страны. Послевоенная разруха, начало холодной войны и гонки вооружений резко активизировали развитие атомной промышленности и военно-космического направления промышленного развития.

К началу 90-х годов XX в. имели место перекосы в структуре экономики страны. Недостаток внимания к социальным вопросам, бюрократическое управление экономикой повлекли за собой накопление недовольства всех групп населения и нарастание кризиса социалистического строя, закончившегося перестройкой, а затем и развалом СССР.

Разрыв производственных связей между бывшими республиками СССР, приватизационная политика, финансовая неразбериха и неотработанное налогообложение привели к макроэкономическому дисбалансу страны, разорению и закрытию многих предприятий, обнищанию населения и росту криминализации общества.

В этот период в экономике России выделились проблемы, которые выразились в ухудшении возрастной структуры производственных фондов, их массовом старении и, как следствие, – увеличении числа экологических аварий и катастроф. Старое оборудование плохо заменялось новым из-за недостаточного инвестирования – сегодня во многих отраслях степень изношенности техники достигает 50–70%. Коэффициент обновления основных фондов составляет всего 2–4%, т.е. с такими темпами требуется несколько десятков лет для обновления основных фондов. Утяжеление с экологических позиций структуры экономики связано с природоемкой реструктуризацией экономики в 1990-е годы в пользу сырьевых и загрязняющих секторов, происходившей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. После 1990 г. удельный вес энергетического сектора вырос в 3 раза и составляет сейчас треть всей экономики. Если учесть еще и металлургический сектор (черная и цветная металлургия), то российская экономика более чем наполовину состоит из энергетики и металлургии, т.е. секторов, оказывающих наибольшее среди промышленных отраслей негативное воздействие на окружающую среду. За этот же период значительно снизилась доля отраслей, не оказывающих такого воздействия на окружающую среду, в частно-

сти машиностроения. В целом в экономике произошел значительный сдвиг в пользу природоемких отраслей. Российская экономика становилась все больше сырьевой экономикой, «экономикой трубы». В связи с этим главной экологической опасностью кризиса 2008–2014 гг. являлось дальнейшее «утяжеление» структуры экономики. Поддержка и спасение крупных экспортно-ориентированных производственных и финансовых структур со стороны государства (прежде всего энергетики и металлургии), способствовали закреплению сырьевого характера экономики, ее природоэксплуатирующего и «загрязняющего» характера, уменьшению удельного веса в экономике и деградации технологичных отраслей (машиностроение, различные виды обрабатывающей промышленности и т.д.). Поэтому в настоящее время взято направление на их комплексное развитие с акцентом на высокоэффективное, социально-ориентированное, экологическое производство.

К «природным ресурсам» принято относить те компоненты природы, которые непосредственно могут участвовать тем или иным образом в материальном производстве и непроемкой деятельности.

Под «природными условиями» понимают элементы природной среды, не используемые в процессе производства, но существенно влияющие на различные стороны жизни и деятельности людей. Наибольшее влияние они оказывают на развитие сырьевых (первичных) отраслей: на сельское хозяйство – природно-климатические условия и состав почв; на лесное хозяйство – климатические зоны; на водное хозяйство, рыболовство и рыбоводство – качество и количество вод; на добывающую промышленность – места залегания, объем и качество полезных ископаемых и т.п.

Влияние природных условий имеет экономическое выражение в виде увеличения (снижения) затрат, связанных с добычей аналогичных полезных ископаемых в разных условиях; стоимости строительства капитальных сооружений в зависимости от состояния грунта и климатических зон; транспортных издержек – в зависимости от удаленности от транспортных магистралей, и т.п.

В качестве примера можно привести затраты на строительство фундамента здания в зависимости от географической широты. В широте Москвы и Московской области, а также Центральных регионов европейской части страны, по нормам, глубина закладываемого фундамента двухэтажного здания должна составлять не менее 1,80 м.

Это связано с глубиной замерзания почв в этом регионе, которая в среднем может составлять до 150 см. С точки зрения прочности и безопасности фундамент должен превышать глубину залегания не менее чем на 25–30 см. В результате стоимость строительства фундамента может составлять до трети стоимости всего строительства. В южных широтах нет необходимости возведения таких фундаментов, а значит, и стоимость строительства снижается. В Великобритании, где температура зимой не опускается ниже минус 10 градусов раз за несколько десятков лет, трехэтажные здания строят без возведения фундаментов, обходясь бетонной площадкой. Во Франции в большинстве домов Парижа не предусмотрено центральное отопление, а в России при среднегодовой температуре минус 2 градуса – отопительный сезон от 4 до 10 месяцев в году. Поэтому даже при аналогичных прочих условиях производства амортизационные расходы и затраты на отопление несопоставимы с предприятиями США и Западной Европы. Кроме того, транспортные расходы в России, с учетом транспортного плеча, иногда составляют до 70 % стоимости реализуемого товара. Эти объективные причины являются обоснованием сложности конкурентирования российской и европейской продукции по себестоимости и стоимости реализации.

Таблица 4.6

Классификация природных ресурсов

Классификация природных ресурсов	Группировка	Примеры
Природная (генетическая)	Минеральные полезные ископаемые	См. табл. далее
	Водные	Речные, озерные, болотные, морские
	Земельные (в том числе почвенные)	Черноземы, суглинки, торфяники и т.п.
	Растительные (в том числе лесные)	Зерновые, фрукты, овощи, лес и т.п.
	Климатические	Влажность, ветренность, высота прилива, обводненность и т.п.
	Ресурсы животного мира	Поголовье крупного рогатого скота (мясо-молочное направление), птицеводство, овцеводство и т.п.
Энергия природных процессов	Солнечное излучение, внутреннее тепло Земли, энергия ветра	

Классификация природных ресурсов	Группировка	Примеры
С точки зрения направления реализации и применения	Ресурсы стратегического (оборонного) назначения	Урановая руда, золото, редкоземельные металлы и пр.
	Ресурсы широкого экспортного назначения	Нефть, газ, золото, алмазы, коксующийся уголь, лес, рыба и морепродукты, зерно и пр.
	Ресурсы внутреннего рынка	Строительные материалы, Энергетический и коксующийся уголь, бокситы и сырье для химической промышленности, сырье мясо-молочных отраслей, продукция растениеводства и т.п.
Хозяйственная, в том числе	Производственного назначения:	
-ресурсы производственной сферы	- топливно-энергетические;	Нефть, газ, уголь, горючие сланцы и пр.
	- металлургические	Железная руда, руды цветных, драгоценных и редких металлов и т.п.
	- химические	Фосфориты, апатиты, калийные соли, самородная сера и пр.
	- строительные	Известняки, доломиты, глины, пески, камень и пр.
	-лесные	Сосна, липа, осина, кедр, ясень и т.п.
	Сельскохозяйственного производства:	Субтропический климат, умеренный климат и т.п.
	-почвенно-земельные	Глиноземы, черноземы, суглинки и т.п.
	- растительные (кормовые)	Луговые травы, люцерна, подсолнечник и т.п.
	-водные (вода для орошения)	Пресная вода
- ресурсы непроизводственной сферы:	Прямого потребления	Минеральные источники, лечебные грязи, лекарственные травы и т.п.
	Косвенного потребления (рекреационные)	
	Невозобновляемые	Все полезные ископаемые
	Возобновляемые	Почвенные, растительные, водные, рыбные, охотничьи и т.п.
	Неисчерпаемые	Климатические, энергия солнца, ветра, приливов и отливов, геотермальная

Классификация природных ресурсов	Группировка	Примеры
По степени разведанности и изученности (для п.и.)	Разведанные	Категория А+В+С1
	Детально изученные и подготовленные к эксплуатации	
	Предварительно оцененные	Категория С2
	Прогнозные	Категория Р
По величине запасов и хозяйственной значимости ресурсных источников	Крупнейшие	Общегосударственного назначения
	Крупные	Межрайонного и регионального назначения
	Небольшие	Местного назначения
По степени технико-экономической целесообразности извлечения	Балансовые	Извлечение целесообразно
	<i>Забалансовые</i>	Извлечение нецелесообразно

Многообразие природных ресурсов, их свойств и направленно-сти хозяйственного применения требуют необходимости введения их классификации по различным признакам.

С точки зрения направления реализации и применения:

- ресурсы стратегического (оборонного) назначения, торговля которыми может подорвать оборонную и финансовую мощь страны;
- ресурсы широкого экспортного назначения, обеспечивающие устойчивый приток валюты в страну;
- ресурсы внутреннего рынка для повсеместного применения.

В табл. 4.6 представлены различные группировки природных ресурсов.

Природные рекреационные ресурсы представляют собой комплекс физических, биологических и энергоинформационных элементов и сил природы, которые используются в процессе восстановления и развития физических и духовных сил человека, его трудоспособности и здоро-

вья. Практически все природные ресурсы обладают рекреационным и туристским потенциалом, но степень использования его различна и зависит от рекреационного спроса и специализации региона.

На рис. 4.2 представлена группировка минерального сырья как продукции горного производства.



Рис. 4.2. Минеральное сырье – продукция горнодобывающей промышленности

Для управления использованием природных ресурсов вводится их экономическая оценка. Методы экономической оценки включают выбор объекта, набор критериев и показателей. В зависимости от объекта оценка будет носить отраслевой характер, например, месторождение полезных ископаемых, площадь лесного массива или земельный участок. Возможна региональная оценка, т.е. совокупность ресурсов территории, называемая территориальное сочетание природных ресурсов (ТСПР). Суммарные запасы ТСПР характеризуют природно-ресурсные возможности территории (района, региона или страны). Знание ресурсных возможностей позволяет решать вопросы оптимизации природопользования и рынков сбыта природного сырья, совершенствования отраслевой и территориальной структуры хозяйства.

Для оценки природных ресурсов применяют обычно два метода: затратный и рентный.

Затратным методом предполагает оценку ценности источника природных ресурсов и их сочетаний по суммарным затратам на геологическую разведку и освоение. *Рентный метод* основан на выявлении дополнительного экономического эффекта при использовании данного (лучшего) ресурсного источника по сравнению с другим (худшим). По сути, данный метод является географическим, т.к. основан на влиянии природных факторов (расположения, условий залегания, количества и качества полезных ископаемых или наличии свойств, созданных человеком, например, повышение плодородности, продуктивности) на величину экономической прибыли и более высокую производительность.

Таблица 4.7

Размещение природно-ресурсного потенциала по регионам России в середине 2000-х годов, %

Регион	Разведанные запасы минеральных ресурсов								Лесные ресурсы	Гидроэнергетические ресурсы	Пахотные земли	
	Нефть	Газ	Уголь	Горючие сланцы	Торф	Железные руды	Марганцевые руды	Калийные соли				Фосфатные соли
Европейский Север и Северо-Запад	8	7	4	44	26	4	-	-	55	12	4	2
Центральная Россия: Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный	-	-	2	-	11	60	-	-	15	7	1	24
Европейский Юг России Северо-Кавказский	1	1	3	-	-	-	-	-	-	1	5	15
Уральский и Поволжский	18	8	1	-	14	15	28	90	1	7	4	36
Западная Сибирь	69	78	46	-	40	3	68	-	3	14	9	16
Восточная Сибирь	2	2	34	5	2	10	-	10	17	34	36	5
Дальний Восток	2	4	10	-	7	8	4	-	9	25	41	2

Денежная оценка необходима для определения платы за использование природных ресурсов. Плата

– выражается в налогах, уплачиваемых предприятиями при добыче полезных ископаемых, например, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ);

- позволяет соизмерять затраты и результаты труда в отраслях–ресурсопользователях по норме прибыли;
- оценить ущерб, наносимый в результате эксплуатации природных ресурсов и загрязнения отходами окружающей среды. Со стороны государства ущерб компенсируется административными наказаниями в виде штрафов, а при злостном нарушении – вплоть до отзыва лицензии на добычу, работы или другую эксплуатацию.

В табл. 4.7 представлено размещение природно-ресурсного потенциала по регионам России в середине 2000-х годов.

Таблица 4.8

Место России в мировых запасах и добыче отдельных видов природных ресурсов во второй половине 2000-х годов

Вид ресурсов	Разведанные запасы		Добыча	
	Доля, %	Место в мире	Доля, %	Место в мире
Уголь	19	2-е после США	5	5-е после Китая, США, Индии и Австралии
Нефть и газовый конденсат	6	7-е после Саудовской Аравии, Ирана, Ирака и т.д.	12	2-е после Саудовской Аравии
Природный газ	25	1-е	21	1-е
Железные руды	26 (рудное сырье)	1-е	5 (товарные железные руды)	5-е после Китая, Бразилии, Австралии и Индии
Никелевые руды	14	1-е	19	1-е
Вольфрамовые руды	10	3-е после Китая и Канады	4	3-е после Китая и Канады
Фосфорные руды (в пересчете на P ₂ O ₅)	14	2-е после Марокко	7	4-е после Китая, США и Марокко
Калийные соли (в пересчете на K ₂ O)	15	2-е после Канады	21	2-е после Канады
Лесные (запасы древесины)	22	1-е	6	5-е после США, Индии, Китая и пр.
Водные (экономический гидроэнергетический потенциал)	9	2-е после Китая	6 (производство электроэнергии на ГЭС)	5-е после Китая, Бразилии, Канады, США
Земельные (пахотные земли)	9	4-е после США, Индии, Китая	3 (валовый сбор зерновых культур)	4-е после Китая, США, Индии

Территория России обладает огромным и разнообразным по видам природно-ресурсным потенциалом. На долю России приходится:

- около 3/4 разведанных в СНГ запасов угля;
- 9/10 нефти и газа, олова, никеля, алмазов;
- 2/3 железных руд, калийных солей, фосфоритов и апатитов;
- 3/5 сырья для производства алюминия (бокситов и нефелинов);
- 1/2 меди, сурьмы, поваренной соли;
- 2/5 свинца, молибдена, вольфрама;
- 9/10 запасов древесины;
- 2/5 всех сельскохозяйственных угодий, из них 3/5 пашни.

По запасам и добыче отдельных видов природных ресурсов России принадлежат первые места среди стран мира (табл. 4.8).

Высокий ресурсный потенциал России обеспечивает возможность развития базовых отраслей экономики: ТЭК, черной и цветной металлургии, химической и лесоперерабатывающей промышленности, стройиндустрии, пищевой и легкой промышленности и т.п.

4.3.2. Цели, задачи и методы регулирования развития отраслей и межотраслевых комплексов

Сфера материального производства – важнейший объект государственного регулирования. К сфере материального производства относятся совокупность отраслей, производящих средства производства и предметы потребления. В отраслях материального производства создается новая стоимость продукции (промышленность, сельское хозяйство, строительство и др.) или увеличивается стоимость ранее произведенного продукта (торговля, транспорт и др.). Государственное регулирование материального производства осуществляется в крупных отраслях, подотраслях, на предприятиях, в межотраслевых комплексах, а также в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности.

Росстат делит всю промышленность России на три основные категории:

- 24 % – добыча полезных ископаемых;
- 65 % – обрабатывающие производства;
- 11 % – производство/распределение электроэнергии, газа и воды.

В табл. 4.9 представлен удельный вес, занимаемый отраслями России в общем объеме выпуска продукции, работ, услуг.

Таблица 4.9

Удельный вес отраслей по классификации Росстата

Добыча полезных ископаемых, в том числе	23,56 %
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	21,01 %
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	2,54%
Обрабатывающие производства, в том числе	65,58 %
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	10,32%
текстильное и швейное производство	0,58 %
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,12 %
обработка древесины и производство изделий из дерева	0,91 %
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	1,85 %
производство кокса и нефтепродуктов	15,28 %
химическое производство	4,55 %
производство резиновых и пластмассовых изделий	1,61 %
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	2,94 %
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	9,55 %
производство машин и оборудования	3,26 %
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	3,71 %
производство транспортных средств и оборудования	7,64 %
прочие производства	1,40 %
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды, в том числе	10,85 %
производство, передача и распределение электроэнергии	6,63 %
производство и распределение газообразного топлива	0,48 %
производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой электроэнергии)	3,17 %
сбор, очистка и распределение воды	0,56 %

В соответствии с классификацией *отраслей* экономики Росстата в состав материального производства включены 14 крупных отраслей – промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство, грузовой транспорт, связь по обслуживанию производства, строительство, торговля и общественное питание, материально-техническое обеспечение и сбыт, заготовки, информационно-вычислительное обслуживание, операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка, геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая служба.

Классификационной единицей отрасли является предприятие как юридическое лицо, имеющее самостоятельный баланс и счет в банке. Если предприятие занимается разнородной деятельностью, оно учитывается в составе той отрасли экономики, к которой принадлежит преобладающая часть этой деятельности.

В составе крупных отраслей выделяют *подотрасли*. Они представляют собой совокупность предприятий, производящих однородную продукцию или выполняющих однородные виды работ (услуг). Так, в промышленности выделяют около двух десятков подотраслей – электроэнергетика, машиностроение, легкая, пищевая, химическая, нефтехимическая промышленность и др. В составе материального производства выделяют также межотраслевые комплексы: топливно-энергетический, горно-металлургический, машиностроительный, агропромышленный, военно-промышленный, химико-лесной, транспортный и др.

По результатам исследований РБК, эффективность отраслей за 2011–2016 гг. приведена в табл. 4.10.

Таблица 4.10

Эффективность отраслей в 2011–2016 гг.

Отрасли	Прирост выпуска, %	Изменение числа сотрудников	Коэффициент эффективности
Общественное питание	+4,5	+1,1	+1,0
Обрабатывающие производства	+2,1	-9,5	+1,1
Сельское хозяйство	+12,1	-20,2	+1,4
Розничная торговля	-2,6	+11,4	+0,9
Строительство	-8,6	-11,9	+1,0
Оптовая торговля	+5,1	+2,9	+1,0
Добыча полезных ископаемых	+6,4	+2,8	+1,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-1,4	-5,4	+1,0

За базовый год в расчетах эффективности был принят 2010 г., так как именно с начала 2010-х годов положительная динамика отечественного ВВП стала замедляться после бурного роста 2000-х, когда среднегодовой темп роста ВВП составлял 4,8 %, против роста мировой экономики на 2,8% в среднем за год, по данным Всемирного банка. В следующем десятилетии все поменялось: средний рост российского ВВП в 2011–2016 гг. составил 0,6%, мирового – 2,6%. После введения санкций и падения цен на нефть большинству отраслей

удалось приспособиться: рост их выпуска или оборота адекватно отражался на численности занятых в них сотрудников. В таблице представлен кумулятивный прирост выпуска каждой отрасли за шесть лет с учетом относительного прироста сотрудников за те же шесть лет (по данным Росстата по всем организациям). Данные коэффициенты показывают, насколько выросла или сократилась эффективность отраслей за рассматриваемый период. Например, если объем выпуска в секторе вырос, а количество работников выросло меньше или вовсе сократилось, значит, производительность среднего работника отрасли повысилась.

Основные задачи государственного регулирования сферы материального производства периодически меняются с учетом генеральных целей государственного регулирования социально-экономического развития страны, изменений во внешнеэкономических связях и мировом хозяйстве.

В настоящее время *основными задачами* государственного регулирования производства средств производства и предметов потребления являются:

1. Стабилизация основных показателей развития отраслей материального производства.
2. Прогрессивная структурная перестройка сферы материального производства путем изменения соотношений между добывающими и перерабатывающими отраслями, повышения роли наукоемких и инновационных производств, восстановления позиций машиностроительного комплекса.
3. Техническое перевооружение отраслей материального производства.
4. Взаимовыгодная интеграция в мировую экономику в качестве равноправного партнера развитых стран мира.
5. Ослабление сырьевой направленности экспорта российских производителей путем увеличения в нем доли продукции обрабатывающих отраслей промышленности.
6. Повышение качества и конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках.
7. Рационализация размещения субъектов материального производства по регионам страны.
8. Обеспечение экологической безопасности производства, особенно в энергетике, химической и металлургической промышленности.

Основой сохранения за государством контрольных функций и рычагов регулирования сферы материального производства является владение им важнейшими материальными факторами производства: водными и земельными ресурсами, лесным фондом, недрами и содержащимися в них полезными ископаемыми, развитой производственной инфраструктурой, ресурсами континентального шельфа, энергетическими ресурсами и др. Все перечисленные факторы производства являются государственной собственностью. Они не могут быть объектами приватизации, предметами купли-продажи или иных действий, меняющих их правовой статус. Государство сохраняет за собой важные рычаги воздействия на весь сырьевой комплекс страны. Естественно, что эксплуатация сырьевых ресурсов, принадлежащих на правах собственности государству, им же и осуществляется. В то же время государство заинтересовано в привлечении инвесторов (пользователей недр и ресурсов) в сырьевые отрасли. Эксплуатация недр требует больших инвестиций, которые окупаются медленнее, чем в обрабатывающих отраслях экономики. Более детально вопросы государственного управления природопользования рассмотрены далее.

Одним из способов воздействия государства на сферу материального производства является система государственного заказа. *Государственный заказ* – один из важнейших инструментов регулирования рыночной экономики. Государство выступает крупнейшим прямым заказчиком продукции, работ и услуг. Государственный заказ способен вызвать мультипликативный спрос, тем самым оживляя производство. Особенно важна роль госзаказов в поддержке отечественных товаропроизводителей, «точек роста». Поэтому доля государственных закупок в конечном спросе весьма велика. В развитых странах она составляет 20–30 % ВВП, причем особо значительная доля госзакупок – свыше 50 % – в продукции ВПК.

Государственные закупки продукции (работ, услуг) осуществляются для удовлетворения важнейших государственных нужд, имеющих два уровня: федеральный и региональный (субъектов РФ). Поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются в целях:

- создания и поддержания государственных материальных резервов;
- поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны;

– обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических обязательств страны;

– реализации федеральных целевых программ, частично или полностью финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей. Поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ, также привлекаются внебюджетные источники. Для организации работы по обеспечению поставок для государственных нужд Правительство Российской Федерации утверждает государственных заказчиков. Ими могут быть федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие, государственное учреждение, орган исполнительной власти субъекта РФ, коммерческие и некоммерческие организации, корпорации. Одной из основных функций государственного заказчика является выбор поставщиков продукции, т.е. размещение госзаказов на поставку продукции для государственных нужд. Как правило, госзаказы размещаются на конкурсной основе, т.е. путем проведения открытых или закрытых конкурсов, которые состоят из двух этапов. Наиболее предпочтительным видом конкурса является открытый конкурс. Закрытые конкурсы проводятся в случаях закупки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну. Некоторые виды продукции (драгоценные металлы и драгоценные камни, музейные ценности, редкие книги, рукописи и архивные документы и т.п.) закупаются для государственных нужд без проведения конкурсов. Участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг). Иностранные поставщики (исполнители) могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство данных товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно. Срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе не может быть менее 45 дней со дня опубликования извещения о проведении конкурса в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти. С поставщиком (исполнителем) продукции (работ, услуг), победившим на открытом конкурсе, государственный заказчик заключает государственный контракт. В случае если победитель на

конкурсе не подписал государственный контракт, организатор конкурса определяет нового победителя конкурса из числа остальных участников конкурса. Поставщики-монополисты не вправе отказаться от заключения госконтракта в случае, если исполнение госзаказа не влечет за собой убытки. Для казенных предприятий, как правило, вводится режим обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд.

Государственный контракт – основной документ, определяющий права и обязанности государственного заказчика и поставщика продукции для государственных нужд.

В государственном контракте отражаются:

- объем поставок продукции (работ, услуг) в натуральном выражении с указанием номенклатуры и ассортимента;
- требования, предъявляемые к качеству продукции (работ, услуг);
- сроки поставок продукции;
- товарные цены и условия их изменения;
- объемы финансовых ресурсов, предоставляемые поставщику для закупки материальных ресурсов, необходимых для исполнения госконтракта.

Контрактом может также предусматриваться: контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению контракта и оказание помощи поставщику (без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего); экономическое стимулирование (льготы по налогам, целевые дотации и субсидии, льготное кредитование). На основе контракта поставщик продукции для государственных нужд и покупатель (государственный заказчик) подписывают договор поставки. Изменение и расторжение договора осуществляется по соглашению сторон и оформляется дополнительным соглашением.

В настоящее время формируются различные виды государственных заказов:

- оборонный заказ;
- заказ на научные исследования;
- заказ на поставку продукции в государственный материальный резерв;
- заказ на поставку в федеральный и региональные фонды сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- заказ на северный завоз;
- заказ на подрядные работы.

Оборонный заказ. Его формирование обусловлено необходимостью поддержания на должном уровне обороноспособности и безопасности страны. Основой формирования оборонного заказа является: военная доктрина РФ, федеральные программы производства вооружений и военной техники, мобилизационные планы, соглашения о военно-техническом сотрудничестве РФ с иностранными государствами, прогнозы социально-экономического развития страны, проекты федерального бюджета на соответствующий год. Проект основных показателей оборонного заказа (количество поставляемой продукции, ее стоимость, сроки поставок, перечень государственных заказчиков, предполагаемые исполнители и др.) формируется в Минэкономразвития России, согласовывается с Минфином России и заказчиками и вносится в Правительство Российской Федерации. Утверждает основные показатели оборонного заказа Президент РФ одновременно с подписанием закона о федеральном бюджете. Оборонный заказ размещается на конкурсной основе. Исполнителями оборонного заказа могут быть предприятия и организации любой формы собственности, имеющие лицензии на занятие соответствующим видом деятельности. Исполнитель оборонного заказа действует на основе контракта с государственным заказчиком или головным исполнителем. В контракте могут быть предусмотрены виды и размеры экономического стимулирования выполнения оборонного заказа. К ним относятся: гарантирование фиксированного уровня рентабельности продукции (не выше 25 % к себестоимости), индексация средств в связи с инфляцией, авансирование (до 40 %), льготное налогообложение и др.

Госзаказ на научные исследования. Цель формирования этого заказа – обеспечить ускорение освоения отечественных и зарубежных научно-технических и технологических достижений. Госзаказы в науке формируются по приоритетным направлениям развития науки и техники: фундаментальные исследования, информационные технологии и электроника, производственные технологии, новые материалы и химические продукты, технологии живых систем, транспорт, топливо и энергетика, экология и рациональное природопользование. Отбор предложений ученых, потребителей продукции, товаропроизводителей проводится на конкурсной основе. Затем проводится государственная экспертиза отобранных предложений исходя из перспективности исследований, эффективности использования бюджетных

средств, потребностей рынка, обеспечения государственной безопасности.

Госзаказ на северный завоз. Формирование этого заказа обусловлено необходимостью восстановления системы государственной поддержки экономического и социального развития Севера. С переходом к рыночной экономике Север выпал из состава государственных приоритетов, сократилась государственная поддержка завоза продукции в северные районы. Государственные закупки продукции для нужд Севера перешли с федерального уровня на региональный. Ответственность за поставки товаров по северному завозу возложена на органы исполнительной власти 27 субъектов РФ, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям. В их функции по организации северного завоза входит: оформление заявок; заключение договоров; финансирование за счет собственных и заемных средств; ведение реестра предприятий, организаций, банков, участвующих в поставках; проведение тендеров для отбора предприятий, осуществляющих централизованные поставки в районы Севера. Финансирование северного завоза осуществляется за счет средств федерального и региональных финансовых фондов, а также ссуд, выделяемых непосредственно предприятиям и организациям-поставщикам. Региональные фонды образуются за счет средств бюджетов субъектов РФ и средств федерального бюджета, выделяемых им на возвратной основе. Для обеспечения государственной поддержки северного завоза Правительством РФ утвержден перечень товаров, по которым частично возмещаются транспортные расходы. В этот перечень включаются нефть, нефтепродукты, топливо, продовольствие (мясо, мясные консервы, масло животное, сыр, сахар, чай, мука, крупа, соль, яйцо, детское питание и др.).

Госзаказ на поставку продукции в государственный материальный резерв. Государственный резерв является особым федеральным запасом материальных ценностей. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд РФ, запасы стратегических материалов и товаров, без которых невозможно эффективное государственное управление. В соответствии с Федеральным законом «О государственном материальном резерве» (ст. 3) государственный резерв предназначен для:

- обеспечения мобилизационных нужд РФ;
- ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия;

– оказания регулирующего воздействия на рынок в случае возникновения диспропорции между спросом и предложением на внутреннем рынке;

– оказания гуманитарной помощи.

Формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва возложено на Российское агентство по государственным резервам и его территориальные органы, предприятия, организации. В функции агентства входят отбор (на конкурсной основе) поставщиков материальных ценностей в госрезерв, заключение государственных контрактов с поставщиками, определение конкретных получателей материальных ценностей, обеспечение расчетов с поставщиками в соответствии с контрактом. Объемы госзакупок материальных ценностей, необходимые для формирования, пополнения госрезерва, устанавливаются Правительством РФ в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Госзаказ на подрядные работы формируется государственным заказчиком на выполнение подрядных работ для государственных нужд. В состав госзаказа входят: возведение объектов, зданий и сооружений для федеральных государственных нужд, осуществление строительного-монтажных работ и строительного-ремонтных услуг для госучреждений и бюджетных организаций, строительство жилья. На основе госзаказа государственный заказчик заключает с подрядными организациями (победившими на конкурсе) государственные контракты на весь период строительства объектов. В контрактах отражаются: объемы и стоимость подлежащих выполнению работ; сроки их начала и окончания; порядок финансирования и оплаты работ; способы обеспечения исполнения обязательств сторонами. Финансирование подрядных строительных работ для удовлетворения государственных нужд осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Государственная промышленная политика – это проводимая государственными органами управления долговременная последовательность действий, воплощаемая в виде системы предпринимаемых государством мер по поддержанию и развитию промышленного производства как стержневой части производственной экономики, от ко-

торой зависят все другие отрасли и социальная сфера. Промышленная политика представляет неотъемлемую часть общегосударственной экономической политики, воплощающей социально-экономическую стратегию на длительную перспективу. В осязаемой перспективе цели промышленной политики России предопределены состоянием промышленности и экономики в целом, ресурсными возможностями, наличествующими факторами производства. Основные цели российской промышленной политики:

1. Достижение в ближайшие годы ощутимого подъема промышленного производства со структурой выпуска промышленной продукции, соответствующей внутренним потребностям страны и устойчивому спросу на внешних рынках.

2. Последовательное обновление технической базы производства с упором на использование прогрессивных ресурсосберегающих технологий, позволяющих в то же время достичь показателей качества, обеспечивающих конкурентоспособность продукции и возможность импортозамещения по ключевым позициям.

3. Достижение как можно более полного использования имеющегося ресурсного потенциала промышленного производства с учетом ограниченных возможностей полной замены парка оборудования.

4. Сосредоточение доступных инвестиционных ресурсов на тех прорывных направлениях, видах отраслевых производств, где имеются предпосылки и существует реальная возможность занять высшие мировые позиции (отдельные образцы вооружений, космической техники, энергоагрегаты, прогрессивные виды материалов, современные биотехнологии и др.).

Это инструмент государственной стратегии развития экономики страны путем оптимизации отношений государства с хозяйствующими субъектами, регулирования рыночных механизмов в экономически и социально оправданных направлениях (отраслевом, межотраслевом, региональном, во внешних связях). Выбранная промышленная политика должна периодически уточняться и обновляться с учетом изменений в экономике страны, во внешнеэкономических связях и мировом хозяйстве. Промышленная политика способствует устранению устаревших производственных структур и формированию новых; ускорению научно-технического и управленческого прогресса; повышению приспособляемости к объективным требованиям глобализации мировой экономики. Промышленная политика опирается

на механизмы, позволяющие соединять интересы корпорации и государства. Она проводится для хозяйствующих субъектов всех организационно-правовых форм. Ее формирование и реализация – дело законодательной и исполнительной власти: федеральной, субъектов федерации, муниципальной. Они же вырабатывают конкретные меры поддержки промышленного производства.

На современном этапе развития экономики страны *задачами реализации* государственной промышленной политики должен быть переход:

- от приоритета ТЭК к приоритетам обрабатывающей промышленности, так как при сохранении нынешних тенденций в добывающих отраслях будущие поколения могут лишиться невозполнимых природных ресурсов;

- от устаревшей организации производства к гибким производственным системам, способным обеспечить быстрое обновление продукции, ее высокую конкурентоспособность;

- от технологического лидерства в сфере вооружений любой ценой к росту конкурентоспособности гражданской промышленности;

- от пренебрежения здоровьем человека к экологически чистому и безопасному промышленному производству;

- от заводов-комбинатов, функционирующих по принципу самообеспеченности, к развитию специализированных производств, позволяющих обеспечить конкурентоспособность продукции как на внутреннем, так и на мировых рынках;

- от самораспада НИОКР к целенаправленной реструктуризации отраслевой науки на основе социального заказа, сформированного в результате долгосрочного комплексного научно-технического прогноза.

Основой государственной промышленной политики является решение инновационно-инвестиционных проблем экономического роста. Эти два аспекта тесно связаны. Проведение научных исследований, внедрение изобретений новых технологий требует значительных капиталовложений. Ограниченность последних в свою очередь диктует необходимость динамичного расширения масштабов инноваций сообразно требованиям научно-технического, управленческого и информационного прогресса. Инновации основываются на многих направлениях деятельности – от выполнения НИОКР до технологической подготовки производства и выпуска новой продук-

ции. При этом на разных этапах экономического развития приоритеты инновационной деятельности меняются. *Продуктовые инновации* преобладают в отраслях (машиностроение, легкая и медицинская промышленность, производство стройматериалов), в которых помимо технологического обновления производства значительную роль играют повышение качества, расширение ассортимента продукции и снижение зависимости от импортного сырья, материалов и полуфабрикатов. *Технологические инновации* преобладают в отраслях (топливная, химическая и нефтехимическая промышленность, черная и цветная металлургия, пищевая промышленность), в которых определяющую роль играют инновационные технологии, обеспечивающие снижение материальных затрат в производстве. Доля продуктовых инноваций намного выше, чем технологических. В структуре затрат на инновации 60% составляют затраты на технологическую подготовку производства и закупку оборудования. На долю НИОКР, обеспечивающих научные заделы инноваций, приходится менее 17%; на маркетинговые исследования – 1,6%; на подготовку персонала для работы по новым технологиям – 0,6% общих затрат на инновации.

Таким образом, в расчете на 1 руб. затрат инновационная деятельность обеспечивает объемы выпуска продукции в 7,4 раза больше, чем при ее производстве по традиционным технологиям.

Главная задача государственного регулирования в сфере научного и технологического развития – создание благоприятных экономических условий для инновационной и инвестиционной деятельности, расширение косвенного регулирования, в рамках которого необходима увязка налоговой и финансово-кредитной политики. Прямая государственная поддержка возможна только для фундаментальной науки и весьма ограниченного количества критических технологий – их отобрано около 70. Попытки реализовать за счет бюджетных средств широкий круг амбициозных программ чреваты опасностью выбора и финансирования ложных инновационных приоритетов. Государство выбирает приоритетные направления развития науки, формирует и реализует научно-технические программы и проекты, финансирует научную деятельность из федерального бюджета, управляет научными организациями федерального значения. Масштабы и эффективность инновационной деятельности в основном определяются степенью достаточности ее финансирования. Принятым в 1996 г. Фе-

деральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» установлено, что «средства на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения выделяются из федерального бюджета в размере не менее 4% расходной части федерального бюджета». Основным источником (65–70%) финансирования инновационной деятельности стали собственные средства предприятий. Максимального уровня – около 370–380 млрд. руб. в год – бюджетное финансирование гражданской науки в России достигло в 2013–2014 гг.

Согласно федеральному бюджету на 2016 г., при росте суммарных расходов бюджета по сравнению с 2015 г. на 4,4%, расходы на гражданские исследования и разработки составят примерно 300 млрд руб., что на 14% меньше, чем в прошлом году. По данным института статистических исследований и экономики знаний ВШЭ, в 2016 г. на гражданскую науку из бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов было выделено 402,7 млрд руб. – на 8,5% меньше, чем годом ранее. Почти две трети финансирования (251 млрд руб.) ушло на прикладные исследования «в области национальной экономики» – доклады и проекты о том, как стимулировать увядающий экономический рост. Расходы на медицинские исследования были меньше в 14 раз – 18,5 млрд руб., или 4,6% от общей суммы. Расходы на фундаментальную науку сократились на 11%, до 104,9 млрд руб. В ближайшие три года в рамках плана «жизни по средствам», по плану Правительства, в 2017 г. они будут урезаны еще на 20 %, до 336,2 млрд руб., а к 2019 г. – на 26 %, до 319 млрд руб. Преодоление кризиса науки, губительного для российской экономики, невозможно без государственной поддержки.

В развитых странах, например в США, государственные расходы на науку достигают 3% ВВП.

Согласно рейтингу стран мира по уровню расходов на НИОКР в 2010 г., выраженному в процентах от ВВП, и опубликованному в 2012 г., Израиль занимает 1-е место – 4,4%, Финляндия 2-е место – 3,3%, Япония – 5-е место – 3,36%, США – 8-е место – 2,9%, Германия – 9-е место – 2,82 %, Франция – 14-е место – 2,25%, Россия занимает 32-е место – 1,16% ВВП.

В табл. 4.11 приведена отраслевая структура промышленного производства по экономическим районам РФ в середине 2000-х годов.

**Отраслевая структура промышленного производства по экономическим
районам РФ в середине 2000-х годов, %**

Экономический район	В том числе межотраслевые комплексы								
	Промышленность, всего	Топливо-энергетический комплекс	Металлургический	Машиностроительный	Химико-лесной	Промышленность строительных материалов	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Прочие отрасли
Россия	100	25	19	22	12	3	1	15	3
Северный	100	24	33	6	26	1	1	8	1
Северо-Западный	100	16	5	25	15	3	2	29	5
Центральный	100	12	5	30	13	6	5	22	7
Волго-Вятский	100	10	7	42	19	4	3	12	3
Центральный-Черноземный	100	12	37	16	9	4	1	18	3
Поволжский	100	31	3	33	16	3	1	10	3
Северо-Кавказский	100	24	6	15	10	7	2	31	5
Уральский	100	28	32	17	10	3	1	7	2
Западно-Сибирский	100	74	8	6	4	1	1	5	1
Восточно-Сибирский	100	12	61	7	12	1	1	5	1
Дальневосточный	100	24	31	17	5	2	0	20	1

В структурно-отраслевом содержании промышленной политики выделяются три группы отраслей:

1. Экспортоспособные отрасли топливно-сырьевого и энергетического сектора (нефтегазовая, лесная, алмазная промышленность, частично металлургия и электроэнергетика).

2. Отрасли обрабатывающей промышленности, способные производить продукцию, конкурентоспособную не только на внутреннем, но и внешнем рынках (авиакосмическая, атомная, оборонная, частично энергетическое машиностроение и тяжелое станкостроение, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, биотехнологии).

3. Отрасли, которые вряд ли скоро выйдут на внешние рынки, но способные обеспечить значительную часть спроса на их продукцию на внутреннем рынке (автомобильное и сельскохозяйственное машиностроение, легкая и пищевая промышленность).

В первой группе отраслей особое значение имеют отрасли топливно-энергетического комплекса (газовая, нефтяная, угольная промышленность, электроэнергетика). При дефиците инвестиций обеспечение прироста добычи топлива и энергии становится все более трудноразрешимой задачей. В этих условиях основной задачей государственного регулирования отраслей ТЭК должно быть обеспечение энергосбережения. Капиталовложения на энергосбережение единицы топлива и энергии более чем в 2 раза меньше, чем прирост ее добычи и производства. По отчетам Института энергетических исследований РАН, объем потенциала энергосбережения составляет 40–45% всего энергопотребления страны. Экономия природного газа может достичь 22–23% всего потенциала энергосбережения, нефти – 20%, угля – 15%, электроэнергии – 23%, теплоэнергии – 17–18%. Свыше половины этой экономии означает сбережение природного газа, поскольку его доля в производстве электроэнергии достигла в настоящее время 50% и в производстве тепла – 70%.

Хозяйствующие субъекты топливно-энергетического комплекса – *естественные монополии*, осуществляющие производство и транспортировку нефти и нефтепродуктов, газа, электрической и тепловой энергии и предоставление услуг по ее передаче. ПАО «Газпром», например, осуществляет около 95% добычи и 100% транспортировки газа. Для обеспечения баланса интересов потребителей и производителей государство регулирует деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, являющихся естественными монополиями. Правовой основой регулирования их деятельности являются Федеральные законы «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О естественных монополиях», «О регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О федеральном железнодорожном транспорте». Предприятия естественной монополии при отсутствии государственного регулирования превращаются в олигополии и при сокращении объемов производства устанавливают монопольные цены, что порождает рост цен в смежных отраслях.

Антимонопольная политика действует на основе антимонопольного законодательства, направленного против накопления фирмами опасной для общества монопольной власти. Главной целью всякой антимонопольной политики является пресечение монополистических злоупотреблений.

Монополизация производства влечет за собой существенные общественные потери:

по сравнению с конкурентным рынком, монополия устанавливает обычно более высокие цены при ограниченном объеме производства;

монополия способна извлекать сверхприбыли, присваивая при этом значительную часть потребительского излишка;

монополия препятствует эффективному распределению ресурсов в том смысле, что монополистические фирмы необязательно производят по минимальным средним издержкам ($\min LRAC$), как при совершенной конкуренции;

монополия препятствует рыночной конкуренции путем установления фиксированных цен, возведения искусственных барьеров для входа на рынок, заключения контрактов на жестких условиях, вытеснения конкурентов из бизнеса посредством хищнической практики.

С точки зрения экономической теории, существует *три вида монополии*: закрытая, естественная и открытая.

Закрытая монополия – это монополия, которая защищена от конкуренции юридическими ограничениями, институтом авторских прав, патентной защитой и т.д. Примером является монополия почтовой службы в США на доставку почты первым классом.

Естественная монополия возникает в отрасли, в которой долгосрочные издержки достигают минимума, когда одно предприятие удовлетворяет спрос всего рынка в целом. В данной отрасли минимальный эффективный масштаб производства близок к количеству или даже превосходит то, на которое рынок предъявляет спрос по любой цене, достаточной для покрытия издержек производства. В данной ситуации разделение выпуска между двумя или большим количеством фирм приведёт к тому, что масштабы производства будут неэффективно малы. С естественными монополиями, в основе которых лежит экономия на масштабах производства, тесно связаны монополии, базирующиеся на владении уникальными природными ресурсами, о чём говорилось выше.

Открытая монополия – это монополия, при которой одна фирма (хотя бы на определённый срок) является единственным производителем товара, но не имеет специальной юридической защиты от конкуренции. Фирмы, впервые вышедшие на рынок с новой продукцией, являются хорошим примером таких монополий.

По отношению к естественным монополиям цели антимонопольной политики достигаются путем прямого вмешательства государства

в их деятельность, путем принудительного установления их издержек, цен и тарифов на их продукцию (услуги).

Правительство РФ утверждает перечень товаров (услуг), цены и тарифы на которые на внутреннем рынке подлежат регулированию. Регулируемые цены применяются всеми организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

В случае искусственного монополизма основным направлением регулирования является противодействие формированию таких монополий, а порой и разрушение уже сложившихся. Для этого государство применяет следующие санкции:

- предупредительные меры (запрет слияний крупных фирм);
- штрафы за ненадлежащее поведение на рынке (например, за попытку сговора с конкурентами);
- прямая демонополизация, т.е. принудительное раздробление монополиста на несколько независимых фирм.

Регулирование хозяйствующих субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе осуществляет Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС России). В ее функции входит: регулирование в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, газа по трубопроводам, услуг по передаче электрической и тепловой энергии; тарифное и ценовое регулирование; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию; формирование реестра субъектов естественных монополий в ТЭК, в отношении которых осуществляется государственное регулирование. Взаимоотношения предприятий реального сектора с естественными монополиями являются одним из самых острых вопросов промышленной политики. С одной стороны, очевидно, что налоги, собираемые с естественных монополий, составляют значительную долю доходов бюджета. Так, на долю ПАО «Газпром» приходится около 25% всех поступлений в федеральный бюджет. Кроме этого, «Газпром» – крупнейший кредитор российской экономики. С другой стороны, естественные монополии, как правило, просто перекладывают свои издержки на потребителей при активном использовании ценовой дискриминации путем установления разных цен и штрафов для разных категорий потребителей. Сложившийся механизм стал одним из главных препятствий на пути экономического развития страны.

Государственное регулирование деятельности естественных монополий должно совершенствоваться по следующим направлениям:

- усиление государственного контроля за формированием издержек естественных монополий, цен и тарифов на их продукцию;
- выделение, исходя из экономической целесообразности и в соответствии с федеральными законами самостоятельных предприятий из субъектов естественных монополий;
- организация контроля за финансовыми потоками данных субъектов, поэтапное прекращение перекрестного субсидирования различных групп потребителей при одновременной адресной поддержке социально незащищенных групп населения;
- введение единых правил «доступа к сети» на не дискриминационной основе. Например, обеспечение доступа независимых производителей газа к газотранспортной системе ПАО «Газпром»;
- совершенствование нормативной базы регулирования;
- координация деятельности и разграничение компетенции между федеральными и региональными органами по регулированию в сферах естественных монополий;
- определение особенностей дальнейшей приватизации;
- повышение эффективности реализации полномочий государства по принадлежащим ему акциям акционерных обществ, являющихся субъектами естественных монополий.

Во второй группе отраслей структурно-отраслевого аспекта промышленной политики необходимо выделить отрасли военно-промышленного комплекса (ВПК). Приближение НАТО к границам России, усиление ненадежности ее южного фланга определили конкретные направления военной реформы. Основные из них: реструктуризация оборонно-промышленного потенциала при сохранении его наиболее ценных элементов и критических технологий; стабилизация производства военной техники; поддержание разработки новейших образцов оружия. Основной инструмент государственного регулирования оборонного комплекса – государственный оборонный заказ на поставку продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности страны. В федеральном бюджете предусматриваются расходы по оборонному заказу в составе защищенных статей, подлежащих финансированию в полном объеме.

Третья группа – агропромышленный комплекс (АПК), это крупнейший межотраслевой комплекс, объединяющий несколько отраслей экономики, направленных на производство и переработку сельскохо-

зяйственного сырья и получения из него продукции, доводимой до конечного потребителя. В структуре АПК выделяют три сферы:

первая – отрасли, производящие средства производства для сельского хозяйства;

вторая – сельское хозяйство (земледелие и животноводство) и лесное хозяйство;

третья – отрасли, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье, а также отрасли, обеспечивающие заготовку, хранение, транспортировку и реализацию продукции агропромышленного комплекса.

На долю АПК приходится шестая часть валового внутреннего продукта, четверть основных фондов страны, из сельхозпродукции формируется 2/3 потребительских товаров. Радикальное реформирование аграрного сектора экономики страны началось с принятия в ноябре 1990 г. Федеральных законов «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О земельной реформе». Законодательное декларирование многообразия форм собственности и хозяйствования на земле явилось исходной мерой качественного обновления земельных экономических отношений на принципах рыночной экономики. В ходе аграрной реформы радикально изменены организационно-экономические, финансовые и правовые условия агропромышленного производства. Сельскохозяйственные товаропроизводители получили право самостоятельного выбора организационно-правовых форм хозяйствования, планирования своей производственно-финансовой деятельности, распоряжения произведенной продукцией и доходами, установления цен на реализуемую продукцию. Центральное звено аграрной реформы – изменение отношений собственности и формирование на этой основе многоукладного аграрного сектора экономики страны. Большинство колхозов и совхозов реорганизовано и перерегистрировано в соответствии с действующим законодательством. Появились многочисленные формы хозяйствования, основанные на частной и коллективно-долевой собственности на землю и имущество. На долю предприятий, основанных на частной собственности, приходится около 90% производимой продукции АПК. Функционируют более 270 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств. Такой внушительный рост достигнут за счет не только наращивания производства в этих хозяйствах, но и сокращения его в крупных сельскохозяйственных предприятиях. Наука и практика предлагают десятки моделей форм хозяйствования. По организационно-правовым осо-

бенностям в настоящее время выделяются: государственные сельскохозяйственные предприятия федерального и регионального уровня; совхозы с государственной собственностью на землю и имущество; совхозы с государственной собственностью на землю и общей совместной собственностью на имущество; колхозы; акционерные общества открытого или закрытого типа; общества с ограниченной ответственностью; смешанные товарищества; сельскохозяйственные производственные кооперативы; крестьянские (фермерские) хозяйства: ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, товариществ и кооперативов; личные подсобные хозяйства. В структуре федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти сформированы подразделения, осуществляющие реализацию аграрной политики государства, в том числе в области регулирования. На Министерство сельского хозяйства РФ возложено решение наиболее общих вопросов.

Государственное регулирование агропромышленного производства – это экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также на производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства. Оно осуществляется по следующим основным *направлениям*:

- формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- финансирование, кредитование, страхование, льготное налогообложение;
- защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства;
- развитие социальной сферы села.

Обеспечение сбалансированности рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия государство осуществляет разными *методами*. Один из них – проведение на рынке закупочных и товарных интервенций.

Закупочные интервенции осуществляются в форме организации закупок сельскохозяйственных продукции, сырья, продовольствия и проведение залоговых операций с ними. Такие интервенции осуществ-

вляются в случаях, когда рыночные цены на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие опускаются ниже минимального уровня, или в случаях, когда товаропроизводители в сфере агропромышленного производства не в состоянии самостоятельно реализовать свою продукцию из-за сокращения спроса на нее.

Товарные интервенции осуществляются в форме организации распродажи сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия из федерального и региональных фондов. Такие интервенции осуществляются в случае дефицита на рынке, а также в случае роста рыночных цен сверх максимального уровня их колебаний на рынке сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия. Объемы осуществления закупочных и товарных интервенций, уровень цен на покупаемые и реализуемые сельскохозяйственные продукцию, сырье и продовольствие определяет Правительство Российской Федерации.

Государственное регулирование агропромышленного производства осуществляется с помощью целого ряда экономических инструментов (рычагов). Среди них особое значение имеют цены. Диспаритет цен между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики – одна из острых проблем для всех категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей. Для вывода сельского хозяйства из жестких тисков ценового диспаритета необходимо активное государственное вмешательство в формирование цен, их регулирование. Федеральным законом «О государственном регулировании агропромышленного производства» определено, что основой экономических отношений на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия являются рыночные (договорные) цены, складывающиеся под влиянием спроса и предложения. Указанным законом впервые вводятся целевые цены (нормативные индикаторы). С их помощью намечено обеспечить: паритетное соотношение цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, возмещение расходов, вызванных взиманием налогов и других платежей, уплатой процентов по кредитам, получение работниками сельского хозяйства доходов на уровне среднего дохода работников по отраслям экономики и прибыли, достаточной для ведения расширенного воспроизводства. Целевые цены используются в качестве основы для установления гарантированных цен, а также для расчета дотаций и компенсаций сельскохозяйственным товаропроизводителям. Гарантированные цены применяются в случае, если средние рыночные цены ниже га-

рантированных, а также при реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия непосредственно государству. Гарантированная цена должна обеспечивать сельскохозяйственным товаропроизводителям с учетом прочих форм государственной поддержки получение доходов, достаточных для расширенного воспроизводства.

Мировой опыт свидетельствует, что сельское хозяйство эффективно функционирует лишь при всесторонней поддержке его государством. Так, финансовая поддержка сельского хозяйства осуществляется путем выделения из федерального бюджета РФ средств для:

- краткосрочного кредитования сезонных затрат и поддержания необходимых запасов в агропромышленном производстве;
- долгосрочного кредитования агропромышленного производства;
- залога сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- авансирования закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд;
- лизинга в сфере агропромышленного производства;
- предоставления кредитным кооперативам, имеющим в уставном капитале долю юридических и физических лиц, занятых в агропромышленном производстве, более 50% долгосрочных кредитов для формирования их уставных капиталов.

За счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации осуществляются также дотирование и компенсация части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей. Дотации и компенсации вводятся в зависимости от конкретно складывающейся экономической ситуации и задач, которые необходимо решать по продовольственному обеспечению страны. Вместе с тем сельское хозяйство лишилось прежних объемов государственной поддержки. В целях совершенствования системы финансирования и кредитования постановлением Правительства РФ был образован специальный фонд для кредитования организаций АПК на льготных условиях с взиманием с них не более 25% учетной ставки Центрального банка РФ. Сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставлены существенные льготы в налогообложении. При поддержке федерального бюджета им поставляются нефтепродукты, комбикорма на условиях товарного кредита.

В табл. 4.12 представлен удельный вес экономических районов в общем объеме промышленного и сельскохозяйственного производства РФ в середине 2000-х годов.

Таблица 4.12

Удельный вес экономических районов в общем объеме промышленного и сельскохозяйственного производства РФ в середине 2000-х годов, %

Экономический район	Промышленность	Электроэнергетика	Топливная промышленность	Металлургический комплекс	Машиностроительный комплекс	Химико-лесной комплекс	Промышленность строительных материалов	Легкая промышленность	Пищевая промышленность	Сельское хозяйство
Россия	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Северный	6	6	6	11	2	13	2	4	4	3
Северо-Западный	6	4	2	2	10	7	6	7	11	4
Центральный	17	19	3	4	26	19	28	45	26	15
Волго-Вятский	5	4	0	1	10	7	5	8	5	7
Центральный-Черноземный	5	6	0	9	3	4	5	2	6	7
Поволжский	12	11	12	3	22	16	11	6	10	13
Северо-Кавказский	4	6	0	9	3	4	5	2	6	7
Уральский	17	16	17	28	14	15	20	10	9	16
Западно-Сибирский	14	12	52	7	5	5	9	8	7	11
Восточно-Сибирский	8	8	2	23	3	9	3	4	3	7
Дальневосточный	6	8	4	11	2	2	3	2	9	3

4.3.3. Региональная рыночная инфраструктура

Инфраструктурой называется совокупность отраслей, предприятий и организаций, входящих в эти отрасли, видов их деятельности, призванных обеспечивать, создавать условия для нормального функционирования производства и обращения товаров, а также жизнедеятельности людей.

Современные авторы рассматривают различные классификации инфраструктуры. Объекты инфраструктуры можно сгруппировать по следующим признакам (табл. 4.13).

Классификация объектов инфраструктуры

Критерии	Объекты
Производственная инфраструктура	МТС, транспорт, складское хозяйство, сбыт, энергетика, коммунальное хозяйство (канализация, водоснабжение), связь и телекоммуникации, ремонтное обслуживание, строительные услуги, научно-технические и непроизводственные здания, производственное страхование, лизинг, линии электропередач, каналы, авиа, ж/д, речные и морские порты, ж/д и автодороги, мосты, депо, доки и т.п.
Социально-бытовая инфраструктура	Бытовые услуги, услуги пассажирского транспорта, услуги связи, ЖКХ, услуги учреждений культуры и спорта, вет- и мед услуги, санитарно-оздоровительные услуги, услуги правового характера, услуги банков, торговли и общественного питания и т.п.
Институциональная инфраструктура	Финансы и кредит, ценные бумаги, валюта, банковские услуги, сертификация, лицензирование, информатизация, реклама, экология, налогообложение, надзор и инспекция, безопасность, охрана правопорядка, государственное управление, правосудие, таможенные услуги и т.п.

Все составляющие инфраструктуру объекты по сути являются «услугами». В зависимости от направления применения, *понятие услуги* меняется, но общим остается то, что это специфический вид деятельности, не имеющий материального выражения (т.е. не приобретающий материальную форму), представляющий собой полезный результат, удовлетворяющий заказчика.

В табл. 4.14 представлена группировка классификаций видов услуг.

Анализируя товарные рынки, функционирующие в отдельном регионе, отрасли или территории, можно сказать, что все они применяют инфраструктурные элементы, рассмотренные с позиции трех составляющих: проектирование (разработка), производство (строительство), использование (применение).

Все элементы тесно увязаны между собой и дополняют друг друга, они, с одной стороны, обслуживают материальное производство и распределение продукции производственного и потребительского назначения, а с другой стороны, сами стимулируют развитие производства по созданию различных технических устройств, станочного парка, материальной базы для собственной деятельности (табл. 4.15).

Структурная классификация услуг

Признак	Направление оказания услуги	Примеры
По назначению и пользователям	Услуги производственного назначения Потребительские услуги Деловые услуги Социальные услуги	Услуги по эксплуатации и ремонту, консультационные услуги Массовые услуги, связанные с домашним хозяйством и времяпрепровождением (обслуживание в ресторанах, медицинское обслуживание). Консалтинг, аутсорсинг, аудит по вопросам управления, информационных технологий. Социально-медицинские услуги, социально-психологические услуги, социально-педагогические услуги, социально-трудовые услуги
По формам собственности	Государственные услуги Частные услуги Услуги организаций совместно-долевой собственности	Выдача свидетельства о рождении или общегражданского паспорта, экзамен, выдача и замена водительского удостоверения. Услуга по массажу, услуга грузчика. Услуги, предоставляемые организациями ООО, ОАО, товариществами и т.п.
По мотивам оказания услуг	Мотивы приобретателя услуг Мотивы поставщика услуг	1. Услуги для удовлетворения личных или общественных потребностей покупателя (покупка жизненно-необходимых лекарств) 2. Коммерческие услуги (с целью получения прибыли) либо благотворительность
По форме предоставления	Обслуживание отдельных клиентов Услуги общественного характера	1. Процесс выдачи кредита в банке, оказание коммерческих услуг салон красоты 2. Проведение выборов и референдумов, услуги экономического и социального планирования статистической службой
По источнику предоставления	Сотрудники организаций Технические устройства	1. Услуги по охране организации 2. Компьютерные программы (антивирус), интернет-реклама
По присутствию клиента	Обязательное присутствие Необязательное присутствие	1. Выдача кредита, подписание договора 2. Онлайн - услуги

Элементы инфраструктуры товарных рынков

Элемент	Краткая характеристика	Составляющие
Склады и складские комплексы	Включают распределительные склады общего пользования, портовые и таможенные терминалы, склады на промышленных предприятиях	Проектирование, строительство, использование
Связь и коммуникации	Включают информационные системы, информационные технологии, средства связи, применяются для управления, координирования и регулирования деятельности субъекта хозяйствования	Разработка, производство, применение
Транспорт и транспортное хозяйство	В виде магистрального транспорта для доставки продукции производственного и потребительского назначения потребителям (юридическим и физическим лицам)	Проектирование, производство, эксплуатация
Энергия и электроэнергетика	Обеспечивают материальное производство, складские комплексы, магистральный ж/д транспорт электроэнергией	Производство, потребление
Упаковка	Является одновременно услугой и товаром, применяется во всех отраслях материального производства и большей части сферы услуг	Разработка, производство, использование

Инфраструктура любого государства представляет собой *симбиоз* национальной и региональных инфраструктур.

При этом *национальная инфраструктура* включает такие составляющие, как:

- магистральный транспорт (занимается перевозкой грузов и пассажиров по всей территории страны, обслуживанием и ремонтом подвижного состава);
- энергетический комплекс, составляющий единую энергетическую систему страны;
- структура государственного резерва, хранящего продукты и продукцию для использования в чрезвычайных ситуациях;
- авиационная, космическая и военная промышленность и т.п.

Региональная инфраструктура развивается в зависимости от специфики отдельного региона, включающего площадь, рельеф местности, плотность населения, климатические особенности, наличие промышленных объектов и сельскохозяйственного производства.

Региональная инфраструктура включает в свой состав производственную, социальную и институциональную инфраструктуру.

Производственная инфраструктура решает задачи по обеспечению материального производства необходимыми материально-техническими ресурсами, транспортом, связью, складами, водоснабжением, электроэнергией, дорогами.

Социальная инфраструктура представляет собой группу обслуживающих отраслей и видов деятельности, решающих задачи по удовлетворению потребностей индивидов в соответствующем уровне и качестве жизни, условий повышения рождаемости, обучения и проживания.

Институциональная инфраструктура включает органы административного управления, созданные регулировать жизнедеятельность и развитие данных регионов.

Важность региональной инфраструктуры в вопросах развития регионов, территорий и отраслей невозможно недооценивать. Устойчивый рост макропоказателей развития возможен лишь при комплексном и рациональном взаимодействии всех звеньев производственно-хозяйственных связей каждого региона, межрегиональных связей и связей национального масштаба.

4.4. Государственное регулирование промышленной деятельности

Государство является основным элементом внешней среды, так как оно оказывает влияние на результаты деятельности любого предприятия путем установления законодательных, нормативно-правовых и других границ в сфере его деятельности. Государственное регулирование предпринимательской деятельности может быть прямым (директивным) и косвенным (экономическим). В правовых актах содержатся директивные правила в отношении различных аспектов предпринимательской деятельности. Прямое государственное регулирование можно рассматривать по следующим направлениям:

- установление требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности;
- установление запретов на те или иные проявления при ее осуществлении;
- применение государством санкций и мер ответственности;
- создание хозяйствующих субъектов, их реорганизация и ликвидация (например, унитарных предприятий);

– заключение договоров в целях обеспечения целевых программ и иных государственных нужд и др.

В рыночных условиях хозяйствования приоритет отдается косвенным методам регулирования с применением различных экономических рычагов и стимулов.

Согласно действующему российскому законодательству государство не может вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность субъекта напрямую. К числу косвенных методов относят: фискальную, кредитную, таможенную политику государства, и они могут быть направлены на дестимулирование деятельности.

Нормативные акты подразделяются на законы, акты федеральных органов государственного управления, акты федеральных органов исполнительной власти, акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Законом называют нормативный акт, принимаемый представительным органом государственной власти Российской Федерации или ее субъектов. Различают федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Федерации.

Федеральный конституционный закон (ФКЗ) – нормативный акт, принимаемый Федеральным Собранием с соблюдением установленной Конституцией РФ процедуры, вносящий изменения и дополнения в Конституцию, а также закон, принятие которого специально предусмотрено в Конституции.

Федеральный закон – нормативный акт, принимаемый Федеральным Собранием по остальным вопросам, которые должны регулироваться законами. Федеральный закон не может противоречить федеральным конституционным законам.

Закон субъектов Российской Федерации – нормативный акт, принимаемый высшим представительным органом субъекта Федерации (например, Областной Думой).

К актам федеральных органов государственного управления относятся *указы Президента* и *постановления Правительства*.

Акты федеральных органов исполнительной власти – нормативные акты, принимаемые министерствами и ведомствами, обязательные к применению предприятиями и гражданами. Министерства и ведомства, иные органы и учреждения вправе издавать нормативные акты в пределах и случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ.

Нормативными актами являются также *акты законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации*.

Среди источников права, регламентирующего деятельность предприятий, немало таких, которые содержат нормы и других отраслей права – государственного, административного, гражданского и т.д. К ним относятся законы о местном самоуправлении, о банках, о предприятиях и предпринимательской деятельности и др.

Экономика предприятия регулируется множеством нормативных актов, которые различаются по уровню и виду органа, издавшего акт. В зависимости от того, каким органом принят нормативный акт, определяется его юридическая сила.

Основными видами законодательства, установленного государством в отношении предприятий являются:

Гражданско-правовое законодательство:

Конституция РФ – основной документ всего российского законодательства. Конституция закрепляет следующие основополагающие права и принципы предпринимательской деятельности: свободное распоряжение своим трудом, право частной собственности, равенство всех форм собственности, свобода экономической деятельности, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, общегражданские права человека.

Гражданский Кодекс РФ (часть 1) определяет правовые аспекты взаимоотношений граждан, юридических лиц и других участников предпринимательской деятельности, организационно-правовые формы хозяйствования.

Гражданский Кодекс РФ (часть 2) определяет правовые аспекты коммерческого и финансового предпринимательства, договорных и подрядных отношений.

Трудовой Кодекс РФ определяет правовые аспекты регулирования трудовых отношений: организацию труда и управление трудом, рабочее время и время отдыха, оплату и нормирование труда, гарантии и компенсации.

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» определяет порядок регистрации юридических лиц различных форм собственности и индивидуальных предпринимателей.

Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» определяет порядок признания юридических лиц банкротами и проведения

антикризисных мер по восстановлению платежеспособности предприятий.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» определяет виды деятельности, осуществление которых возможно при получении разрешения в виде лицензий, а также права и обязанности предприятий, ведущих лицензированную деятельность.

Федеральный закон «О бухгалтерском учете» определяет порядок ведения бухгалтерского учета всеми субъектами хозяйствования.

Налоговое законодательство. Налоговый Кодекс РФ (части 1, 2) определяет виды налогов, налогооблагаемую базу, ставки налогов, порядок распределения средств между бюджетами различных уровней.

Антимонопольное законодательство (Федеральный закон «О естественных монополях»). Регулирует деятельность предприятий-монополистов, определяет, какие предприятия в РФ относятся к монополистам и какие меры ограничения монополистической деятельности можно использовать по отношению к ним.

Внешнеэкономическое законодательство. Определяет порядок экспорта и импорта товаров на территории РФ, ставки таможенных пошлин, валютные требования и ограничения.

Основным принципом правового регулирования является правило «незнание закона – не освобождает от ответственности за его нарушение», которое определяет важность знаний в области права.

Законодательные акты часто характеризуются не только сложностью, но и «подвижностью», а иногда и неопределенностью.

Деятельность хозяйствующего субъекта регулируется не только федеральными законами, но и требованиями (постановление, решение) органов местного самоуправления и государственного регулирования.

Порядок разрешения возникающих споров в судебных инстанциях определяет Гражданско-процессуальный Кодекс РФ. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) определяет порядок наказаний за нарушение администрацией предприятий положений законодательства, виды наказаний и правила наложения штрафов и их уплаты.

При нарушении законодательства, регулирующего деятельность, перед администрацией предприятий и учреждений возникает ответственность.

Наиболее распространенной является *гражданско-правовая ответственность* – это система мер имущественного характера, при-

нудительно применяемых к нарушителям гражданских прав и обязанностей в целях восстановления положения, существовавшего до правонарушения. Этот вид ответственности обычно возникает при нарушении положений ГК РФ, ТК ЕАЭС, Закона о бухгалтерском учете и т.п. Это вид юридической ответственности граждан, должностных лиц, юридических лиц за совершенное административное правонарушение, за что предусмотрены следующие административные взыскания:

- предупреждение;
- штраф;
- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного гражданину (например, права охоты);
- исправительные работы;
- административный арест (не могут быть подвергнуты лица, не достигшие 18 лет);
- административное выдворение за пределы РФ иностранного лица или лица без гражданства.

Уголовная ответственность, например, за регулярную задержку выплаты заработной платы или мошенничество в сфере финансов. Это вид юридической ответственности, заключающийся в *ограничении прав и свобод* лиц, виновных в совершении преступления, предусмотренного Уголовным Кодексом РФ.

Налоговая ответственность – вид юридической ответственности физических и юридических лиц за налоговые правонарушения. Налоговое правонарушение – это противоправное деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и их представителей, нарушающее нормы налогового законодательства, причем виновное (сознательное) и заслуживающее наказания, предусмотренного в Налоговом кодексе РФ (часть 1).

Начало деятельности любого юридического лица определено государственной регистрацией – процедурой легализации деятельности субъектов хозяйствования, при которой государственные органы проверяют соответствие самого юридического лица и его регистрацион-

ных документов требованиям действующего законодательства. Федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц.

Юридические лица действуют на основании учредительных документов: договора или устава в зависимости от организационно-правовой формы участника предпринимательской деятельности, либо договора и устава.

Учредительный договор юридического лица заключается, а устав утверждается его учредителями (участниками). Учредительный договор – документ, в котором содержится следующая информация: наименование юридического лица; место его нахождения; порядок совместной деятельности по его созданию; размер долей участия каждого из учредителей; условия передачи имущества учредителей юридическому лицу; условия участия учредителей в деятельности юридического лица; условия и порядок распределения между участниками прибыли (убытков); условия управления деятельностью юридического лица; условия выхода учредителей (участников) из состава.

В уставе в обязательном порядке должны содержаться: сведения об организационно-правовой форме, наименование, место нахождения, размер уставного фонда, состав учредителей, вид и сфера деятельности, порядок распределения прибыли, порядок образования фондов, условия реорганизации и ликвидации.

На основе учредительного договора действуют хозяйственные товарищества.

На основе учредительного договора и устава действуют общества с ограниченной ответственностью и ассоциации.

На основе устава действуют акционерные общества, производственные кооперативы, унитарные предприятия, потребительские кооперативы, фонды.

Все предприятия подразделяются по различным признакам.

В основе классификации предприятий *по формам собственности* лежит форма собственности, в соответствии с ней различают:

- государственные;
- муниципальные;
- частные;
- смешанные.

Государственные предприятия, под которыми понимаются как чисто государственные, в которых капитал и управление полностью

принадлежат государству, так и *смешанные*, где государство обладает большей частью капитала, или играет решающую роль в управлении. По рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) государственными следует считать предприятия, в которых государственные органы обладают большей частью капитала (свыше 50%), и/или те, которые ими контролируются (через работающих на предприятии государственных чиновников).

Частные предприятия, которые могут существовать либо как полностью самостоятельные, независимые фирмы, либо в виде монополистических объединений и их составных частей. К частным можно отнести и те фирмы, на которых у государства есть доля капитала (но не преобладающая);

По размерам предприятия подразделяются на *микropредприятия, малые, средние и крупные*, исходя из двух основных параметров: численности занятых и объема производства (продаж).

На сегодняшний день в едином реестре субъектов в форме юридических лиц малого и среднего предпринимательства в России на 1 августа 2017 г. зарегистрировано 5,5 млн субъектов малого и среднего бизнеса, из которых 2,6 млн ед. (47%) составили микropредприятия, 2,3 млн ед. (42%) – малые предприятия, 238,8 тыс. ед. – средние предприятия (11%).

В последней редакции Закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. в России предприятия относятся к микropредприятиям при средней численности до пятнадцати человек, к малым – до ста человек и к средним – от 100 до 250 человек.

Критерии малого и среднего предпринимательства (МСП) определены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и представлены в табл. 4.16. К критериям относят:

- среднесписочную численность;
- доходы;
- долю участия в уставном капитале.

Для определения такого критерия, как средняя численность сотрудников, данные берутся за календарный год с учетом не только работающих в штате, но и работников, оформленных согласно гражданско-правовым договорам, совместителей, а также сотрудников филиалов либо иных структурных подразделений. Второй критерий –

выручка, полученная от реализации товаров за календарный год, может быть определена в соответствии с налоговым законодательством.

Таблица 4.16

Критерии малого и среднего предпринимательства

Категория субъектов МСП	Занятость на предприятии	Доход предприятия	Критерии независимости происхождения
Микро предприятия	<15 чел	< 120 млн руб.	Суммарная доля участия государства, субъектов РФ, муниципальных образований, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) не более 25%, за исключением суммарной доли участия, входящей в состав: активов акционерных инвестиционных фондов; имущества закрытых паевых инвестиционных фондов; общего имущества инвестиционных товариществ
Малое предприятие	16–100 чел	< 800 млн руб.	
Среднее предприятие	101–250 чел	< 2 млрд руб.	Суммарная доля участия иностранных организаций, суммарная доля участия, принадлежащая одной или нескольким организациям, которые не являются субъектами МСП, не превышает 49 % каждая

Классификация фирм *по характеру деятельности* предполагает их деление на производящие материальные блага (потребительские или инвестиционные товары) и услуги.

Классификация предприятий *по признаку доминирующего фактора производства* выделяет трудоемкие, капиталоемкие, материалоемкие, наукоемкие предприятия.

По количеству производимой продукции предприятия различаются как многопрофильные, производящие разные товары, и специализированные, т.е. выпускающие ограниченное число товаров.

По правовому статусу (организационно-правовым формам) в России различают следующие виды предприятий согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации:

- индивидуальные предприниматели
- хозяйственные товарищества и общества;

-
- производственные кооперативы;
 - государственные и муниципальные унитарные предприятия;
 - некоммерческие организации (включая потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации и объединения, фонды и др.).

Если отдельный гражданин занимается предпринимательской деятельностью, но без образования юридического лица (например, организует свое фермерское хозяйство), то он признается *индивидуальным предпринимателем*. Индивидуальный предприниматель несет неограниченную имущественную ответственность по обязательствам.

По договору *простого товарищества* (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной цели, не противоречащей закону. Сторонами такого договора могут быть только индивидуальные предприниматели и/или коммерческие организации.

Полным признается товарищество, участники которого (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам, принадлежащим им имуществом, включая личное. Управление деятельностью *полного товарищества* осуществляется по общему согласию всех участников. Как правило, каждый участник полного товарищества имеет один голос. Полные товарищества сосредоточены преимущественно в сельском хозяйстве и сфере услуг и представляют собой, как правило, небольшие по размерам предприятия, деятельность которых достаточно легко контролируется их участниками.

Товариществом на вере (коммандитным товариществом) признается товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников - вкладчиков (коммандитистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества, в пределах сумм внесенных ими вкладов и не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности.

Поскольку данная правовая форма позволяет привлекать значительные финансовые ресурсы через практически неограниченное

число коммандитистов, она характерна для более крупных предприятий.

Обществом с ограниченной ответственностью (ООО) признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров. Участники ООО не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов. Уставный капитал ООО составляется из стоимости вкладов его участников. Данная правовая форма наиболее распространена среди мелких и средних предприятий.

Обществом с дополнительной ответственностью (ОДО) признается учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров; участники такого общества солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов, определяемом учредительными документами общества. При банкротстве одного из участников его ответственность по обязательствам общества распределяется между остальными участниками пропорционально их вкладам, если иной порядок распределения ответственности не предусмотрен учредительными документами общества.

Акционерным обществом признается общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций. Участники АО (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций.

С 01.09.2014 г. были внесены изменения в гл. 4 «Юридические лица» части 1 ГК РФ. В соответствии с новым законом акционерные общества делятся на публичные и непубличные общества, т.е. деление АО на закрытые и открытые упразднено. Иными словами, организационно-правовая форма «акционерное общество» сохраняется, но изменяются типы таких хозяйственных обществ. *Публичным* является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются к АО, устав и фирменное наи-

менованные которых содержат указание на то, что общество является публичным. Таким образом, публичным может стать и общество, не отвечающее соответствующим признакам. Общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество, которое не отвечает признакам, указанным выше, признаются *непубличными*.

Правовая форма акционерного общества предпочтительна для крупных предприятий, где существует большая потребность в финансовых ресурсах.

Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной деятельности, основанной на их личном трудовом и ином участии в объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Производственный кооператив является коммерческой организацией. Его учредительный документ – устав, утверждается общим собранием членов кооператива. Число членов кооператива не должно быть менее пяти. Имущество, находящееся в собственности производственного кооператива, делится на паи его членов в соответствии с уставом кооператива. Кооператив не вправе выпускать акции. Член кооператива имеет один голос при принятии решений общим собранием.

Унитарным предприятием называется коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. К тому же это имущество является неделимым, т.е. не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В России в форме унитарных предприятий существуют только государственные и муниципальные предприятия. Они управляют, но не владеют закрепленным за ними государственным (муниципальным) имуществом. Если подобное предприятие основано на праве оперативного управления федеральным имуществом, т.е. управляется государственными органами, оно именуется *федеральным казенным предприятием*. Учредительным документом казенного предприятия является его устав, утвержденный Правительством РФ. Фирменное название предприятия должно содержать указание на то, что предприятие является казенным.

Все остальные унитарные предприятия являются предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения.

К некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации, фонды.

Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Обычно потребительский кооператив обеспечивает своих членов теми или иными потребительскими благами.

Общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Такие организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Участники (члены) указанных организаций не сохраняют прав на переданное ими этим организациям в собственность имущество, в том числе на членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественных и религиозных организаций, в которых участвуют в качестве их членов, а указанные организации не отвечают по обязательствам своих членов.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Еще одной классификацией предприятий является **классификация по виду и характеру деятельности**. Прежде всего предприятия отличаются друг от друга принадлежностью к той или иной отрасли экономики страны – промышленности, строительству, сельскому хозяйству, транспорту, торговле, снабжению и сбыту, финансовой сфере, науке и образованию, здравоохранению, культуре и т.д.

Деление предприятий **по отраслям** происходит по назначению выпускаемой продукции, характеру технической базы и технологического процесса:

- производственные;
- строительные;
- торговые;
- транспортно-экспедиторские;
- научно-производственные;
- финансовые организации (банки, страховые налоговые компании);
- посреднические и др.

Под *производством* подразумеваются любые виды деятельности, приносящие доход независимо от того, происходят они в сфере материального производства или в сфере услуг.

Производство – основная область деятельности предприятий. От того, какая именно продукция производится, какие средства производства используются, каково сочетание производственных факторов на данном предприятии, зависят объем производимой продукции, ее качество, и, следовательно, достижение цели деятельности.

Торговые предприятия занимаются в основном осуществлением операций по купле-продаже товаров. Они могут либо входить в систему сбыта крупных промышленных предприятий, либо существовать независимо от других фирм и осуществлять торгово-посреднические операции.

Задача предприятий-посредников – установление взаимовыгодных контактов между производителями и потребителями, продавцами и покупателями. Профессиональное посредничество сокращает совокупные издержки, повышает прибыль предпринимателей, уменьшает затраты потребителей на поиск нужных им товаров, т.е. выгодно всем участникам хозяйственных отношений.

Транспортно-экспедиторские предприятия специализируются на осуществлении операций по доставке товаров покупателю, выполняя поручения промышленных, торговых и других фирм.

Классификация по характеру правового режима собственности:

- индивидуальные;
- коллективные:
- с общей долевой собственностью;
- с общей совместной собственностью.

Классификация по принадлежности капитала и контролю за ним:

- национальные;

- иностранные;
- смешанные.

Классификация предприятий по системе налогообложения:

- общая система налогообложения;
- упрощенная система налогообложения;
- единый налог на вмененный налог (ЕНВД).

В реальной жизни практически каждое предприятие можно отнести к нескольким классификациям. Например, сеть гипермаркетов «Ашан» занимается торговой деятельностью, относится к крупным организациям, с организационно-правовой формой – ООО, формой собственности – частной, принадлежащей национальным учредителям, общей формой налогообложения и т.п.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое отраслевая структура экономики?
2. Для чего используется классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКВЭД)?
3. Что включает в себя производственная сфера?
4. Что относят в РФ к непроизводственной сфере?
5. Что понимается под структурной политикой государства?
6. В чем состоит суть селективного управления и каковы его приоритеты?
7. Какие существуют виды структурной политики?
8. В чем сущность основных инструментов структурной политики?
9. В каких формах осуществляется структурное регулирование?
10. Что должна обеспечить государственная структурная политика?
11. Что понимают под природными ресурсами?
12. Для чего необходима денежная оценка природных ресурсов?
13. Какой метод оценки природных ресурсов предполагает оценку ценности источника природных ресурсов и их сочетаний по суммарным затратам на геологическую разведку и освоение?
14. В чем заключаются объективные причины сложности конкурентирования российской и европейской продукции по себестоимости и стоимости реализации?
15. Что включают методы экономической оценки природных ресурсов?

16. По каким признакам разделяется территория Российской Федерации?

17. Какие зоны Российской Федерации выделяют по границам хозяйствования и проживания?

18. Какие существуют основные формы муниципальных образований?

19. В чем состоят основные задачи государственного регулирования производства средств производства и предметов потребления?

20. Что является основой сохранения за государством контрольных функций и рычагов регулирования сферы материального производства?

21. В чем состоит сущность государственной промышленной политики?

22. В чем состоит главная задача государственного регулирования в сфере научного и технологического развития?

23. Что является главной целью антимонопольной политики государства?

24. По каким направлениям должно осуществляться государственное регулирование деятельности естественных монополий?

25. По каким признакам можно сгруппировать объекты инфраструктуры?

26. По каким признакам можно классифицировать виды услуг?

27. Назовите основные элементы инфраструктуры товарных рынков

28. Укажите основные составляющие национальной инфраструктуры.

29. В чем сущность прямого государственного регулирования?

30. Что подразумевает гражданско-правовая ответственность?

31. Что предусматривает налоговая ответственность?

32. Какие виды предприятий выделяют в России по правовому статусу (организационно-правовым формам) согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации?

33. На каких основаниях предприятие признается акционерным обществом?

34. Как различаются предприятия по количеству производимой продукции?

ГЛАВА 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

5.1. Социальное государство, его функции, типы, цели и механизмы реализации

Возникновение и развитие социальной сферы и социальной политики как способа государственного регулирования этой сферы неразрывно связано с формированием социального государства, главным признаком которого является реализация социальных функций.

Социальные функции государства закреплены в международных правовых актах: ст. 55 Устава ООН; ст. 1а и 1б Устава Совета Европы; Пакте об экономических, социальных, культурных правах 1973 г.; Европейской социальной хартии от 1964 г.; Европейском кодексе социального обеспечения и конвенциях, принятых МОТ в 1952–2000 гг.; пактах и декларациях ООН; в Конституциях стран.

Так, ст. 7 Конституции РФ гласит, что РФ – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Основными целями социальных функций государства являются:

- поддержка социально незащищенных слоев населения;
- охрана труда и здоровья;
- устранение социального неравенства путем перераспределения доходов;
- поддержка образования и культуры;
- борьба с безработицей.

Исторически сформировались два противоположных типа социального государства: патерналистское и либеральное.

Для патерналистского типа государства характерна полная ответственность государства за социальную сферу жизни общества.

В либеральном социальном государстве – государство гарантирует и берет на себя заботу о социально обездоленных и уязвимых слоях населения, а для остальных членов общества обеспечивает защиту индивидуальной экономической и личной свободы и достоинства человека.

Каждый из этих типов социального государства своими методами реализует основные принципы социального государства:

- социальную справедливость;

-
- социальный мир;
 - гражданское согласие через выработку и реализацию социальной политики.

Социальная политика осуществляется в таких основных сферах социальных отношений, как

- оплата и охрана труда;
- рынок труда, занятость и безработица;
- регулирование доходов и потребления товаров массового спроса;
- пенсионное обеспечение;
- социальное вспомоществование и предоставление адресной социальной помощи;
- социальное страхование;
- социальное обслуживание – обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами;
- образование и профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- формирование и востребованность кадрового потенциала общества;
- наука;
- здравоохранение;
- культура;
- физическая культура, спорт и туризм;
- демография, семья, материнство, отцовство, детство и молодежь;
- экологическая безопасность, защита от природных и техногенных аварий и катастроф;
- защита социальных прав всех категорий граждан.

Основные функции (задачи, направления) социальной политики:

- 1) обеспечение социальной устойчивости общества, социальной безопасности общества;
- 2) обеспечение политической устойчивости власти;
- 3) обеспечение такого справедливого распределения власти, собственности, которое признавалось бы большинством, не требующим борьбы за ее передел;
- 4) налаживание системы распределения экономических ресурсов, более или менее устраивающей подавляющее большинство населения;

5) обеспечение необходимого и достаточного уровня экологической безопасности;

б) обеспечение необходимого и достаточного уровня социальной защищённости населения в целом и его социальных групп.

Проводя социальную политику, важно учитывать все поле ее охвата, выделяя на определенных этапах наиболее приоритетные участки.

Важнейшим инструментом социальной политики социального государства является *социальная защита*. Она выступает как механизм, ограждающий людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчающий последствия таковых. Это – защита от возможных нарушений прав и свобод личности от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и от других вредоносных факторов.

В социальной защите нуждаются все граждане России и прежде всего малообеспеченные, социально уязвимые и бедные слои населения. Правовые механизмы государства призваны ограничивать своекорыстные интересы тех категорий населения, которые обладают превосходством над другими в богатстве и силе, и ограждать «социально слабые» категории населения от произвола «социально сильных».

Как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты граждан и социального выравнивания их доходов включают в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь. При этом основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство.

Важнейшими элементами механизмов социальной политики социального государства являются государственные социальные стандарты (ГСС), т.е. социальные нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан и выступающие одновременно ориентирами в реализации социальной и экономической политики социального государства.

Итак, понятие «социальная политика» сформировалось в процессе развития теоретических обобщений социальных явлений в разных странах на разных этапах их развития.

Исследователи предлагают рассматривать это понятие в широком (теоретическом) и узком (прикладном) смысле слова.

Обобщая теоретические исследования и многообразные толкования понятия, можно дать следующее теоретическое определение категории «социальная политика».

В широком смысле слова социальная политика – это система отношений, складывающихся между членами общества и государством по поводу удовлетворения потребностей граждан, обеспечивающих им достойный образ жизни и условия для развития.

В узком смысле слова можно представить понимание социальной политики как совокупности государственных мер и программ, связанных с обеспечением справедливого распределения экономических ресурсов; доступности образования; здравоохранения; возможности реализации культурных потребностей граждан общества и повышения качества их жизни.

С точки зрения содержания социальная политика определяется:

- государственным устройством;
- социальной структурой общества;
- целями, задачами экономической политики государства;
- наличием и разнообразием экономических ресурсов;
- нормативным и правовым обеспечением системы мер по решению социальных проблем;
- подходами к роли государства в регулировании социальных процессов.

Исходя из этих факторов, определяющих содержание социальной политики, в настоящее время сформировались типы социальной политики как части экономической политики государств.

Комиссией Евросоюза выделены два основных типа социальной политики: бисмарковский и бевериджский. Основы бисмарковского типа социальной политики заложил О. Бисмарк в 1880 г. в своей общенациональной системе социального обеспечения. Суть системы заключалась в солидарной ответственности работников и работодателей по обеспечению социальных выплат. Работники в течение трудовой деятельности выплачивают страховые взносы в страховые кассы. Размер взносов и порядок выплат определялся при заключении коллективных договоров работников с работодателями. Управление страховыми фондами осуществлялось правлением касс.

Основателем бевериджского типа социальной политики является английский экономист У.Г. Беверидж, который считал, что каждый человек независимо от того, принадлежит ли он к активному населению

или нет, имеет право на минимальную защищённость в старости от заболеваний или иной причины потери источника материального обеспечения. В таком типе социальной политики преобладает принцип национальной солидарности и средства социальной защиты формируются через налоги и государственный бюджет.

Эти типы социальной политики реализуются в разных странах через специфические модели.

Наиболее известны следующие модели: консервативная, либеральная, социал-демократическая, католическая.

Характеристика этих моделей представлена на рис. 5.1.



Рис. 5.1. Характеристика моделей социальной политики

Становление социальной политики современной России можно условно разбить на три этапа.

Первый этап связан с преодолением последствий политических и социально экономических преобразований конца 80-х – начала 90-х годов XX в. На этом этапе осуществлялась реорганизация институтов социальной сферы и принципов финансирования. Были созданы

и определены цели, заложены основы функционирования внебюджетных социальных фондов.

На втором этапе (1996–2000) осуществлялись реформы трудового, пенсионного законодательства, системы здравоохранения. Социальная сфера не стала ещё приоритетным направлением экономической политики. Усилия государства были направлены на борьбу с гиперинфляцией и преодолением бюрократизма в государственном управлении.

Третий этап развития социальной политики России начался в XXI в. Именно в этот период социальные вопросы становятся одним из главных направлений политики государства, начались разработка социальных проектов, постепенный переход от патерналистской социальной политики к субсидиарно-страховой.

Окончательно модель социальной политики России ещё не сформировалась и содержит признаки как социал-демократической, так и консервативной и либеральной моделей.

5.2. Цели, задачи, функции, субъекты и объекты социальной политики государства

Социальная политика государства реализует главную цель общества и решает приоритетные задачи, опираясь на систему принципов, посредством специфических функций и методов. Неотъемлемыми составляющими социальной политики являются субъекты и объекты.

Основной целью государственной социальной политики РФ является обеспечение основных жизненных потребностей граждан страны, социальных групп, создание условий для реализации их экономических интересов, повышения качества жизни на этой основе – достижение подлинного социального согласия.

В мае 2018 г. Указом Президента РФ были утверждены приоритетные направления экономического развития страны, и главной целью провозглашено социальное развитие в области инфраструктуры, демографической политики, здравоохранения и образования. Для исполнения Указа Госдума приняла закон о повышении с 2019 г. ставки налога на добавленную стоимость (НДС) с 18 до 20%. По мнению финансового ведомства, повышение НДС разгонит инфляцию, однако удержит ее в 2019 г. в диапазоне 4–4,5%, но Минэкономразвития предполагает повышение инфляции, а также перехода населения

к модели потребления товаров длительного пользования. Будущий рост ставки до 7,75% с декабря 2018 г. уже ухудшил инфляционные ожидания населения.

Минфин рассчитывает, что повышение ставки НДС и рост учетной ставки обеспечит федеральному бюджету дополнительные 633,5 млрд руб. в 2019 г., 678 млрд руб. в 2020 г. и 728 млрд руб. в 2021 г.

Задачи, решаемые посредством государственной социальной политики, многообразны. К *приоритетным задачам* можно отнести:

- обеспечение условий для социальной защиты человека и реализации его основных прав и свобод;
- создание условий для повышения роста благосостояния общества и каждого его члена;
- формирование оптимальной социальной структуры общества, обеспечивающей социальное согласие и устойчивое развитие;
- развитие образования, здравоохранения, культуры, спорта и других составляющих социальной сферы.

Задачи социальной политики реализуются посредством её функций. *Функции* социальной политики определяют её характер и направления воздействия на общество и отдельного индивидуума. Функции социальной политики можно условно подразделить на:

- управляющие, связанные с организацией реализации основных направлений социального и духовного развития общества;
- интеграционные, обеспечивающие объединение различных групп населения на основе общих идей и интересов;
- распределительные, связанные с распределением и перераспределением доходов, позволяющие обеспечить принцип социальной справедливости;
- нормативные, выражающиеся в разработке социальных норм и стандартов, позволяющих практически реализовать задачи социальной политики.

Успех социальной политики, независимо от типа и модели, зависит от соблюдения следующих *основополагающих принципов*: социальной справедливости, индивидуальной социальной ответственности, солидарности, всеобщности, социальных гарантий, социальной компетенции дифференцированности.

Реализация принципов, решение задач и исполнение функций государственной социальной политики всецело зависят от слаженного взаимодействия её субъектов и объектов.

Субъекты социальной политики осуществляют её формирование и реализацию по отношению к соответствующим объектам.

К субъектам социальной политики относятся: органы законодательной и исполнительной власти различных уровней; работодатели всех секторов экономики независимо от форм собственности; общественные организации; профсоюзы; внебюджетные и благотворительные фонды; религиозные организации, а также отдельные граждане страны. Каждый из этих субъектов решает задачи социальной политики через определённые методы и механизмы и в пределах их компетенции, но все они способствуют реализации цели государственной социальной политики, так как основным её субъектом является государство. Государство определяет цель, задачи, структурные элементы, методы регулирования социальной сферы. К структурным элементам социальной политики относятся: политика занятости; политика регулирования доходов; политика социальных гарантий; политика защиты здоровья и экологической безопасности населения.

Каждый из этих видов политики находится в компетенции соответствующих государственных структур управления.



Рис. 5.2. Субъекты социальной политики РФ

Система субъектов социальной политики РФ представлена на рис. 5.2 и включает:

- комиссии по решению социальных проблем граждан при Президенте РФ (комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития);
- комиссия по делам инвалидов и ветеранов;
- комитеты Государственной Думы, которая принимает федеральные законы, отражающие социальную политику государства; органы исполнительной власти федерального, регионального, местного уровня управления.

Исполнительная власть реализует задачи социальной политики через Министерство труда и социальной защиты, Министерство образования и науки РФ, Министерство здравоохранения; определенные социальные проблемы решают и Министерство культуры РФ, Министерство спорта РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Министерство связи РФ, Министерство транспорта РФ и аналогичные министерства других уровней власти России.

Министерство здравоохранения осуществляет правовое регулирование здравоохранения; современных медицинских экспертиз; обязательного медицинского страхования; фармацевтической деятельности; обращения лекарственных средств медицинского применения; курортных услуг; санитарно-биологического благополучия населения; медико-санитарного обеспечения работников отраслей с вредными условиями труда; воздействия опасных факторов физической и химической природы на организм человека; проведения судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз; организаций среднего, высшего, послевузовского и дополнительного медицинского и фармацевтического образования. Министерство осуществляет свои регулирующие функции через департаменты, подведомственные органы власти, подведомственные государственные фонды, подведомственные организации.

Министерство труда и социальной защиты осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социальной защиты и социального обслуживания населения.

Федеральным субъектом государственной социальной политики является и Министерство образования и науки РФ. Оно реализует свои цели и задачи посредством входящих в его состав департаментов, федеральных служб и агентств, подведомственных организаций и региональных органов управления образования и науки.

Министерства культуры, спорта, связи, транспорта, строительства и жилищно-коммунального хозяйства реализуют задачи государственной социальной политики через соответствующие департаменты, подведомственные организации и органы исполнительной власти в соответствии с функциями, определенными правительством (рис. 5.3).

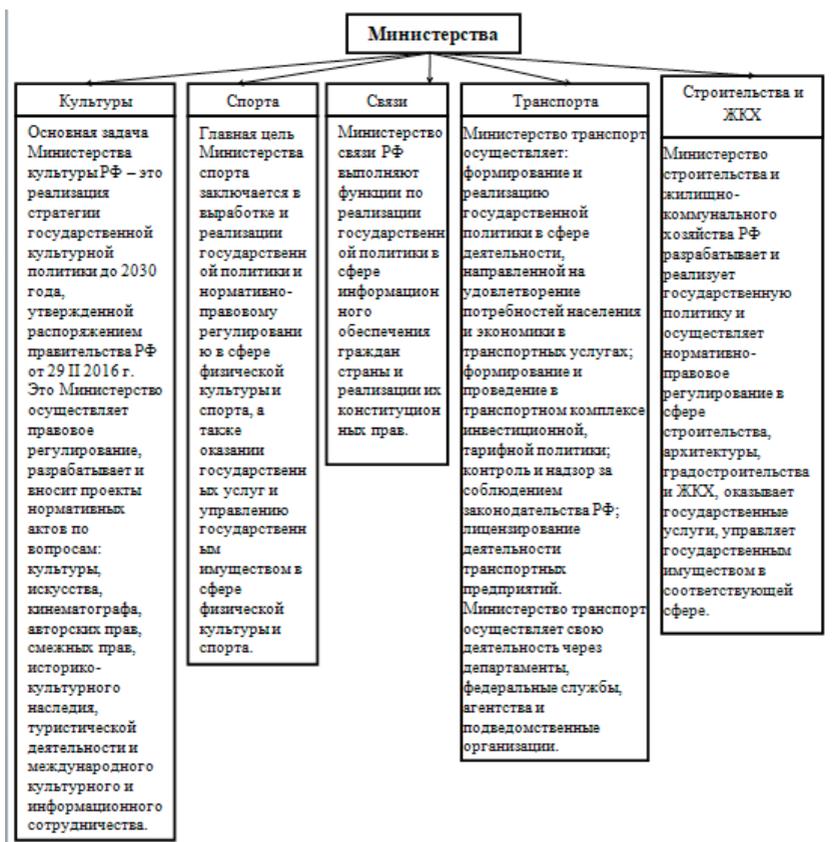


Рис. 5.3. Функции министерств культуры, спорта, связи, транспорта, строительства и жилищно-коммунального хозяйства

В реализации социальной политики главным субъектом остается государство, но в современных условиях появляются новые субъекты социальной политики:

- общественные, религиозные, благотворительные и другие негосударственные организации;
- граждане, их группы взаимопомощи;
- коммерческие структуры и бизнес - структуры.

Государственная социальная политика реализуется на основе взаимодействия субъектов и объектов. К объектам социальной политики относятся: социальная сфера, граждане РФ, социальные группы, социальные отношения, социальные процессы и социальные потребности.

Социальная сфера – совокупность отраслей, организаций, непосредственно связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. К социальной сфере относятся, прежде всего сфера услуг, т.е. образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение, физическая культура, жилищно-коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт, связь (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Отрасли социальной сферы

Характеристика отраслей социальной сферы и объектов государственного регулирования представлена в табл. 5.1.

Социальную политику можно классифицировать по разным признакам:

1. По направлениям и сферам реализации социальная политика охватывает: сферу образования, здравоохранения, культуры, сферу социальной защиты населения; сферу труда и трудовых отношений, жилищную сферу и сферу бытового обслуживания, сферу услуг транспорта и связи.

2. По субъектам, которые разрабатывают и реализуют социальную политику, следует различать: государственную социальную по-

литику; региональную и муниципальную социальную политику; социальную политику предприятий, учреждений, организаций.

3. По объектам реализации можно выделить социальную политику, направленную на защиту молодежи, детей, инвалидов, пожилых людей, женщин, экологии, среды обитания населения страны.

4. По периодам формирования и осуществления следует различать долгосрочную, среднесрочную, краткосрочную и текущую социальную политику.

Таблица 5.1

Объекты государственного регулирования в социальной сфере

Состав социальной сферы	Краткая характеристика	Объект регулирования
Сфера образования	Образование – отрасль социальной сферы, организующая и обеспечивающая единый процесс воспитания, обучения и приобретения знаний и навыков в интересах личности, общества и государства	Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различного вида, уровня и (или) направленности; - деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обеспечивающих интересы педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся
Сфера здравоохранения	Здравоохранение – отрасль социальной сферы, организующая и обеспечивающая охрану здоровья населения	Меры социального, медицинского, санитарно-гигиенического характера, направленные на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи
Сфера трудовых отношений	Сфера трудовых отношений – область социальных отношений, в которой осуществляется организация и обеспечение занятости населения, безопасных условий труда и его достойной оплаты, социального страхования и пенсионного обеспечения	Уровень жизни и доходов населения; труд; оплата труда; демография; государственное и негосударственное пенсионное обеспечение; социальное страхование (за исключением медицинского); условия и охрана труда; социальное партнёрство и трудовые отношения; занятость населения и безработица;

Состав социальной сферы	Краткая характеристика	Объект регулирования
		<p>трудовая миграция; социальное развитие; социальная защита населения (в том числе семьи, женщин, детей, пожилых, ветеранов, жертв чрезвычайных ситуаций); социальное обслуживание; опека и попечительство в отношении недееспособных граждан; оказание протезно-ортопедической помощи; реабилитация инвалидов; медико-социальная экспертиза</p>
Сфера культуры	<p>Культура – это исторически определенный уровень развития общества, творческих сил и способностей человека, выраженный в типах и формах организации жизни и деятельности людей, а также в создаваемых ими материальных и духовных ценностей</p>	<p>Музейные и культурные ценности, историко-культурное наследие, архивы, предоставление гражданам культурных благ в различных формах и видах</p>
Сфера спорта и физической культуры	<p>Физическая культура – сфера социальной деятельности, направленная на сохранение и укрепление здоровья, развитие психофизических способностей человека в процессе осознанной двигательной активности</p>	<p>Физкультурно-спортивные услуги, оказываемые населению, деятельность организаций спортивной индустрии всех форм собственности, физкультурно-спортивная подготовка учащихся школ, техникумов, студентов; финансовое обеспечение спортсменов и тренеров, развитие спортивно-оздоровительной инфраструктуры, стандарты и нормы в сфере физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг</p>
Сфера строительства	<p>Строительство – это отрасль материального производства, направленная на выпуск готовой строительной продукции и оказание услуг</p>	<p>Объектами государственного регулирования являются: законность строительства объектов и деятельности застройщиков; соблюдение технических норм и законодательства при сооружении объектов; выдача разрешений и лицензий на строительство; образование цен и сметное нормирование</p>

Состав социальной сферы	Краткая характеристика	Объект регулирования
Сфера жилищно-коммунального хозяйства	Жилищно-коммунальное хозяйство – отрасль народного хозяйства, включающая предприятия, занимающиеся предоставлением коммунальных услуг для обеспечения комфортных условий жизни	Коммунальные услуги; жилищный фонд и его обслуживание; права граждан на обеспеченность комфортным жилищем; развитие жилищно-коммунального хозяйства; тарифы на жилищно-коммунальные услуги; нормативы обеспеченности теплом, водой, газом
Сфера связи	Связь входит в социальную сферу и представляет собой отрасль экономики, оказывающую коммуникационные услуги бизнесу и населению	Объекты регулирования в сфере связи: деятельность организаций, оказывающих услуги связи на всей территории РФ; защита интересов пользователей; цены и тарифы на услуги связи; развитие инфраструктуры объектов связи и интеграция их с международными сетями связи; радиочастотные ресурсы
Сфера транспорта	Транспорт – это отрасль экономики, оказывающая транспортные услуги и обслуживающая сферу производства и население	Правовые основы транспортной деятельности; транспортная политика; развитие и правовое регулирование транспортных услуг для населения; обеспечение безопасного и эффективного функционирования транспортного комплекса; цены и тарифы на транспортные услуги для населения; развитие и техническое совершенствование федеральной и региональной транспортной инфраструктуры
Сфера социального обеспечения	Социальное обеспечение – это форма выражения социальной политики государства, направленная на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета, из специальных внебюджетных фондов в случае наступления социально значимых событий	Права отдельных категорий граждан на такие социальные услуги, как пенсионное обеспечение; поддержка многодетных семей, инвалидов, безработных, малоимущих; деятельность внебюджетных фондов, общественных и благотворительных организаций, оказывающих социальные услуги

Основные направления социальной политики реализуются посредством:

- политики в сфере доходов населения, которая позволяет решать проблемы повышения уровня жизни граждан страны, сглаживания социального расслоения;
- политики в сфере труда и трудовых отношений, регламентирующей оплату труда, его охрану, занятость, страхование;
- политики развития и обеспечения эффективного функционирования отраслей социальной сферы, обеспечивающих потребности граждан страны в здравоохранении, образовании, культуре, спорте; транспорте; связи;
- политики социальной защиты и поддержки населения, направленной на пенсионное обеспечение и социальное обслуживание, защиту бедных и обездоленных, предоставление социальных гарантий;
- инфраструктурной политики, обеспечивающей развитие и поддержку здравоохранения, образования, спорта, культуры, ЖКХ, транспорта, связи, бытового обслуживания;
- политики защиты отдельных групп населения: детей, женщин, военнослужащих, молодежи, инвалидов, пожилых людей;
- экологической политики, позволяющей реализовать право граждан на безопасную и комфортную среду обитания;
- политики регулирования миграционных потоков, направленной на поддержку соотечественников и недопущения напряженности на рынке труда.

Социальная политика для успешной реализации должна иметь финансово-экономическое, нормативно-законодательное, информационное и кадровое обеспечение.

Главным источником финансово-экономического обеспечения является государственный бюджет. Основными направлениями расходов федерального бюджета в 2018–2020 гг. продолжают оставаться социальная сфера, оборона и поддержка национальной экономики. Основным объемом расходов приходится на социальную сферу – это 36,4%, на оборону – 29%, на национальную экономику – 14,7%.

При формировании государственного бюджета с целью одновременного снижения уровня инфляции и сокращения дефицита бюджета правительство РФ за ведущий принцип взяло сокращение бюджетных расходов: в 2017 г. – на 6%, в последующие 2 года на 9 и 11%. Сэкономленные средства, которые нерационально расходовались ранее, на практике будут дополнительно финансировать большинство направлений и приоритетных госпрограмм.

На 2018 г. зафиксированы следующие статьи расходов: общегосударственные расходы – 1,135 трлн руб.; национальная оборона – 1,121 трлн руб.; безопасность и правоохранительные структуры – 1,270 трлн руб.; поддержание национальной экономики – 2,292 трлн руб.; жилищно-коммунальное хозяйство – 58,2 млн руб.; охрана окружающей среды – 76,4 млн руб.; образование – 568 млн руб.; культура и кинематография – 94 млн руб.; здравоохранение – 377 млн руб.; социальная политика – 5,08 трлн руб.; СМИ – 73,4 млн руб.; физкультура и спорт – 89,7 млн руб.; обслуживание государственного долга – 729 млн руб.; межбюджетные трансферты – 783,5 млн руб. Финансирование здравоохранения, образования (кроме высших учебных заведений), ЖКХ в большей степени будет осуществляться за счет региональных бюджетов. Около 17% федеральных бюджетных расходов засекречены, и только 6% из них связаны с затратами на оборону и безопасность страны.

Социальная политика реализуется посредством *специфических методов*:

- социального целеполагания, т.е. закрепления в социальной политике целевых социальных нормативов – показателей развития социальной сферы;
- социального планирования, т.е. разработки минимальных социальных норм и стандартов;
- социального программирования – разработки целевых государственных социальных программ;
- социального прогнозирования – разработки социальных прогнозов.

Для того чтобы РФ развивалась как социальное государство, необходимо постоянно совершенствовать действующее законодательство для обеспечения соблюдения следующих *постулатов и правил*:

1. Выбор и установление социальных целей является приоритетом деятельности органов власти и управления. Количественно определенные социальные параметры качества и уровня достойной жизни людей должны иметь законодательный характер и обосновываться федеральными органами государственной власти. Роль исполнительной власти при этом состоит в оценке реализуемости поставленных социальных целей, определении сроков и механизмов их достижения.

2. Конкретный сценарий социально-экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу (5, 10, 15

лет), обеспечивающий реализацию поставленных социальных целей в минимально возможные сроки, подлежит обязательному демократическому обсуждению и законодательному утверждению.

Разработка вариантов регулирования должна исходить из критерия общего наращивания финансовых ресурсов, направляемых на реализацию социальных целей; из принятия общественно приемлемой пропорции в финансовых отчислениях на социальные нужды между бюджетом, доходами бизнеса и самих граждан; основываться на более детальной проработке резервов улучшения финансово-кредитной, промышленной, научно-технической, внешнеэкономической политики государства.

Выбор оптимального решения на основе альтернативных вариантов социально-экономического развития страны должен осуществляться с помощью механизмов социального партнерства: органов власти, предпринимательских структур, профсоюзов и других общественных объединений граждан. Решение должно рассматриваться и одобряться большинством субъектов РФ, проходить экспериментальную проверку и социальную экспертизу и внедряться в практику после общественного признания их полезности для всего общества.

3. Функции, формы и методы (технологии) деятельности субъектов социальной политики по осуществлению выбранного (общественно приемлемого) сценария социально-экономического развития страны подлежат законодательной регламентации.

Законодательно должны утверждаться все основные стратегические документы, принимаемые в качестве нормативной базы для макроэкономического регулирования, в том числе государственная программа стратегии социально-экономического развития страны на 5-10-15-летний период, а также соглашения о взаимодействии по решению стратегических проблем социально-экономического развития между Правительством РФ, объединениями предпринимателей и профсоюзами.

4. Планируемые показатели социально-экономического развития страны должны проверяться на их социальную эффективность. Проекты или решения органов власти и управления по стратегически значимым проблемам (реструктуризация естественных монополий, реформа ЖКХ, модернизация образования, допуск ведущих транснациональных корпораций на российские рынки, вступление в ВТО и т.п.) должны иметь обоснование социальных последствий и удовлет-

ворять социальным критериям (повышению уровня и качества жизни большинства граждан России). Социальная экспертиза принимаемых решений должна устанавливать степень влияния этих решений на человека, его материальное, культурное, духовное и физическое состояние. Оценка социальных последствий должна производиться специалистами на основе исследований, финансируемых бюджетом, государственными внебюджетными фондами и бизнесом.

5. Необходимо обеспечить объективную оценку результатов социально-экономического развития страны. Следует проводить систематический и объективный мониторинг соответствия законодательно установленных и фактически достигнутых количественных и качественных показателей социального развития в целом по стране и по субъектам РФ. Обязательным является применение комплекса независимых экспертиз и анализов динамики уровня жизни населения в зависимости от проходящих в стране социально-экономических процессов.

6. Ответственность органов власти и бизнеса за реализацию основных положений и принципов построения социального государства. Систематическая оценка деятельности Правительства РФ по достижению заданных социальных макроуровневых параметров должна производиться ежегодно и гласно. В случае неудовлетворительной ситуации с выполнением данных параметров как следствия низкого качества применяемого инструментария государственного регулирования экономики, необоснованного отклонения от принятого социально ориентированного стратегического курса, невыполнения запланированных стратегических (сценарных) мероприятий должен срабатывать механизм персональной ответственности должностных лиц в структурах исполнительной власти.

7. Проведение взаимоувязанной социально-экономической политики на всех уровнях: федеральном и территориальном. Региональные администрации должны реально противодействовать негативным социальным последствиям кризисных явлений в экономике. В частности, противостоять необоснованному росту цен на продукцию и тарифов на услуги организаций и отраслей-монополистов, содействовать процессам эффективной занятости трудящихся и т.д.

Социальная политика на федеральном уровне, на уровне субъекта РФ и соответствующих органов управления носит в большей мере рамочный, нормативно-задающий характер (разрабатываются и принимаются соответствующие законы, указы, постановления). В реаль-

ные дела социальная политика воплощается на городском, районном, муниципальном и корпоративном уровнях (уровне организаций).

В задачи федерального уровня власти входят установление основ государственной социальной политики, правовое регулирование отношений в социальной сфере, разработка федеральных программ социального развития страны, разработка и утверждение государственных минимальных социальных стандартов федерального уровня, обеспечение государственных гарантий их реализации.

Субъекты РФ

- разрабатывают основы региональной социальной политики с учетом исторических и культурных традиций территории;
- устанавливают региональные социальные стандарты и нормы (с учетом государственных минимальных социальных стандартов);
- заботятся о сохранении и укреплении социальной инфраструктуры, находящейся в собственности субъектов РФ;
- организуют подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников в области образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения;
- обеспечивают соблюдение законодательства РФ во всех сферах социальной политики.

Региональный (муниципальный) уровень призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий. Задачей органов местного самоуправления является непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия жизни человека и его воспроизводство.

На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления должны разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования.

Фактический объем социальных услуг, предоставляемых населению органами местного самоуправления:

- комплексные центры социального обслуживания ветеранов и других социальных групп;
- социально-реабилитационные центры и социальные приюты для несовершеннолетних;
- дома инвалидов и престарелых;

- детские дома;
- центры психолого-педагогической помощи населению и т.д.

Органы местного самоуправления осуществляют также мероприятия и содержат организационные структуры по борьбе с наркоманией, с детской беспризорностью, содействуют организации занятости населения, участвуют в подготовке и регистрации трудовых соглашений между трудовыми коллективами и работодателями на территории муниципальных образований, в разрешении трудовых споров.

В числе базовых механизмов реализации и функционирования социального государства было и остается право.

5.3. Законодательно-нормативное обеспечение социальной политики

Существующий перечень правовых актов и самих актов, необходимых для создания и успешного функционирования социального государства, должен постоянно пополняться по мере поэтапного приближения к социальному государству и поэтапного развития. Основным правовым актом является Федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 г. № 442 «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации», определяющий ГСС.

Он определяет права и обязанности всех субъектов регулирования социальной политикой государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественных объединений в части осуществления ими деятельности в области социальной политики. Остальные законы устанавливают систему государственных социальных стандартов, охватывающую основные сферы социальных отношений:

- оплата труда и трудовые отношения;
- обеспечение занятости и помощи безработным;
- пенсионное обеспечение;
- обеспечение населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, а также товарами массового спроса;
- образование;
- здравоохранение и обеспечение лекарственными средствами;
- наука;
- культура;
- социальное страхование;
- социальная помощь и социальное обслуживание населения;
- обеспечение экологической безопасности;

- защита социальных прав граждан.

Одним из ключевых механизмов функционирования социального государства является государственная кадровая политика РФ:

- разработка основных принципов и приоритетов в области профессионального развития кадрового потенциала общества;
- разработка принципов и механизмов экономического стимулирования субъектов управления по обеспечению востребованности кадрового потенциала общества;
- формирование правовых и организационных основ по защите общества от непрофессионализма и защите интересов граждан, занятых в профессиональных видах труда;
- разработка механизмов распределения кадрового потенциала для обеспечения и сохранения единого социокультурного пространства и территориальной целостности РФ.

Законодательно-нормативное обеспечение социальной политики находит свое выражение через систему международных правовых норм, законов РФ (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Законодательно-нормативное обеспечение социальной политики

Международные правовые акты, регулирующие права граждан на социальное обеспечение	Нормы международного права об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина; Всеобщая декларация прав человека; Конвенция МОТ №117 «Об основных целях и нормах социальной политики»; Рекомендации МОТ: №167 «О сохранении прав в области социального обеспечения»; Нормы и соглашения права социального обеспечения стран Содружества Независимых Государств: «О гарантии прав граждан государств–членов СНГ в области пенсионного обеспечения» и другие нормы и соглашения;
Указы президента	№256 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; №606 «О мерах по реализации демографической политики»; №431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»; №134 «О мерах по своевременной выплате зарплаты»; №137 «О совершенствовании пенсионного обеспечения»; №761 «О национальной стратегии действий в отношении детей»; №175 «О ежемесячных выплатах лицам, ухаживающим за инвалидами»; №1688 «О мерах по реализации политики в сфере защиты детей-сирот»

Законы РФ	<p>Конституция РФ – основной источник права социального обеспечения, закрепленного в статьях 7, 18, 33, 38, 30, 41, 45, 46, 53; Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, Семейный кодекс, Жилищный кодекс;</p> <p>Законы РФ, регулирующие социальное обеспечение и социальную сферу:</p> <p>ФЗ-15, ФЗ-323, ФЗ-326 «Об охране здоровья граждан»;</p> <p>ФЗ-167, ФЗ-173 «О государственном пенсионном обеспечении РФ»;</p> <p>ФЗ-125, ФЗ-255, ФЗ-165 «Об обязательном социальном страховании»;</p> <p>ФЗ-181 «Об основах охраны труда в РФ»;</p> <p>ФЗ-81, ФЗ-256 «О защите материнства и детства»;</p> <p>ФЗ-5 «О ветеранах»;</p> <p>ФЗ-122 «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;</p> <p>ФЗ-1032-1, ФЗ-162 «О занятости населения»;</p> <p>ФЗ-122 «О порядке установления стипендий и социальных выплат»;</p> <p>ФЗ-273 «Об образовании в РФ»;</p> <p>ФЗ-323 «Об основах охраны здоровья граждан»;</p> <p>ФЗ -326 «Об обязательном медицинском страховании»;</p> <p>ФЗ-256 «О материнском капитале»</p>
Постановления правительства РФ	<p>№406, №239 «О государственном регулировании тарифов»;</p> <p>№296 «Об утверждении государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан»;</p> <p>№1488 «О возможностях предоставления коммунальных услуг и содержании общего имущества»;</p> <p>№393 «О гарантированном обеспечении жизненно важными лекарственными средствами»;</p> <p>№244 «О плате за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов»;</p> <p>№42 «Об индексации выплат, пособий»;</p> <p>№354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений»;</p> <p>№627 «Об использовании материнского капитала»</p>

Необходимо дальнейшее развитие нормативной базы социального партнерства, обеспечивающей законодательное определение порядка взаимодействия и взаимной ответственности основных участников переговорного процесса – профсоюзов, работодателей и органов власти.

В развитие действующего Трудового кодекса принят федеральный закон «О социальном партнерстве», который придал правовую силу и обязательность коллективным соглашениям и договорам. Последние

изменения были внесены в «Трудовой кодекс Российской Федерации» Федеральным Законом №207-ФЗ от 19.07.2018 г.

Изменения в законодательстве должны:

- повысить статус Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и ответственность сторон за выполнение мероприятий Генерального соглашения;
- ужесточить нормы законодательства за нарушение, несоблюдение, невыполнение принятых коллективных договоров и соглашений.

Наряду с принятием новых законов представляется целесообразным внесение необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство, приведение его в соответствие с положениями и принципами социального государства с социальным рыночным хозяйством.

Практическую реализацию социальной политики позволяет осуществить система социальных нормативов и стандартов.

В настоящее время в практической работе при формировании бюджетов различных уровней применяются социальные нормы и нормативы по широкому кругу показателей. Значительная часть законодательно установленных и закреплённых другими нормативно-правовыми актами социальных норм и нормативов определяют гарантии предоставления социальных услуг (их уровень и соотношения) в отраслях социальной сферы: науки, образования, здравоохранения, культуры и др.

Повышению уровня социальной защищённости человека должна способствовать государственная *социальная стандартизация* по всем важнейшим направлениям социальной политики. Она предусматривает введение системы социальных норм и нормативов различного уровня, в том числе минимальных, рациональных и оптимальных. Большинство этих норм и нормативов являются обязательствами государства перед различными категориями и группами населения и должны им обеспечиваться за счёт его финансовых ресурсов. Размеры установленных государством социальных норм и нормативов пересматриваются в зависимости от темпов инфляции и имеющихся экономических возможностей.

Государственные социальные стандарты устанавливаются в виде законодательных актов и (или) других видов нормативных правовых актов и обязательны для применения на всей территории РФ.

Формирование системы ГСС осуществляется на базе следующих принципов:

– соблюдение и обеспечение конституционных прав и гарантий граждан;

– целевое, адресное внедрение механизмов нормативного метода подушевого финансирования отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов с учетом социально-экономического положения в стране, региональных и местных факторов и условий;

– закрепление доходов и расходов на социальные нужды по уровням бюджетной системы РФ в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

– гласность, означающая обязательное информирование населения через средства массовой информации о ГСС, их разработке, утверждении, применении и финансовом обеспечении, обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений при формировании и применении системы государственных социальных стандартов.

В результате установления и применения ГСС в РФ становится возможным проведение более эффективных мероприятий по

– удовлетворению потребностей населения в социальных услугах;

– государственной поддержке развития социальной сферы;

– выравниванию уровня социального развития на территориях субъектов РФ;

– концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной социальной политики;

– планированию и организации предоставления гарантируемых социальных услуг;

– оценке и контролю деятельности учреждений и организаций, осуществляющих реализацию государственных социальных стандартов.

ГСС оплаты труда и трудовых отношений предусматривают минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый Федеральным законом (ФЗ), в соответствии с ценой труда, и позволяющий гражданину содержать себя и семью (включая ребенка), а также почасовая оплата труда, стимулирующая востребованность кадрового потенциала общества.

ГСС обеспечения занятости и помощи безработным предусматривают

- размер квоты для организации первого рабочего места или размер денежной компенсации за его не предоставление;
- размер, срок и порядок предоставления пособия по безработице;
- условия переобучения и профессиональной переподготовки безработных, порядок и сроки предоставления им информации по вопросам трудоустройства.

ГСС пенсионного обеспечения устанавливают размеры пенсий, которые превышают прожиточный минимум, гарантии обеспечения своевременности и полноты выплат, сроки и порядок индексации пенсий.

ГСС обеспечения населения товарами и услугами массового спроса предусматривают

- минимальный набор важнейших продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг (входящих в состав потребительской корзины) и нормативов их потребления для основных социально-демографических групп населения;
- перечень категорий населения, нуждающихся в реализации ему товаров массового спроса по сниженным ценам и (или) на иных льготных условиях, порядка предоставления таких льгот и организации контроля за его соблюдением.

ГСС обеспечения населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами учитывают

- нормативы обеспечения жилой и общей площадью в расчете на человека;
- порядок учета граждан, нуждающихся в получении жилья и улучшении жилищных условий;
- порядок предоставления жилья гражданам с разным уровнем денежных доходов;
- перечень и нормативы предоставления населению основных видов коммунальных услуг (в составе потребительской корзины);
- максимально допустимую (предельную) долю расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг (в совокупном доходе семьи);
- порядок предоставления группам населения с низким доходом субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

– категории граждан, которым жилье, коммунальные и бытовые услуги предоставляются бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях.

ГСС образования различаются по видам: дошкольное образование; общее образование; детские специализированные и специальные образовательные учреждения; начальное, среднее, высшее профессиональное, дополнительное и послевузовское образование, и должны определять основные параметры деятельности, в том числе порядок и нормативы их финансирования.

Составляющей ГСС служат государственные образовательные стандарты, разрабатываемые Министерством образования России и определяющие содержание основных образовательных программ, требования к уровню подготовки выпускников, объемы учебной нагрузки обучающихся по этим программам и др. Особое внимание уделяется ГСС для детских специализированных и специальных образовательных учреждений.

ГСС науки предусматривают

- порядок и нормативы финансирования научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- норматив материально-технического обеспечения деятельности научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- порядок предоставления грантов научным учреждениям, коллегам и научным работникам;

ГСС здравоохранения и физического развития определяют

- перечень видов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения;
- нормативы обеспечения населения бесплатной медицинской помощью, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения в расчете на одного жителя;
- категории граждан, пользующихся льготами при обеспечении медицинской помощью и лекарственными препаратами;
- перечень жизненно важных лекарственных средств, в отношении которых осуществляется регулирование и (или) регистрация цен, а также категории населения, которые должны обеспечиваться ими бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях;
- порядок финансирования учреждений здравоохранения и физической культуры из бюджетов разных уровней.

К отраслевым (профессиональным) стандартам в области здравоохранения, включаемым в ГСС предоставления медицинской помощи населению, относятся стандарты профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, в том числе инвалидов, а также объемные показатели, предусмотренные Программой государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью.

В состав ГСС санитарно-эпидемиологического благополучия населения включаются нормы, устанавливаемые государственными санитарно-эпидемиологическими правилами.

ГСС культуры определяют

- категории населения, пользующегося бесплатными услугами учреждений культуры и (или) с предоставлением иных льгот;
- порядок финансирования учреждений культуры из бюджетов разных уровней для сохранения и приумножения культурных ценностей.

ГСС социальной помощи и социального обслуживания населения определяют

- категории граждан, нуждающихся в социальной помощи;
- перечень и нормативы потребления социальных услуг, предоставляемых учреждениями социального обслуживания населению бесплатно и (или) на иных льготных условиях;
- порядок финансирования учреждений социального обеспечения и социального обслуживания населения из бюджетов разных уровней.

ГСС обеспечения экологической безопасности населения предусматривают

- предельно допустимые нормы загрязнения окружающей среды от вредного воздействия природных и техногенных аварий и катастроф;
- условия для обеспечения доступности получения гражданами достоверной информации о состоянии окружающей среды;
- порядок возмещения ущерба здоровью или имуществу граждан в случае природных и техногенных катастроф, а также правонарушений в области обеспечения экологической безопасности.

ГСС защиты социальных прав граждан определяют порядок

- предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи (включая услуги нотариата);
- государственной и общественной защиты прав потребителей товаров и услуг;

– предоставления гражданам компенсации причиненного им ущерба в связи с неправомочными действиями учреждений социальной сферы;

– финансирования учреждений, предоставляющих юридическую помощь гражданам в области защиты их социальных прав.

ГСС применения налогового и ценового механизмов определяют установление порядка налогообложения граждан, предоставление им налоговых льгот, а также регулирование цен и тарифов в сфере потребительского рынка в соответствии с законодательством, обеспечение необходимых условий для развития акционерной собственности работников.

Социально значимыми стандартами, характеризующими уровень предельно допустимых норм социального обеспечения, являются минимальный потребительский бюджет, прожиточный минимум, уровень бедности, черта бедности и др. В них устанавливается мера потребления соответствующих социальных благ и услуг не ниже минимально допустимых размеров.

Минимальные социальные гарантии составляют основу системы социальной защиты населения в обществе рыночных отношений. Они устанавливаются государством в соответствии с законодательством и возможностями их финансового обеспечения.

Нормативные потребительские бюджеты имеют несколько разновидностей.

1) Потребительские бюджеты высокого достатка.

2) Рациональные потребительские бюджеты, которые соответствуют рациональным потребностям населения.

3) Система минимальных потребительских бюджетов: минимальный потребительский бюджет (МПБ) и бюджет прожиточного минимума (БПМ). В настоящее время Министерством труда и социального развития РФ утвержден только БПМ, который является МПБ низкого стандарта.

Минимальный потребительский бюджет – стоимость набора потребительских товаров и услуг, обеспечивающих социально обоснованный минимальный уровень потребления материальных и духовных благ, необходимых для развития личности. Рассчитывается в соответствии с Указом Президента РФ от 02.03.92 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации». На 1.01.2017 г. составляет 21 367 руб.

Прожиточный минимум представляет собой показатель минимального уровня потребления материальных благ и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности в стоимостном выражении. В мировой практике используются *три основных метода расчета* прожиточного минимума: нормативный, статистический и комбинированный.

Нормативный метод предусматривает формирование натурально-вещественного состава прожиточного минимума из научно обоснованных нормативов потребления товаров и услуг.

Статистический метод основывается на анализе реально складывающихся пропорций фактического потребления населением товаров и услуг.

Комбинированный метод предусматривает определение стоимостной величины продовольственной потребительской корзины прожиточного минимума (нормативным или статистическим методом) и с учетом фактической структуры расходов населения и некоторых субъективных факторов доли расходов на непродовольственные товары и услуги в общем объеме прожиточного минимума.

Согласно нормативному методу прожиточный минимум представляет собой стоимостную оценку минимальной потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Сама же величина прожиточного минимума определяется на основании потребительской корзины и данных Росстата об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги. Прожиточный минимум считается наиболее оптимальным показателем нижней границы социального стандарта уровня жизни населения.

Потребительская корзина представляет собой набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Рассчитывается не реже 1 раза в 5 лет.

С 1 января 2013 г. вступила в силу новая потребительская корзина, которая будет действовать до 2021 г. В потребительскую корзину в первую очередь включены продукты питания, которые составляют около 50% ее стоимости. Во вторую группу включены непродовольственные товары – одежда, обувь, головные уборы, бельё, лекарства. Третья группа потребительской корзины состоит из услуг: коммунальные услуги, расходы на транспорт, культурные мероприятия и прочее. В итоге получается, что, исходя из расчета потребительской

корзины, россиянину в день «положено» 300 г хлеба, 280 г картошки, 300 г овощей, 160 г свежих фруктов, 60 г сладкого, 800 г молока и молочных продуктов. Один раз в два дня съесть одно яйцо, довольствоваться в день 160 г мяса и употреблять в неделю не более 350 г рыбы. Что же касается культурного развития, то трудоспособный российский гражданин имеет законное право на свой прожиточный минимум раз в месяц сходить в кино или театр.

На 2019 год набор потребительской корзины (ПК) включает в себя 156 позиций. Сравнить данный уровень можно с другими странами – в США дается 300, в Германии прописано 475 позиций, а в Великобритании — 350. Сравнение проводить актуально и в случае с ценами в разных регионах. В целом по России, данные отличаются в центральных областях и в провинциях. Наиболее высокая стоимость ПК наблюдается в столице и в Санкт-Петербурге. Это два населенных пункта, образующих самые крупные размеры по прожиточному минимуму и заработной плате. Потому и уровень стоимости жизни также дороже.

Потребительская корзина определяется для трех основных социально-демографических групп населения: трудоспособное население, пенсионеры, дети. Стоимость потребительской корзины на 1.01.2018 г. составила: для трудоспособного населения – 6300 руб., пенсионеров – 5400 руб., детей – 6400 руб.

На основании проведенного исследования Росстатом, выяснилось, что 87% россиян планируют экономить в 2019 г. Всего в исследовании приняли участие более 10 тыс. человек. Техника, а также путешествия и алкоголь вошли в тройку категорий, покупкой которых готовы жертвовать в первую очередь. При этом 33% опрошенного населения планируют сокращать расходы на путешествия, 18,23% – планируют экономить на алкоголе. На технике готовы экономить 13,24% участников опроса, 9,85% – будут реже посещать места общественного питания, а 6,31% – сэкономят на продуктах питания. Расходы на автомобиль готовы сократить 6,11% участников, на одежду – 3,58%, а на недвижимость и коммунальные платежи – 2,9 и 2,5% соответственно. Около 1,77% и 1,61% готовы тратить меньше денег на кинотеатры и мобильную связь. Меньше всего участников опроса (0,87%) готовы сэкономить на косметике. Экономическая ситуация подталкивает население отказываться от привычных жизненных традиций, а рост цен, вызванный падением курса отечественной валю-

ты, приводит к необходимости более детально контролировать свои расходы.

Величина прожиточного минимума на 1 июня 2018 г. на душу населения в целом по России – 9786 руб., для трудоспособного населения – 10 573 руб., для детей – 9603 руб., для пенсионеров – 8078 руб. Для Москвы данное значение утверждено Постановлением Правительства Москвы № 526-ПП от 5 июня 2018 года и составляет:

- на душу населения – 15 786 руб.;
- для граждан трудоспособного возраста – 17 990 руб.;
- для граждан, достигших пенсионного возраста – 11 157 руб.;
- для детей – 13 787 руб.

Уровень бедности – размер дохода лица, семьи, обеспечивающий минимальное удовлетворение жизненных потребностей. По данным министерства финансов, в 2019 г. более 20 млн россиян будут находиться фактически за чертой бедности, получая доход ниже официального прожиточного минимума.

В прогнозе социально-экономического развития России на 2017–2019 гг. говорится, что численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2019 г. сократится до 13,9%.

Черта бедности – нормативно устанавливаемый уровень денежных доходов человека, семьи за определенный период, который обеспечивает физический прожиточный минимум.

Прогнозируется, что в 2019 г. примерно 20,5 млн человек будут получать доход ниже прожиточного минимума (фактически будут находиться за чертой бедности), что на 1,4 млн человек больше, чем в 2015 г.

По итогам первых трех месяцев 2017 г. коэффициент Джини, которым во всем мире измеряют величину социального неравенства (имущественного расслоения), снова показал положительную динамику, увеличившись до 0,396 (чем ближе показатель к нулю, тем равномернее распределены доходы между разными группами населения). По итогам первого квартала 2016 г. коэффициент Джини был равен 0,392.

В первом полугодии 2016 г. коэффициент Джини увеличился до 0,399 по сравнению с 0,396 в первом полугодии 2015 г. До этого, начиная с первого полугодия 2013 г., этот показатель на протяжении трех лет снижался.

5.4. Анализ и оценка влияния государственного регулирования

Одним из основных элементов государственной политики является ее оценка. Очевидно, что должна быть система получения информации и обеспечения контроля результатов и последствий принимаемых решений и всей социально-экономической политики в целом. Без этого важного звена резко снижается эффективность государственной политики и крайне затруднительно разрабатывать будущую стратегию и регулировать государственные программы.

Оценка реализации государственной политики – это совокупность механизмов и методов по изучению и измерению фактических результатов государственной политики или программ, которые завершены или находятся в стадии реализации, для их совершенствования.

Главная цель оценки состоит в том, чтобы собрать данные и провести анализ информации о конечных или промежуточных результатах, а затем использовать ее для:

- определения результатов и последствий проводимой политики;
- совершенствования политики или повышения качества принимаемых решений.

В стране принято много различных социальных программ, под которые государством выделяются большие финансовые средства, но часто никто не знает, какова реальная отдача от их реализации, в какой степени они помогли решению конкретных социальных проблем. Существует потребность в том, чтобы объективно оценить достижения и успехи в работе, а также возникающие проблемы и неудачи.

Применяются различные типы оценок разнообразных аспектов и сторон государственной политики, а также действий вовлеченных в процесс участников на всех этапах осуществления политики. К основным типам оценок государственной политики относятся:

- 1) оценка процесса реализации;
- 2) оценка результатов;
- 3) оценка последствий;
- 4) оценка экономической эффективности.

Задача состоит в том, чтобы дать оценку деятельности государственных структур, проводимой социально-экономической политике или реализуемым программам, результатам и последствиям политики или программ.

Выбор типа оценки и методов проведения оценочных исследований связан с несколькими обстоятельствами, которые зависят от цели оценки; интересов организации или отдельной группы лиц; политических условий; наличия необходимых ресурсов и времени.

Планирование и проведение работы по оценке результатов государственной политики в какой-либо общественной сфере требуют ответа на ряд сложных методологических проблем, среди которых можно назвать выбор показателей, применение количественных и качественных оценок, обеспечение точности и объективности проведения оценок, использование результатов оценочных исследований и др.

Оценочные исследования должны проводиться на всех этапах развития государственной политики и до начала ее реализации. Например, если надо определить последствия осуществления различных альтернативных вариантов программ. Данные исследования позволяют проверить теоретические основы и предпосылки разработки программы, процесс, связывающий вход и выход программы, эффективность всех элементов программы и результативность альтернативных вариантов.

Все формы оценочных исследований можно разделить на две группы.

1. Научные исследования. При этом используются различные научные методики, применяемые при изучении многообразных социальных явлений. Они позволяют получить достоверную и полную информацию, но требуют много времени, денег и привлечения квалифицированных специалистов. Чаще всего применяются следующие методы:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдение (открытое и скрытое);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- применение контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.

2. Традиционные формы. В реальной жизни чаще всего применяют традиционные формы оценок, которые близки к политическому или административному контролю хода принятых решений. К таким методам относятся:

- парламентские слушания;
- отчеты государственных руководителей;

-
- контрольные комиссии;
 - государственный аудит;
 - разработка бюджета и др.

В целом процесс проведения оценочных исследований состоит из нескольких этапов и предполагает разработку специальной программы, которая включает:

- выбор оцениваемой государственной программы в определенной сфере;
- определение программных целей исследования и оценочных показателей;
- выбор стратегии проведения исследования, методов и средств оценки;
- подготовку базы данных, сбор информации и измерение;
- оценку результатов программы или политики в определенной сфере, ее анализ;
- подготовку отчета;
- представление выводов и рекомендаций.

Несмотря на различия в подходах и методах общая схема данных исследований заключается в попытке определить состояние какого-либо объекта или явления до и после проведения запланированных мероприятий, и здесь возникает много вопросов методологического порядка: выбор показателей произошедших изменений, оценка влияния проведенных мероприятий на изменения, критерии объективности.

Одним из методов оценки результативности решения проблемы и эффективности проведенных мероприятий является изучение двух объектов: контрольной и экспериментальной групп. Контрольная группа представляет выбранный социальный объект, который не был охвачен мероприятиями, а экспериментальная группа испытала непосредственное воздействие данной программы или политики. Сравнение этих групп позволяет более или менее точно оценить влияние проводимой политики. В качестве основных показателей выбирают время исследования (до или после программы), количество объектов (контрольная и экспериментальная группы).

Результаты оценочных исследований обычно используют для решения следующих задач:

- создания обратной связи для улучшения действующей программы;

- получения дополнительной информации, помогающей принять решение при завершении определенного цикла программы: прекращение, модификация, расширение программы;
- получения информации для высших руководителей при решении о судьбе всей программы;
- получения средств влияния определенной группы на государственную политику.

Например, государственные программы независимо от их содержания и области применения оцениваются по следующей схеме: реализация программы, оценка результатов программы, оценка последствий программы.

Оценка выполнения программ включает изучение методов управления, их эффективности, способностей и возможностей организационных структур справиться с поставленными задачами, способности мобилизовать имеющиеся ресурсы, компетентности руководителей и служащих и др.

Оценка результатов политики предполагает изучение того, в какой степени были выполнены поставленные задачи и цели, удалось ли полностью осуществить запланированные мероприятия и достичь соответствующих показателей. Здесь, пожалуй, самыми трудными проблемами являются неясно поставленные цели и отсутствие набора хорошо измеряемых показателей. Это проблемы возможности количественного оценивания выбранного объекта.

Оценка последствий программы является наиболее сложным типом оценки, хотя ее все чаще используют, особенно при изучении последствий социально-экономического регулирования. Трудность состоит в том, что последствия могут проявиться не сразу, а через определенный промежуток времени, иногда довольно продолжительный. Более того, часто не очень ясны те причины, которые привели к данным последствиям. Также весьма сложно выразить последствия в количественных показателях.

Оценка экономической эффективности проводится на основании двух методов: издержки – выгоды; издержки – эффективность. Она позволяет определить, насколько рационально были израсходованы соответствующие ресурсы, выделенные под данную программу. При анализе результатов выполнения социальных программ ставится несколько групп вопросов.

1. Достигла ли программа социальных групп, для которых она предназначалась? Обеспечивает ли она соответствующие выгоды и предоставление определенных услуг?

2. Каков непосредственный результат программы? Можно ли его объяснить другими внешними обстоятельствами?

3. Имеются ли последствия реализации программы, которые не были заранее запланированы?

4. Каковы выгоды и издержки программы? Насколько эффективно использовались ресурсы по сравнению с альтернативными вариантами?

Так, оценка предлагаемых государственными организациями услуг обычно проводится по четырем направлениям:

- общая оценка;
- оценка точности и полезности;
- оценка своевременности;
- оценка профессионализма и законности.

Во многих странах приняты специальные законодательные или нормативные документы, в соответствии с которыми оценка включена в процесс разработки и принятия решений, так как опыт показывает, к каким серьезным проблемам и осложнениям может привести одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне. Особое внимание в настоящий момент уделяют анализу влияния (*analysis impact*) – относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время специалистами и широко используемому в работе государственных структур, особенно министерств и ведомств.

В развитых странах анализ влияния используется чаще всего при введении новых регулирующих правил и норм, оценке их последствий для бизнеса (Великобритания), финансов (Австрия, Португалия, Финляндия), социально-экономического развития (Голландия, Великобритания, США). Инструментами анализа служат опросные листы, изучение конкретной практики, модель издержек и т.д. Анализ влияния государственного регулирования (АВГР) представляет специальную технику для систематической оценки позитивных и негативных последствий существующих и альтернативных моделей регулирования. Польза от применения АВГР заключается в том, что он способствует:

– лучшему пониманию реального влияния действий государства на социально-экономические процессы (инструмент анализа);

- интеграции и согласованию целей и задач при разработке политики (инструмент координации);
- совершенствованию механизма консультирования и большей открытости правительства (инструмент консультирования);
- повышению ответственности государственных органов управления путем предоставления большей информации и демонстрации пользы государственных решений для общества (инструмент отчетности).

В общем виде анализ и оценка влияния государственной социально-экономической политики или программ имеет структуру, представленную на рис. 5.5.

После проведения оценки и представления ее результатов руководителю возможно принятие различных решений, влияющих на судьбу программы или данной политики. Обычно имеется несколько вариантов, в том числе:

- продолжение программы;
- успешное завершение программы;
- модификации программы;
- прекращение программы при ее неудаче.



Рис. 5.5. Схема анализа и оценки влияния государственной политики и программы на социальные процессы

Решение, связанное с продолжением программы или поддержкой политики, возможно, если достигнуты положительные результаты.

Поддержка программы или политики возможна в форме политической, материальной или интеллектуальной помощи и содействия, чтобы продолжить или расширить охват населения данной программой. Если результаты отличаются от первоначальных целей, но целесообразность проведения данной политики или программы не вызывает больших сомнений, то проводят регулирование и корректировку политики.

Кроме того, при принятии решения о продолжении или модификации программы могут изучаться вопросы об изменении ее целей или приоритетов, совершенствовании механизма финансового или материального обеспечения и т.д. Они могут быть связаны с политическим давлением, действиями судебных органов власти, сопротивлением отдельных групп интересов и т.д. В общем, для эффективной государственной политики необходимо рациональное объединение всех трех важных элементов: оценки, усиления влияния и регулирования.

Правительство РФ наряду с обеспечением реализации национальных проектов внедряет меры:

- по повышению эффективности программ в области социальной политики;
- по совершенствованию существующих механизмов предоставления социальной помощи;
- по созданию условий для вовлечения бедных трудоспособных граждан в экономическую деятельность;
- по обеспечению координации деятельности всех органов, осуществляющих предоставление жилищных субсидий и иных форм социальной помощи при реализации программ помощи бедным;
- по содействию повышению региональной и межрегиональной трудовой мобильности.

Продолжается реализация административной реформы и реформы государственной службы, направленных на обеспечение публичности и регламентации деятельности государственных органов власти.

Содержание социальной политики раскрывается в показателях процесса взаимодействия социальных групп:

- реальные участники социальной политики и социально-пассивные субъекты;
- состав наиболее влиятельных субъектов (классов, социальных групп);
- решающие параметры социального положения влиятельных субъектов;

- самые важные современные социальные проблемы;
- место государства в социальной политике;
- цели наиболее влиятельных субъектов социальной политики, их стратегии и программные приоритеты;
- конкретно-историческое соотношение социальных сил;
- сложившиеся устойчивые тенденции и векторы социального развития;
- степень социальной устойчивости общества, важнейшие факторы его стабильности и нестабильности.

Принятие некоторых решений Правительства, связанных с долгосрочным обеспечением поставленных целей, может быть непопулярно в обществе в текущее время и вызывать негодование и протесты. Например, решение о повышении пенсионного возраста для населения с 55 до 60 лет для женщин и с 60 до 65 лет для мужчин обосновывается рядом социально-экономических и демографических проблем, но полноценное финансирование пенсионеров за счет Пенсионного фонда должно сопровождаться разумным управлением финансов и грамотным вложением поступающих средств от работодателей. Кризис финансирования Пенсионного фонда в 2008 г. был связан с вложением его средств в ценные бумаги США и их последующим обвалом на фондовом рынке.

5.5. Цели социальной политики России

В результате экономических реформ девяностых годов XX в. произошла поляризация общества на две группы – группу высокодоходного населения (около 15%) и группу населения с низкими доходами, живущего на уровне бедности или за ее чертой (более 60%).

В 2000 г. за чертой бедности находились 42 млн человек, это 29 процентов населения страны. В 2012 г. нам удалось снизить этот уровень до 10 процентов.

Из-за последствий экономического кризиса бедность вновь подросла. Сегодня с ней сталкиваются 20 млн граждан, но это тоже недопустимо много. Даже некоторые работающие люди живут очень скромно.

Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) в 2015 и 2016 гг. составил 0,413%; по первому полугодю 2017 г. – 0,400%, (по первому полугодю 2016 г. – 0,399).

В настоящее время в стране накопилось множество социальных проблем, требующих решения на основе выбора приоритетов, которые предстоит определить государству и обществу. Принцип целостности социальной политики предполагает выделение приоритетов. Приоритеты социальной политики — основополагающие направления целевых действий государства и общества, ориентированные на решение наиболее значимых социальных проблем в конкретном пространственно-временном измерении.

Главные цели и приоритетные направления социальной политики в РФ на период до 2020 г. изложены в ряде документов, например, распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и т.п.

Реализация стратегических целей Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года требует достижения социального согласия, содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства. Меры, обеспечивающие решение данных задач, должны быть направлены на гармонизацию действий рынков, государства, семьи в области повышения уровня и качества жизни населения, создания в России общества равных возможностей. Для этого в свою очередь потребуются модернизация и развитие сектора социальных услуг, адресных программ для бедных и льготных категорий населения. Необходимо обеспечить формирование системы социальной поддержки и адаптации, отвечающей потребностям современного общества, реализующей помимо социальной защиты функции социального развития и создающей доступные механизмы «социального лифта» для всех, в том числе для социально уязвимых категорий населения. Основными целями социальной политики в РФ являются следующие: уменьшение уровня абсолютной и относительной бедности и увеличение численности среднего класса к 2020 г. до более чем половины населения; снижение коэффициента дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных) до 12 раз в 2020 г.; доведение размеров денежного довольствия и пенсий военнослужащих до уровня, отвечающего важности данного вида деятельности в области обеспече-

ния обороноспособности страны; охват бедного населения в стране государственными социальными программами к 2020 г.—до 100%; решение к 2020 г. одной из самых острых проблем полного удовлетворения потребности в постоянном уходе людей старшего возраста; достижение к 2020 г. уровня занятости инвалидов в РФ 40% от общего числа инвалидов.

Исходя из указанных целей долгосрочная политика социальной поддержки населения включает следующие приоритетные направления.

1. Улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов. Основными факторами борьбы с бедностью и повышения благосостояния населения являются высокие темпы экономического роста, и прежде всего создание эффективных рабочих мест и рост заработной платы. Огромное влияние на улучшение социальной ситуации должны оказать позитивные изменения в системах образования и здравоохранения как за счет повышения доступности и качества их услуг, снижения неформальных социальных платежей, так и за счет позитивного воздействия обновленной системы образования на возможности успешной экономической деятельности населения. Для снижения бедности и дифференциации населения по доходам должен быть осуществлен комплекс мер социальной политики, направленных на:

- повышение минимального размера оплаты труда;
- увеличение среднего размера трудовой пенсии по старости до уровня, обеспечивающего минимальный воспроизводственный потребительский бюджет;
- повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения путем адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи, в том числе системы социальных контрактов;
- дальнейшая ориентация налоговой системы на проблемы выравнивания уровня доходов путем расширения использования налоговых вычетов, введения налога на недвижимость, зависящего от ее рыночной стоимости.

2. Повышение эффективности государственной поддержки семьи путем:

- развития системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей;
- усиления стимулирующей роли дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей;
- создания механизмов оказания дополнительной поддержки неполным семьям с детьми и многодетным семьям с низкими доходами;
- совершенствования программы социального сопровождения и помощи семье в воспитании малолетних детей путем развития детских дошкольных учреждений, профилактики семейного неблагополучия;
- укрепления системы профилактики беспризорности и безнадзорности;
- повышения эффективности и доступности сети социальных служб, деятельность которых связана с профилактикой семейного неблагополучия и предоставлением социальной и психологической поддержки детям из семей, находящихся в социально опасном положении;
- полного завершения к 2020 г. процесса модернизации и развития системы социального обслуживания семей и детей в соответствии с международными стандартами социального обслуживания семей и детей в развитых европейских странах;
- совершенствования порядка и процедуры усыновления детей, приема детей в замещающие семьи;
- создания системы реабилитации детей-инвалидов.

3. Реабилитация и социальная интеграция инвалидов:

- организационное и институциональное совершенствование систем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов;
- повышение уровня социальной интеграции инвалидов и реализация мероприятий по обеспечению доступности для инвалидов жилья, объектов социальной инфраструктуры, транспорта;
- создание инфраструктуры реабилитационных центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов и их возвращение к полноценной жизни в обществе, формирование индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации;
- укрепление материально-технической базы учреждений медико-социальной экспертизы, реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий.

4. Социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов:

- обеспечение доступности социальных услуг высокого качества для всех нуждающихся граждан пожилого возраста;
- развитие всех форм предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам (нестационарной, полустационарной, стационарной и срочной социальной);
- обеспечение граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, местами, соответствующими потребностям, в стационарных учреждениях социального обслуживания;
- развитие платных форм социального обслуживания с учетом роста доходов граждан пожилого возраста и инвалидов и формирование сети комфортных пансионатов для пожилых для постоянного и временного проживания.

5. Развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг:

- преобразование большинства государственных и муниципальных учреждений системы социальной защиты, оказывающих услуги пожилым и инвалидам, в некоммерческие организации;
- обеспечение равенства условий налогообложения поставщиков социальных услуг различных организационно-правовых форм, сокращение административных барьеров в сфере деятельности негосударственных некоммерческих организаций;
- создание прозрачной и конкурентной системы государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги населению;
- содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, распространению волонтерства.

6. Формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений:

- интеграция лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества, внедрение моделей и программ развития навыков и умений самостоятельной жизни у людей, испытывающих трудности в интеграции и социализации;
- формирование системы социальной реабилитации несовершеннолетних и граждан, освобожденных из мест лишения свободы;
- формирование и развитие механизмов восстановительного правосудия, создание службы пробации;

– обеспечение гуманизации пенитенциарной системы, включая обеспечение эффективной образовательной и воспитательной работы в системе исполнения наказаний.

Исходя из целей социальной политики в майских указах Президент РФ 2018 г. Путин сформулировал важнейшие поручения правительству в серии из одиннадцати указов, получивших известность как Майские указы. Закончить реализацию их положений власти должны были к 2020 г., новый Указ задает цели до 2024 и даже до 2030 г.

Указом «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» правительству предписывается принять ряд мер «в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития» страны.

Важнейшие из национальных целей заданы в первом пункте указа, в соответствии с которым правительство должно уже к 2024 г. обеспечить выход на следующие показатели:

- устойчивый естественный рост численности населения;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- ускорение технологического развития страны, увеличение числа организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%;
- создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами;
- ради своевременного достижения этих целей правительство должно утвердить документы, задающие основные направления де-

тельности, и прогноз социально-экономического развития страны на ближайшие шесть лет, предусмотрев при этом «механизмы и ресурсное обеспечение» достижения вышеперечисленных национальных целей и скорректировать ранее принятые национальные программы.

В указе были сформулированы цели, которых необходимо достичь к 2024 г. Наиболее важными из них являются:

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;

- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7;

- внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей;

- ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

- снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения), смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. населения), младенческой смертности (до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей);

- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;

- обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования;

- увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн м² в год;

- создание возможностей для приобретения семьями со средним достатком жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8% годовых;

- снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 г.;

- снижение доли автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, в их общей протяженности на 10% по сравнению с 2017 г.;

- рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых не сырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год; создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций

и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики;

– достижение объема экспорта (в стоимостном выражении) не сырьевых неэнергетических товаров в размере \$250 млрд в год, в том числе продукции машиностроения – \$50 млрд в год и продукции агропромышленного комплекса – \$45 млрд в год, а также объема экспорта оказываемых услуг в размере \$100 млрд в год.

При формировании проектов федерального бюджета на ближайшие годы правительство должно в приоритетном порядке выделять средства на реализацию национальных программ, а в дальнейшем в приоритетном порядке направлять на их же реализацию дополнительные доходы бюджета.

Вопросы для самоконтроля

1. Социальное государство, функции, цели, история возникновения и развития.
2. Определите основные условия и средства развития социального государства.
3. Типы социального государства, их характеристика.
4. Назовите основные сферы социальных отношений, в которых осуществляется социальная политика.
5. Сущность социальной политики, функции, принципы, задачи.
6. Теоретические и правовые основы регулирования социальной сферы.
7. Типы социальной политики.
8. Назовите виды установления и применения ГСС на территории РФ.
9. Назовите принципы формирования системы ГСС.
10. Назовите один из видов ГСС, решаемые в нем задачи и предусмотренные меры.
11. Определите постулаты и правила, необходимые для развития РФ, как социального государства.
12. Модели социальной политики.
13. Этапы становления социальной политики РФ.
14. Субъекты государственного регулирования социальной сферы.
15. Основные направления социальной политики.
16. Определите наиболее эффективные системы социальной защиты граждан и социального выравнивания их доходов.

17. Объясните роль государственных социальных стандартов как важнейших элементов механизмов социальной политики социального государства.

18. Назовите несколько значений основных показателей ГСС в РФ, которые действуют сегодня.

19. Назовите схожие и отличительные черты задач федерального, регионального и муниципального уровня.

20. Назовите способы, виды и формы оценки реализации государственной политики.

21. Приведите несколько групп вопросов для анализа результатов выполнения социальных программ.

22. Назовите три важных элемента для эффективной государственной политики.

23. Определите основные цели анализа влияния государственного регулирования.

24. Определите основные факторы, определяющие степень социальной политики государства.

25. Назовите некоторые из множества социальных проблем, требующих решения в РФ, и определите их приоритет.

26. Дайте оценку некоторых минимальных социальнозначимых стандартов в РФ.

ТЕМА 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

6.1. Необходимость, сущность, цели и задачи государственного регулирования природоохранной деятельности, законодательно-правовые акты регулирования

Ресурсные богатства страны, недра в соответствии с Конституцией РФ принадлежат всему народу, поэтому распоряжение ими является обязанностью государства.

Огромная территория страны, ее географическое расположение и природные факторы напрямую влияют на хозяйственную деятельность населения. В свою очередь рост воздействия общества на природную среду имеет часто необратимые последствия.

Глобальные экологические проблемы, связанные с изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и другими негативными для окружающей среды процессами, возрастанием экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, а также морской среды, затрагивают интересы РФ и её граждан. Экологическая ситуация в стране характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности.

В соответствии с Конституцией России каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории страны.

В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2030 г., разработанного Минэкономразвития, говорится, что в 40 субъектах страны более 54% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются про-

цессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Опустыниванием в той или иной мере охвачены 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 млн гектаров. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности.

Уровень выбросов парниковых газов в настоящее время составляет около 70% от уровня 1990 г. Вместе с тем по уровню углеродоемкости экономики страна занимает одно из первых мест в мире, что ведет к фактической консервации технологической отсталости производства, снижению конкурентоспособности российских товаров на мировых рынках и в дальнейшем может привести к трудностям в выполнении международных обязательств по ограничению выбросов парниковых газов.

Почти половина городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха находятся в Сибири и на Урале. Это Магнитогорск, Челябинск, Златоуст, Екатеринбург, Каменск-Уральский, Краснотурьинск, Нижний Тагил, Ачинск, Красноярск, Лесосибирск, Минусинск, Братск, Зима, Иркутск, Усолье-Сибирское, Черемхово и Шелехов. Наибольший уровень загрязнения воздуха зафиксирован в 11 городах, в которых суммарно проживает 1,5 млн человек. Это Биробиджан, Братск, Зима, Кызыл, Минусинск, Норильск, Петровск-Забайкальский, Селенгинск, Улан-Удэ, Черногорск и Чита.

Президент отметил существующие сложности в сфере экологии. «Ежегодный экологический ущерб доходит до 6% ВВП, а с учетом последствий для людей – и 15% ВВП. По его словам, каждый год 7–8 млн человек умирают по причинам, вызванным загрязнением воздуха.

Источниками природно-ресурсного права являются на наднациональном уровне международные соглашения и конвенции, на национальном – законы, указы, акты, распоряжения и постановления.

В соответствии с утвержденными Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года определяются стратегическая цель, основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также механизмы их реализации.

Государственная политика в области экологического развития страны основывается на Конституции РФ, принципах и нормах

международного права, международных договорах, а также на федеральных конституционных законах, федеральных законах (Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.), законах субъектов РФ, документах долгосрочного стратегического планирования. Например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

Основами обеспечения законов служат подзаконные нормативно-правовые акты – санитарные нормы и правила, технические стандарты, ГОСТы, СНИПы и др., методические рекомендации и т. п. Они регламентируют качество окружающей среды посредством нормативов при выполнении технических решений.

Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Достижение поставленной цели возможно при соблюдении следующих принципов:

- а) соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- б) обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- в) научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- г) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- д) приоритетность сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

е) ответственность органов государственной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

ж) презумпция экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности;

з) обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении экономической и иной деятельности;

и) запрещение осуществления экономической и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

к) обеспечение соответствия экономической и иной деятельности установленным нормам и требованиям в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

л) соблюдение права каждого человека на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды;

м) участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду;

н) ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды;

о) полное возмещение вреда, причинённого окружающей среде;

п) участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, учёт их мнения при принятии решений о планировании и осуществлении экономической и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду;

р) развитие международного сотрудничества в решении глобальных экологических проблем и применении международных стандартов в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Государственное управление в области использования природных ресурсов включает в себя:

– государственное планирование в области использования природных ресурсов;

-
- государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;
 - выдачу лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
 - организацию восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;
 - ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;
 - установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;
 - управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;
 - организацию охраны природных ресурсов.

Между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах.

Государственная политика в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года ориентирована на решение социально-экономических задач, обеспечивающих низкоуглеродное устойчивое развитие, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду, включая следующие основные направления:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;
- снижение углеродоемкости экономики и реализация мер по адаптации к изменению климата;
- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- обеспечение экологически безопасного обращения с отходами и снижение объемов их образования;
- рост количества людей, имеющих доступ к чистой воде;
- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;

– обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес - сообщества в решении вопросов, связанных с охраной.

Постепенный переход на рельсы «зеленого роста» будет достигнут за счет реализации комплекса законодательных и институциональных мер, обеспечивающих рост энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, внедрения мер экономического стимулирования сокращения выбросов, сбросов, образования и утилизации отходов.

Регулирование экологической системы происходит через управление природопользованием, которое теснейшим образом связано с охраной окружающей среды.

На рис. 6.1 представлены результаты опросов по вопросам, тревожащим жителей 44 стран.

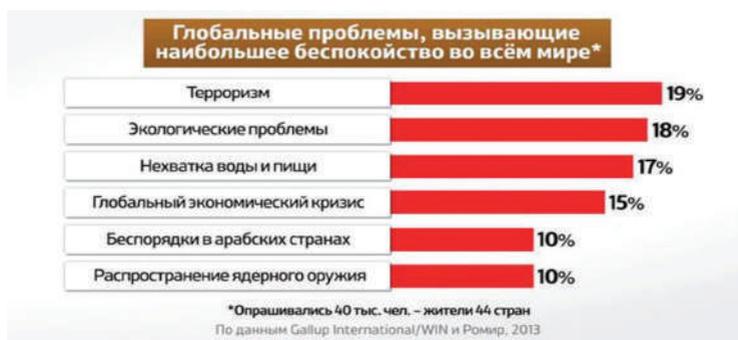


Рис. 6.1. Результаты опросов по вопросам, тревожащим жителей 44 стран

Наибольшую тревогу вызывают проблемы терроризма (19%) и экологические проблемы (18%), что говорит о необходимости государственного участия в их решении.

6.2. Объекты, субъекты и направления государственного регулирования природоохранной деятельности

Государственное управление в области экологии – это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, направ-

ленная на обеспечение экологического порядка при взаимодействии общества с окружающей средой, реализации экологических прав и соблюдении экологических обязанностей субъектов государства.

Государственное управление использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях: органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды или задачи.

Подразделения, регулирующие природоохранную деятельность представлены в органах законодательной, исполнительной и судебной властей.

Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды *органами общей компетенции* заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции: развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д. Такими органами управления являются Президент России, Правительство России и правительства (администрация) субъектов РФ.

Деятельность Президента России как субъекта государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды регулируется Конституцией РФ и федеральными законами. К важнейшим функциям его управленческой деятельности можно отнести:

- определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства;
- нормотворчество;
- организацию системы центральных органов исполнительной власти России;
- гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды;
- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Компетенция Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами.

В составе Государственной Думы действуют Комитет по экологии, Комитет по природным ресурсам и природопользованию. В состав Комитета входят девять депутатов, представляющих фракции и депутатские группы в Государственной Думе. Комитет состоит из семи подкомитетов: по экологической безопасности; по экологии человека; по устойчивому развитию; по особо охраняемым природным территориям; по региональной экологической политике; по промышленной экологии; по бюджетной и информационной политике.

За период существования Комитета были приняты и подписаны Президентом Российской Федерации федеральные законы, такие как

- «Об особо охраняемых природных территориях»;
- «Об экологической экспертизе»;
- «О геодезии и картографии»;
- «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»;
- «Об охране атмосферного воздуха»;
- «Об обращении с радиоактивными отходами».

Основными актами общего характера являются Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Конкретные полномочия этих органов по вопросам природопользования и охраны окружающей среды определяются многими актами специального характера – федеральными и региональными законами, указами Президента РФ и др.

Так, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство России:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

На специализированные органы управления, действующие на разных уровнях, возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим нормированием, экспертизой, лицензированием, экспертизой, сертификацией, контролем и т.д.

В ряду эколого-правовых проблем в России организация системы специально уполномоченных государственных органов управления в

этой сфере остается наиболее острой. В последние годы система органов государственного экологического управления неоднократно изменялась, причем не в сторону ее совершенствования.

В настоящее время специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды включают федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы.

В зависимости от выполняемых функций и решаемых задач специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды систематизируются следующим образом:

- Органы, выполняющие все задачи или блок природоохранительных задач: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

- Органы, охватывающие вопросы охраны и использования отдельных природных объектов: Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по рыболовству и др.

- Органы, выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов: Федеральная служба государственной статистики, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная таможенная служба и др.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в настоящее время специально уполномоченными государственными органами в данной сфере являются:

1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

- Федеральное агентство водных ресурсов

- Федеральное агентство лесного хозяйства

- Федеральное агентство по недропользованию

2. Министерство сельского хозяйства РФ
 - Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
 - Федеральное агентство по рыболовству
3. Министерство экономического развития РФ
 - Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
 - Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
4. Федеральная служба безопасности Российской Федерации
5. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В системе центральных органов федеральной исполнительной власти имеется ряд органов, на которые также возложены специальные задачи по государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды наряду с решением иных задач.

К таким органам относятся в частности:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- Федеральная таможенная служба.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет в частности надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка.

За наиболее социально опасные деяния в сфере природопользования и охраны окружающей среды, предусмотренные Уголовным кодексом РФ, экологические преступления, – установлена уголовная ответственность.

В Уголовном кодексе РФ экологические преступления выделены в самостоятельную группу, которой посвящена специальная глава 26, содержащая 17 составов экологических преступлений (ст. 246–262). В ряд статей УК РФ введены новые квалифицирующие признаки эко-

логических составов преступлений – совершение противоправных деяний в зоне экологического бедствия или зоне чрезвычайной экологической ситуации, совершение деяния лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (ст. 250, 254, 256, 258 и др.).

В виде санкций за экологические преступления применяются штраф (до 1 млн руб., например, за незаконную вырубку деревьев), лишение права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, исправительные работы, арест, ограничение свободы, лишение свободы на определенный срок (до 8 лет за уничтожение или повреждение лесов, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов и т. д.). Но обычно штрафы ограничиваются суммами от 20 до 100 тыс. руб. Административная ответственность применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления.

6.3. Экологическая политика как метод реализации функции защиты природных ресурсов и среды

Экологическая политика – это система мероприятий, связанных с влиянием общества на природу. Экологическая политика – это определенная совокупность намерений и принципов относительно экологических показателей её деятельности, которая создает основу для разработки конкретных целей и задач в рамках выбранной стратегии. Экологическая стратегия определена как совокупность конкретных целей и задач, рассчитанных на реальные возможности их достижения, в сфере охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

В современной литературе сгруппированы следующие *виды* экологической политики:

1. *Глобальная экологическая политика* – предполагает проведение международных, политических и внешнеэкономических акций с расчетом экологических ограничений в социально-экономическом развитии, запасов имеющихся в мире природных ресурсов и их распределения между странами.

2. *Государственная экологическая политика* – социально-экономическая политика, в том числе международная, построенная на по-

нимании эффектов и недостатков, связанных с экологическим состоянием территорий и акваторий.

3. *Региональная экологическая политика* – политика государства относительно регионов, а также осуществляемая самими регионами.

4. К *местной экологической политике* относят проведение локального и объективного мониторинга, осуществление государственного контроля соблюдения природоохранных норм и законов, организацию разработки местных экологических программ и проектов.

5. *Корпоративная экологическая политика* формируется на основании принципов, целей, методов и механизмов решения местных, региональных и государственных стратегий и решает экологические задачи конкретного предприятия.

Осуществление государственной экологической политики требует создания системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер государственного регулирования.

Для осуществления охраны окружающей среды в государственном бюджете предусмотрены соответствующие расходы: в 2016 г. они составили 0,4 % бюджетных расходов (64 млрд руб.), а в 2017 – 0,46% (76 млрд руб.).

В соответствии с утвержденной Государственной программой РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг., целью её является повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих ключевых задач:

- снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики;
- сохранение и восстановление биологического разнообразия России;
- повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды;
- организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике.

Мероприятия и целевые показатели программы разработаны с учетом положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Климатиче-

ской доктрины РФ, Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учётом аспектов изменения климата), Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдалённую перспективу, Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года и Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года.

Реализация программы на практике должна ориентироваться на утвержденные целевые показатели (индикаторы), которые характеризуют мероприятия, направленные на формирование общих социально-экономических условий и благоприятной среды. Это:

- объём выбросов вредных (загрязняющих) веществ от стационарных источников на единицу ВВП;
- количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;
- численность населения, проживающего в неблагоприятных экологических условиях (в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха – более 7);
- объём образованных отходов всех классов опасности на единицу ВВП;
- численность населения, проживающего на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией, подверженных негативному воздействию, связанному с прошлой хозяйственной и иной деятельностью;
- доля площади РФ, занятая особо охраняемыми природными территориями всех уровней.

В рамках государственной программы предусматривается реализация мероприятий по следующим основным направлениям:

- обеспечение экологической безопасности и улучшение качества окружающей среды;
- сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира;
- сохранение и развитие особо охраняемых природных территорий;
- повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии;

- повышение эффективности функционирования системы экологического надзора;
- повышение эффективности функционирования системы государственной экологической экспертизы.

В результате исполнения принятой программы ожидается:

- создание эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий;
- создание условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов вредных (загрязняющих) веществ, размещения отходов;
- развитие рынка экологических товаров и услуг;
- создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха, снижение заболеваемости населения, вызванной неблагоприятными экологическими условиями, рост продолжительности жизни городского населения;
- сокращение региональных различий в сети особо охраняемых природных территорий, сохранение и восстановление численности популяций редких и исчезающих объектов животного и растительного мира России;
- повышение уровня защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от воздействия опасных природных явлений, изменений климата (обеспечение гидрометеорологической безопасности);
- обеспечение потребностей населения, органов государственной власти, секторов экономики в гидрометеорологической и гелиогеофизической информации, а также в информации о состоянии окружающей среды, её загрязнении;
- получение новых научных знаний в области изменения климата, создающих основу для формирования государственной политики в сфере охраны окружающей среды.

В количественном отношении должны быть получены следующие результаты (по сравнению с базовым 2007 г.):

- снижение объёма выбросов вредных (загрязняющих) веществ от стационарных источников на единицу ВВП – в 2,2 раза;

- сокращение количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха – в 2,7 раза;
- улучшение экологических условий для 36,1 млн россиян, проживающих в настоящее время в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха – более 7);
- снижение объёма образованных отходов всех классов опасности на единицу валового внутреннего продукта – в 1,6 раза;
- улучшение экологических условий жизни для более чем 750 тыс. россиян, проживающих на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией, подверженных негативному воздействию, связанному с прошлой хозяйственной и иной деятельностью;
- увеличение доли площади Российской Федерации, занятой особо охраняемыми природными территориями всех уровней, до 13,5% территории страны.

В результате планируется обеспечить достижение следующих показателей (табл. 6.1):

Таблица 6.1

**Показатели экологического развития Российской Федерации
на период до 2030 г.**

Наименование показателей	2013 г.	2020 г.	2030 г.
Объем выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников на единицу ВВП, т/млн руб. ВВП	0,38	0,3	0,22
Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, ед.	126	50	34
Объем образованных отходов всех классов опасности на единицу ВВП, т/млн руб. ВВП	90	73,4	33,8
Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, % к уровню 2007 г.	108	150	203
Объем выбросов парниковых газов, % к уровню 1990 г.	70	75	70

В период до 2020 г. будет реализован комплекс институциональных, законодательных, финансово-экономических мер, направленных на постепенный переход от финансирования ископаемых видов топлива к финансированию «зеленых» технологий. При росте объемов бюджетного финансирования защиты охраны окружающей среды до 0,5% ВВП до 2020 г. процесс перехода к экологически эффективному развитию существенно ускорится как за счет разработки и коммерциализации новых технологий в сфере ресурсосбережения, повышения

экологической эффективности и обеспечения экологической безопасности, реализации практических мероприятий, направленных на ликвидацию прошлого экологического ущерба и снижение негативного воздействия отходов производства и потребления, так и финансового обеспечения реализации новых мер государственного регулирования, в том числе модернизации экологического мониторинга и государственного экологического надзора. Увеличение расходов на охрану окружающей среды до 1,5% ВВП в период 2020–2030 гг. позволит к 2030 г. снизить удельные показатели негативного воздействия на окружающую среду в среднем в 3 раза.

Основной исполнитель поставленных перед страной планов реализации государственной программы «Охрана окружающей среды» – это Минприроды России. На основе анализа и обобщения информации, полученной от федеральных органов исполнительной власти, ежегодно, до 15 марта, оно должно представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации мероприятий, предусмотренных планом, и (при необходимости) предложения о корректировке плана.

Финансирование реализации государственной политики в области экологического развития осуществляется за счёт:

- средств федерального бюджета;
- бюджетов субъектов РФ;
- местных бюджетов;
- средств внебюджетных источников, в т. ч. в рамках государственно-частного партнёрства (ГЧП).

В условиях развития рыночно - ориентированной экономики российское государство сочетает административные и экономические методы реализации экологической политики.

К административным методам относятся:

- введение стандартов и нормативов на качество продукции и параметров окружающей среды;
- применение экологической экспертизы производственных проектов;
- экологическая паспортизация хозяйственных объектов;
- экологический аудит.

Административные методы применяются в нашей стране параллельно с системой экономического регулирования экологических отношений. Экономические методы в отличие от административных

призваны воздействовать на сферу экономических интересов природопользователей – юридических и физических лиц, ставят задачу приведения их к пониманию экономической выгоды и невыгоды определенных вариантов поведения, создавая заинтересованность в соблюдении экологических требований.

Традиционно к числу *экономических методов* относятся: платность природопользования, лицензирование, нормирование, налогообложение и экологическое страхование.

Платность природопользования включает плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Таким образом, обеспечивается материальная заинтересованность предприятия в рациональном использовании недр, земли, руд, топлива и т.д.

Предусматривается плата за негативное воздействие, к которому относятся выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, шумовое, тепловое, электромагнитное и др. виды загрязнения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия взимается за:

- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов из средств предприятия, учреждения, организации. Плата за сверхнормативное загрязнение увеличивается в несколько раз, по сравнению с нормативным. Кроме того, затраты на оплату загрязнения в пределах установленных лимитов включаются в себестоимость продукции, а сверх установленных лимитов – за счет прибыли предприятия.

Порядок исчисления и применения нормативов платы за использование природных ресурсов определяется Правительством Российской Федерации.

Лицензирование природопользования включает лицензирование изъятия природных ресурсов, порядок которого определяется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации и другими нормативными актами. В решении этой задачи основным правовым инструментом становится лицензионный порядок приобретения прав природопользования, закрепленный законодательно. Лицензирование изъятия природных ресурсов включает выдачу лицензий на пользование водными объектами, недрами, на комплексное природопользование.

Пользование водными объектами. Водным кодексом установлено, что права пользования водными объектами приобретаются на основании лицензии на водопользование и заключаемого в соответствии с ней договора пользования водными объектами. Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем двадцать лет. Получения лицензии на водопользование не требуется:

- при общем водопользовании;
- при использовании водных объектов для плавания на маломерных судах;
- при разовых посадках (взлетах) воздушных судов;
- при водопользовании для пожарных нужд.

Пользование недрами. Согласно Федеральному Закону «О недрах» предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных условий. Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

В современное время необходимо использовать все возможности экономического механизма охраны окружающей природной среды. Одно из наиболее перспективных направлений – заключение договора на *комплексное природопользование* между администрацией субъекта Федерации и природопользователем. Договор закрепляет права и обязанности природопользователя на использование природных ресурсов (земля, поверхностные и подземные воды), условия воздействия на окружающую природную среду, размеры платежей за использование природных ресурсов, ответственность сторон. Договор на комплексное природопользование заключается на основе заключения экологической экспертизы на предлагаемую хозяйственную или иную деятельность лицензии (разрешения) на комплексное природопользование. Лицензия на комплексное природопользование выдается природопользователю с указанием видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, экологических требований и последствий несоблюдения этих требований. Через договор на комплексное природопользование администрация субъекта федерации, используя экономические рычаги платы за природные ресурсы и за загрязнение окружающей природной среды, проводит обоснованную экологическую политику по отношению к предприятиям.

Правовое значение природно-ресурсных лицензий состоит в том, что они служат основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений между государством в лице его уполномоченных органов и субъектами хозяйственной деятельности по поводу использования природных объектов. При их долгосрочном использовании, связанном с предпринимательской деятельностью лицензиата, специальные разрешения дополняются договорным регулированием.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. *Разработка нормативов* в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;

- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды.

В основе системы нормирования *два вида нормативов*: качества окружающей среды и допустимого воздействия на окружающую среду (устанавливаются для юридических и физических лиц – природопользователей).

Нормативы качества окружающей среды установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Благоприятная окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. К ним относят:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;
- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;
- иные нормативы качества окружающей среды.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. К ним относят:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов – нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в т. ч. радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду;

- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду.

В табл. 6.2 представлены предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в Российской Федерации.

Таблица 6.2

Предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в РФ

№	Вещество	Класс опасности	ПДК _{МР} , мг/м ³	ПДК _{СС} , мг/м ³
1	Оксид углерода CO	4	5	3
2	Диоксид азота NO ₂	3	0,2	0,04
3	Оксид азота NO	3	0,4	0,06
4	Сумма углеводородных соединений С _Н х	-	-	-
5	Метан С _Н ₄	-	50 (ОБУВ)	-
6	Диоксид серы SO ₂	3	0,5	0,05
7	Аммиак NH ₃	4	0,2	0,04
8	Сероводород H ₂ S	2	0,008	-
9	Озон O ₃	1	0,16	0,03
10	Формальдегид	2	0,05	0,01
11	Фенол	2	0,01	0,006
12	Бензол	2	0,3	0,1
13	Толуол	3	0,6	-
14	Параксиллол	3	0,3	-
15	Стирол	2	0,04	0,002
16	Этилбензол	3	0,02	-
17	Нафталин	4	0,007	-
18	Взвешенные частицы РМ ₁₀	-	0,3	0,06
19	Взвешенные частицы РМ _{2,5}	-	0,16	0,035

- Класс опасности – показатель, характеризующий степень опасности для человека веществ, загрязняющих атмосферный воздух. Вещества делятся на следующие классы опасности:

- 1-й класс – чрезвычайно опасные;
- 2-й класс – высоко опасные;
- 3-й класс – опасные;
- 4-й класс – умеренно опасные.

Налогообложение. В настоящее время Налоговым, Водным, Земельным кодексами предусмотрены следующие виды налогов и платежей за пользование природными ресурсами:

- платежи за пользование водными объектами;
- платежи за пользование лесным фондом;
- платежи за право пользования объектами животного мира;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- земельный налог.

В планах Министерства финансов ввести в Налоговый кодекс новую главу «Экологический налог» в рамках систематизации неналоговых сборов. Он призван заменить существующий экологический сбор. Сейчас этот сбор считается неналоговым платежом, который администрирует Росприроднадзор.

В Минфине подчеркнули, что в результате перевода сбора в налог фискальная нагрузка на бизнес не увеличится. Размер платежа будет рассчитываться по формуле: нужно умножить ставку экологического сбора на массу утилизируемых товаров и норматив утилизации. Ставки и норматив утверждены для каждой группы продукции.

В систему платежей в сфере недропользования, установленную Федеральным Законом РФ «О недрах», входят:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензии.

Экологическим страхованием является по сути гражданско-правовая ответственность владельцев потенциально опасных предприятий по аварийным выбросам жидкостей, пара, газов и прочих вредных веществ с необходимостью возмещения ущерба (убытков) третьим лицам, в связи с технологической аварией или катастрофой, а также соблюдения коммерческих интересов страхователей в виде компенсации потерь страхователя.

Главная задача экологического страхования– дополнительное финансовое обеспечение экологической безопасности при соблюдении интересов всех сторон: страховщиков, страхователей и третьих лиц.

В ГК РФ определено: «Под убытками понимаются расходы, которое лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, может требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы».

Таким образом, теоретически *величина страховой суммы* состоит из:

- затрат на предупреждение аварийного загрязнения и
- оценки воздействия загрязненной среды на реципиента.

Для страхователя *первое* представляет дополнительные, неоправданные в случае отсутствия в период действия договора экологического страхования расходы. Для общества и третьих лиц, в чью пользу заключается договор страхования ответственности за аварийное загрязнение среды, такие затраты – часть потенциальных убытков. Осознавая это и оценивая возможное страховое возмещение, страховщик либо сам выделяет средства на превентивизацию аварий, либо понуждает (экономически стимулирует) страхователя на природоохранные мероприятия. Их можно либо осуществить, либо учесть в расчете страховой суммы.

Вторая составляющая страховой суммы – это убытки в результате воздействия поступивших в окружающую среду вредных веществ на реципиентов. В отличие от первого вида убытков, они проявляются и у третьих лиц. И в том, и в другом случае экологическое страхование выступает как страхование ответственности за аварийное загрязнение среды источниками повышенной экологической опасности.

Убытки от аварийного загрязнения терпят не только реципиенты – третьи лица, в интересах которых проводится страхование ответственности, но и сами страхователи – источники загрязнения, тоже являющиеся реципиентами. Страхователями же могут быть те и другие. Поэтому имеет место дифференциация компенсационной поли-

тики страховщиков. Так, компенсируя убытки источника аварийного загрязнения в рамках имущественного страхования, страховщик не создает заинтересованности у страхователя в предотвращении загрязнения. Возмещая убытки реципиентов – третьих лиц, он освобождает страхователя – эмитента загрязнения – от необходимости ликвидации последствий и превентивации (предупреждения) будущей аварии.

Процесс страхования сам по себе вознаграждает тех, кто минимизирует будущие риски и издержки общества. В результате механизм частного рынка становится инструментом регулирования и управления риском с возможностью значительного снижения ущерба окружающей среде. Применение такого прямого экономического стимула может быть эффективным дополнением к традиционным способам экономико-правового регулирования взаимоотношения общества и природы. Итак, можно выделить четыре блока фундаментальных проблем развития экологического страхования.

Первый блок определяет сущность, место и роль экологического страхования в экономике, придает ему как элементу обеспечения экологической безопасности страны общегосударственное значение. Этот фактор является основой концепции введения обязательного экологического страхования.

Второй блок представляет собой принципиальные положения страхового экологического аудирования, позволяющего решить задачи атрибутирования объектов страхового поля (оценить степень экологической опасности предприятий и производств, величину возможных убытков и т.д.).

Третий блок формирует правовое пространство экологического страхования. В России, в отличие от ряда западных стран, имеется реальная возможность создать целостную юридическую базу развития экологического страхования. Основой послужит Федеральный Закон «Об экологическом страховании» и соответствующие методические и инструктивные документы, которые и составляют четвертый блок. В настоящий момент вопросы экологического страхования регулируются разрозненными документами. Единый нормативный документ в данной сфере на федеральном уровне отсутствует.

Итак, в доходную часть бюджета средства поступают от предприятий в виде налогов и плат за пользование ресурсами, выбросы, сбросы, размещение отходов, штрафы за аварийные загрязнения, средства за возмещение экологического ущерба.

Аккумуляированные в доходной части средства, согласно законодательным актам РФ, предполагается целевым назначением использовать на финансирование природоохранной деятельности. Средства в региональный и местный бюджет также поступают за счет платежей в сфере природопользования и охраны природы. Законодательством РФ также установлено, что из бюджета вышестоящего уровня в бюджет нижестоящего могут поступать дотации, субсидии, субвенции, которые предусматривают и целевое инвестирование природоохранной деятельности. Например, в соответствии с Законом РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, Москве и Санкт-Петербургу» на реализацию инвестиционных экологических программ может предоставляться финансовая помощь в виде субвенций из Федерального бюджета и внебюджетных фондов.

6.4. Оценка эффективности экологической защиты стран мира

Для оценки эффективности экологической защиты применяется ряд показателей, используемых в России и за рубежом.

Индекс экологической эффективности (ЕРІ от англ. *Environmental Performance Index*) – это метод количественной оценки и сравнительного анализа показателей экологической политики государств мира. ЕРІ ранжирует страны по результативности в нескольких категориях, которые объединяются в две группы: жизнеспособность экосистемы и экологическое здоровье. Публикуется раз в два года.

Методология расчетов показателя постоянно совершенствуется и разработана так, чтобы государства могли сравнивать собственные успехи и недостатки с другими странами. В 2012 г. был опубликован тенденционный индекс экологической эффективности. Он ранжирует страны по их экологическим достижениям за последнее десятилетие. Тенденционный ЕРІ показывает, в каких странах улучшается экологическая обстановка с течением времени, а в каких ухудшается. По каждому индикатору страна получает баллы. Количество баллов зависит от позиции государства в пределах диапазона, задаваемого худшей по этому индикатору страной (относительный ноль на сто балльной шкале) и желаемой целью (эквивалент ста баллов). Желаемая цель может устанавливаться на основе международных договоров; стандартов,

определённых международными организациями; профессионального заключения, отражающего научный консенсус, или других источников.

Таблица 6.3

Индекс экологической эффективности

Группа	Экологическое здоровье	Влияние окружающей среды на здоровье человека	
Политические категории	Влияние на здоровье человека	Загрязнение воздуха, влияющее на здоровье	Вода и санитария
Индикаторы	1. Детская смертность	2. Среднее количество твёрдых частиц (ТЧ 2,5)	5. Доступ к санитарии
		3. Процент населения, подверженный воздействию повышенных ТЧ 2,5	6. Доступ к питьевой воде
		4. Загрязнение воздуха в помещениях	
Группа	Жизнеспособности экосистемы	Управление природными ресурсами	
Политические категории	Изменение климата и энергетика	Водные ресурсы (эффект на экосистему)	Биоразнообразие
Индикаторы	7. Тенденция углеродоёмкости	10. Очистка сточных вод	11. Охрана среды обитания
	8. Изменение тенденции углеродоёмкости		12. Защита национального биома
	9. Тенденция отношения выбросов диоксида углерода к кВт·ч		13. Защита международного биома
			14. Морские охраняемые районы
Политические категории	Сельское хозяйство	Лес	Рыбная ловля
Индикаторы	15. Сельскохозяйственные субсидии	17. Изменение площади лесов	18. Рыболовство на прибрежном шельфе
	16. Законодательство, регулирующее использование пестицидов		19. Эксплуатация рыбных ресурсов

В 2014 г. использовались 20 показателей, распределенных в девяти «политических категориях». Категории объединены в две большие группы: жизнеспособность экосистемы (управление природными ресурсами) и экологическое здоровье, оценивающее влияние окружающей среды на здоровье человека.

В табл. 6.3 представлены показатели, участвующие в формировании индекса экологической эффективности стран.

В табл. 6.4 приведены страны с рассчитанным индексом экономической эффективности за 2014 г.

Таблица 6.4

Индекс экономической эффективности стран мира

Место	Страна	EPI
1	Финляндия	90,68
2	Исландия	90,51
3	Швеция	90,43
4	Дания	89,21
5	Словения	88,98
6	Испания	88,91
7	Португалия	88,63
12	Великобритания	87,38
18	Австрия	86,64
26	США	84,72
29	Италия	84,48
30	Германия	84,26
32	Россия	83,52

В отчете за 2016 г. наиболее эффективную политику в области окружающей среды согласно результатам исследования проводит Финляндия. Наибольших успехов страна достигла в категориях «Влияние на здоровье», «Вода и санитария» и «Биоразнообразии».

Наименее эффективными стали страны, страдающие от конфликтов и серьезных политических проблем – это Сомали, Эритрея и Мадагаскар.

Россия улучшила экологическую эффективность на 24,34 %, США на 10,93 %, Финляндия на 3,19 %.

Экономические методы и инструменты природоохранной политики часто называют экономическим природоохранным механизмом. Прежде всего он включает в себя финансирование природоохранной деятельности, для чего определяются объемы текущих и инвестици-

онных затрат на экологические цели, механизмы и источники их финансирования.

По оценкам специалистов-экологов, для стабилизации экологической ситуации на существующем уровне требуется осуществлять затраты не менее 3% ВВП, для ее улучшения – не менее 4% ВВП, для кардинального и существенного улучшения – не менее 5% ВВП.

По данным за 2010 г., совокупные экологические затраты (включая затраты на научные исследования и разработки, на образование в области охраны окружающей среды и содержание государственного аппарата, занимающегося вопросами охраны окружающей среды) в РФ составили 0,8 % ВВП. При этом в Нидерландах доля расходов на охрану окружающей природной среды в ВВП составляет 2,5%, в Австрии – 1,9%, Германии, Польше, Словакии – около 1,7%, Чехии и Венгрии – около 1,3% ВВП. Расходы госбюджета РФ составляют менее 0,5% в суммарных экологических затратах.

Природоохранные инвестиции в РФ занимают ничтожно малую долю в народнохозяйственных инвестициях, причем со временем эта доля сокращается: в 1995 г. она была 2,8%, в 2008 г. – 1,2%, в 2011 г. – 0,9% (для сравнения: в США за этот же год примерно 4%, в Японии – 3%).

Это говорит об остаточном принципе финансирования природоохранной деятельности. В результате наблюдается замедление ввода в действие основных фондов для очистки и улавливания загрязняющих веществ (мощность водоочистных станций, введенных в действие в 1990 г., составила 2 млн м³ сточных вод в сутки, а в 2010 г. – только 0,5 млн м³; мощность установок для улавливания загрязняющих атмосферу веществ в 1990 г. – 16,4 млн м³ газа в час, а в 2010 г. – 4,6 млн м³ газа в час.

В настоящее время экологические отчисления предприятий не покрывают даже десятой доли необходимых финансовых затрат на охрану окружающей среды. Минимальные разовые инвестиции на водные очистные сооружения в масштабах страны оцениваются в 705 млрд руб., или 35 млрд руб. в год. Фактически предприятия заплатили за вредные стоки в 2008 г. всего 4,8 млрд руб. Минприроды РФ предлагает увеличить штрафы за выброс загрязняющих веществ предприятиями в атмосферу. Сегодня суммарный объем платежей по штрафам составляет 18–19 млрд руб. К 2020 г. Министерство надеется увеличить этот показатель в 5 раз – до 90 млрд руб. В российском законодательстве важна проблема возмещения ущерба биологическим

системам, который не связан напрямую с ущербом третьим лицам, и не регулируется Гражданским кодексом РФ. Отметим, что похожие проблемы имеют место не только в России, но и в странах Запада.

В Европейском союзе существует директива, согласно которой может компенсироваться не только прямой ущерб здоровью и собственности, но и сопутствующий экологический ущерб. Природно-ресурсное законодательство стран СНГ и Восточной Европы долгое время строилось на концепции государственной собственности на средства производства и на природные ресурсы. В развитых странах многие экономические механизмы уже подтвердили свою действенность в области повышения качества окружающей природной среды. Например, введение природоохранного налога приводит к снижению в определенной отрасли объема производства, увеличению себестоимости товаров, в процессе производства которых осуществляется экологическая нагрузка, и даже к замене этих товаров на другие. Существует и обратная связь: при принятии законов учитываются виды и количество предприятий, наносящих экологический ущерб, состояние окружающей среды и демографическая ситуация.

Широко применяемым инструментом государств является ограничительное регулирование: стандарты для автомобилей; нормативы, регулирующие использование токсических веществ, и т.д.

Западные транспортные компании, например, обязаны в поездах и самолетах обеспечивать места для некурящих; нефтяные компании, использующие один бассейн, обязаны координировать свою добычу и т.д.

Рассматривая загрязнение и дефицит, следует различать два важнейших вида регулирования: в одном случае количество загрязнений и размер дефицита отслеживаются и фирмам запрещается превышать определенный уровень, в другом – государство регулирует процесс производства – этот вид известен как входное регулирование. Например, правительство может запретить использование некоторых видов угля, обязать использовать определенное очистное оборудование, строить трубы установленного размера и т.д.

В эпоху глобализации экологические проблемы выходят за национальные рамки, становятся общей проблемой не только выживания, но и сохранения человеческого рода.

В 1946 г. в рамках ООН была создана организация по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), одним из направлений

деятельности которой стала охрана окружающей среды (ООС). Уже в 1948 г. по инициативе ЮНЕСКО возник Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) – международная научно-консультативная организация для сохранения природных богатств Земли. В 1966 г. была издана международная Красная книга, в которой содержались списки видов, находящихся на грани вымирания. По решению Стокгольмской конференции (1972) была создана Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и установлен Всемирный день охраны окружающей среды – 5 июня. Большую известность получили следующие конвенции по ООС международного значения:

- Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях (1971);
- Лондонская конвенция о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972);
- Парижская конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1973);
- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Базель, 1979);
- Конвенция об охране дикой фауны, флоры и природных сред обитания в Европе (Берн, 1979).

В 1980 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешних и будущих поколений». В 1982 г. была принята Всемирная хартия природы.

Одним из важнейших результатов Конференции ООП по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992) стал документ под названием «Программа действий. Повестка дня на XXI век», а также Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Заявление о Принципах в отношении лесов. В 1994 г. была принята Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием. Существует около 200 международных соглашений, посвященных проблемам ООС. Около 20 из них содержат положения, которые могут иметь влияние на торговлю, – например, предполагают запрет на торговлю некоторыми товарами или, при определенных обстоятельствах, ограничивают торговлю. Споры между странами, подписавшими соответствующие экологические соглашения, должны разрешаться на основе этих международных соглашений.

Страны–члены ВТО должны предоставлять информацию относительно экологической политики, которой они придерживаются, или

соответствующих осуществляемых акций, если они воздействуют на торговлю.

В 1985 г. была провозглашена Венская конвенция сохранения озонового слоя, а в 1997 г. подписан Монреальский протокол. Россия присоединилась к Венской конвенции в 1986 г. и к Монреальскому протоколу в 1988 г. Причиной возникновения указанных международных соглашений послужила обеспокоенность мирового сообщества проблемой ухудшения состояния озонового слоя Земли. Озоновый слой защищает поверхность Земли от вредного ультрафиолетового излучения, избыток которого приводит к таким вредным последствиям, как, например, рост числа заболеваний кожи. Это международное соглашение предусматривало замораживание производства пяти наиболее используемых хлорфторуглеродов (ХФУ) на уровне 1986 г. К 1993 г. их производство должно было сократиться на 20%, а к 1998 г. – на 30%. По данным на конец 2009 г., первоначальную версию Монреальского протокола ратифицировали 196 государств-членов ООН. Участники согласились заморозить свое потребление и производство хлорфторуглеродов в течение семи месяцев с момента вхождения в силу Монреальского протокола и сократить потребление хлорфторуглеродов на 50% в течение 10 лет. Развивающиеся страны получили отсрочку на 10 лет.

Согласно соглашению все страны-участники Монреальского протокола разделены на три категории: первая группа – страны, производящие не более 0,3 кг ОРВ на одного человека (развивающиеся страны); вторая группа – страны, уровень производства ОРВ в которых превышает 0,3 кг на одного человека (развитые страны); третью группу составляют страны, не подписавшие Монреальский протокол. Такое деление имеет принципиальное значение, поскольку соглашение запрещает какие-либо торговые операции с ОРВ между подписавшими и не подписавшими протокол странами.

Кроме того, развитые страны обязаны делать взносы в специальный Многосторонний фонд, который финансирует проекты в развивающихся странах по снижению негативного воздействия на озоновый слой.

Рамочная конвенция об изменении климата была подписана на саммите в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г. и являлась основополагающим документом для Киотского протокола (1997). Вклад России в общий выброс среди стран, готовых взять на себя бремя лидерства

по изменению сложившихся тенденций в области эмиссии антропогенного характера, составляет 17%, США –35%, Германии – 7%, Японии – 8%, Великобритании – 4%. На другие страны, взявшие на себя ответственность, приходится 29%.

Киотский протокол – международный документ, принятый в Киото (Япония) в декабре 1997 г. в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК). Для того чтобы Киотский протокол вступил в силу, он должен быть ратифицирован по меньшей мере 55 странами, включая страны, на долю которых в 1990 г. приходилось по крайней мере 55% всех выбросов CO₂. После ратификации Россией Киотского протокола в 2004 г. он вступил в силу. По состоянию на 26 марта 2009 г. Протокол был ратифицирован 181 страной мира (на эти страны совокупно приходится более чем 61 % общемировых выбросов).

Федеральный закон «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата» был принят Госдумой РФ 22 октября 2004 г. и одобрен Советом Федерации 27 октября 2004 г. Президент РФ В. Путин подписал его 4 ноября 2004 г. (№ 128-ФЗ). Протокол вступил в силу 16 февраля 2005 г., через 90 дней после официальной передачи документа о ратификации его Россией в Секретариат РКИК 18 ноября 2004 г. Но в течение первого года действия Киотского протокола в 2005 г. его механизм на территории России так и не начал действовать в связи с тем, что создание национальной биржи по торговле квотами на выбросы парниковых газов фактически было приостановлено на неопределённый срок, отсутствовали и проекты совместного осуществления по замене оборудования российских предприятий на более эффективное и экологически чистое. Причина состояла в отсутствии документов, необходимых для создания национального реестра выбросов парниковых газов.

В октябре 2009 г. было принято постановление Правительства РФ № 843, которым полномочия по участию в действиях, ведущих к получению, передаче или приобретению единиц сокращения выбросов парниковых газов, было возложено на Сбербанк РФ. В обязанности Сбербанка вошли проведение конкурсов и дальнейшая экспертиза заявок. По результатам экспертизы заявок решение об утверждении проектов принимает Минэкономразвития РФ. В дальнейшем по проекту проводится независимый аккредитованный мониторинг, который

подтверждает объем сокращений выбросов за определенный период. После этого по договору купли-продажи (ERPA – Emission Reduction sPurchase Agreement) компания получает через Сбербанк денежные средства от покупателя углеродных единиц. Наделение Сбербанка полномочиями оператора углеродных единиц подверглось критике. В конце июля 2010 г. Минэкономразвития утвердило первые 15 проектов совместного осуществления, сокращение выбросов при реализации данных проектов составит 30 млн. т CO_2 -эквивалента, а в ноябре 2010 г. Сбербанк закончил экспертизу 58 заявок на 75,6 млн т, поданных на второй конкурс.

В декабре 2010 г. была осуществлена первая продажа углеродных квот российской компанией. Японские компании Mitsubishi и NipponOil – партнеры компании «Газпромнефть» по освоению Еты-Пуровского месторождения в Ямало-Ненецком автономном округе – получили квоты, образовавшиеся за счет того, что «Газпромнефть» проложила с месторождения трубопроводы, по которым попутный газ вместо его сжигания транспортируется на перерабатывающие мощности компании СИБУР, в обмен на компенсацию «Газпромнефти» в виде технологий и оборудования. В Приложении А к Киотскому протоколу приводятся номенклатура парниковых газов, которые были приняты во внимание, и перечень хозяйственных секторов и источников, виновных в выбросах парниковых газов.

Киотский протокол принимает во внимание следующие газы: двуокись углерода CO_2 , метан CH_4 , закись азота N_2O , гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы SF_6 .

Двуокись углерода выбрасывается в атмосферу в первую очередь за счет сжигания углеродного топлива. Выбросы метана обусловлены производством риса (метан выделяется при выращивании риса), развитием животноводства (крупный рогатый скот), сжиганием биомассы, процессами разложения (гниения), производством природного топлива. В частности, метан выделяется при добыче и транспортировке ископаемых видов топлива. Закись азота выбрасывается в окружающую среду за счет использования удобрений, сжигания природного топлива и освоения земель для сельского хозяйства. Гидрофторуглероды заменили хлорфторуглероды в холодильной промышленности в соответствии с требованиями Монреальского протокола. Гидрофторуглероды не воздействуют на озоновый слой, однако являются силь-

нодействующими парниковыми газами. Функционирование таких отраслей промышленности, как алюминиевая, электронная и электротехническая, а также различные растворители и тушение пожаров обуславливают выбросы перфторуглеродов (ПФУ). Электротехническая промышленность и изоляционные материалы ответственны за выбросы гексафторидов серы (SF_6). Гексафторид серы также является побочным продуктом при выплавке алюминия. Таким образом, сжигание углеродного и природного топлива, алюминиевая, а также электронная и электротехническая отрасли промышленности, тушение пожаров и т.п. являются источниками. Основные антропогенные источники увеличения CO_2 в атмосфере – это сжигание ископаемого топлива и изменения в землепользовании, приводящие к уничтожению лесов. Сопоставляются шесть вышеназванных парниковых газов на основе условных единиц по отношению к углекислому газу, «вес» которого получает единицу.

Киотский протокол определяет для каждой промышленно развитой страны допустимый объем выбросов парникового газа и включает в себя три механизма процесса реализации: торговлю квотами, проекты совместного осуществления (ПСО) и механизм чистого развития (МЧР).

Парижское соглашение по климату – первое глобальное климатическое соглашение, подписанное 194 странами в декабре 2015 г., определяет мировой план действий по сдерживанию глобального потепления. Оно не предполагает отказа от ископаемого топлива и ограничения выбросов углекислого газа, но определяет всем сторонам принять меры по снижению выбросов, технологическому перевооружению и адаптации к изменениям климата. Россия подписала, но не ратифицировала соглашение, однако с 1990 по 2015 г. практически выполнила свои обязательства и сократила выбросы на 46%.

По состоянию на 2015 г. распределение вкладов в общий антропогенный выброс парниковых газов по секторам экономики России составил: энергетика – 82,8%, промышленные процессы и использование продукции – 7,9%, сельское хозяйство – 5%, отходы – 4,3%. Итак, основную роль в совокупном выбросе играет энергетический сектор, при этом вклад сельского хозяйства уменьшился.

1 июня 2017 г. США объявили о выходе из Парижского соглашения как экономически невыгодном для страны.

Вопросы для самоконтроля

1. Что означает выражение «экологический показатель эффективности страны приближается к 100%»?
2. Какая страна занимает первое место среди стран по ЕРІ?
3. Для стабилизации экологической ситуации в России на существующем уровне какой уровень затрат от ВВП требуется осуществлять?
4. Для кардинального улучшения экологической ситуации в России какой уровень затрат от ВВП требуется осуществлять?
5. На какие категории разделены страны–участницы Монреальского протокола согласно соглашению?
6. Какой газ выбрасывается в окружающую среду за счет использования удобрений, сжигания природного топлива и освоения земель для сельского хозяйства?
7. Какой газ выделяется при добыче ископаемых видов топлива?
8. Какой газ выбрасывается в атмосферу в первую очередь за счет сжигания углеродного топлива?
9. На какой газ был заменен хлорфторуглерод в холодильной промышленности в соответствии с требованиями Монреальского протокола? Он не воздействует на озоновый слой, но является сильнодействующим парниковым газом.
10. За выбросы какого газа ответственны электротехническая промышленность, производство алюминия и изоляционные материалы?
11. Выбросы какого газа связаны с функционированием алюминиевой, электронной и электротехнической промышленности, применением различных растворителей и тушением пожаров?

ТЕМА 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

7.1. Сущность, цели и направления государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности

На современном этапе динамичное развитие рыночной экономики в России невозможно без создания государственного механизма по поддержке и стимулированию инновационной деятельности в научно-технической сфере. В настоящее время именно научно-технические инновации определяют уровень конкурентоспособности национальных товаров и мировой экономики в целом.

В индустриально развитых странах государство является главным стимулирующим, поддерживающим началом и вектором, определяющим направление инновационного развития национальной экономики. Необходимо отметить, что государственное регулирование инновационной сферы взаимосвязано с инвестиционной политикой государства, финансирующей фундаментальные научные исследования и высокорисковые инновационные проекты.

В качестве наиболее яркого примера можно привести проектирование и строительство Крымского моста через Керченской пролив. Мост длиной 19 км, один из крупнейших в России, состоит из параллельно расположенных автомобильной и железнодорожной трасс, строится с 30 января 2015 г., рабочее автодвижение было открыто уже в мае 2018 г., а окончательная сдача планируется в июне 2019 г. В июле 2018 г. уже выполнено 80% подготовительных работ по связке моста с единой транспортной системой страны. Бюджету объект обойдется в 228,3 млрд руб. Строительство ведется генподрядчиком ОАО «Стройгазмонтаж». Мост уникален по своим инженерно-технологическим составляющим и соединит Таманский полуостров и г. Керчь.

Мост обеспечит бурное развитие региона, позволит существенно повысить инвестиционную привлекательность черноморской территории Краснодарского края и Крымского полуострова.

В настоящее время современное состояние мировой экономики характеризуется непрерывно прогрессирующим ростом конкурентоспо-

собности национальных экономик развитых стран на основе научно-технологических инноваций.

Начиная с момента распада СССР и до начала XXI в. в России сократилось финансирование НИОКР в промышленности более чем в 20 раз, а в сфере ВПК – почти в 50 раз. Это говорит о том, что России, чтобы преодолеть социально-экономическое отставание, необходимо активно разрабатывать и внедрять действенную государственную инновационную и научно-техническую политику. Несмотря на то, что научно-технический потенциал России за счет «утечки мозгов», сокращения финансирования и количества научно-исследовательских предприятий и программ значительно уменьшился, в целом он сохранен и остается достаточно высоким. Вместе с тем он не востребован в полной мере ни на внутреннем, ни на международном рынке. Только государство может аккумулировать и направить этот потенциал на создание современной экономики, базирующейся на научно-технологических инновациях.

За последние 15 лет активизировались разработка и совершенствование нормативно-правовой основы реализации инструментов государственного управления инновациями, но многочисленные разработанные и принятые государственные программы, касающиеся развития инновационных процессов в стране, носят в большинстве случаев лишь декларативный характер и часто не имеют практических механизмов их реализации.

Назрела насущная необходимость в проведении стратегической, всеохватывающей, действенной государственной инновационной политики, с помощью которой Россия сможет догнать индустриально развитые страны мира и занять подобающее ей место. В связи с этим все более актуальными и значимыми становятся исследование и разработка стратегии, методов, механизмов и практических рекомендаций государственного регулирования и поддержки инновационной деятельности на основе исторического опыта СССР, практики государственного управления инновационной сферой в индустриально развитых странах и специфики современного положения России.

В настоящее время наиболее активно развивается НИОКР нескольких отраслей: в области ВПК, медицины, радиоэлектротехники и др.

Для выхода из кризиса необходимо разработать стратегию сохранения и развития научно-технического и инновационного потенциала страны по следующим направлениям:

-
- реструктуризация научно-технического потенциала в различных отраслях экономики с учетом концентрации материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов на прорывных направлениях науки и техники;
 - создание фонда имущества науки и инноваций за счет объектов науки, являющихся федеральной собственностью и не используемых по назначению;
 - разработка системы использования лизинга как эффективного рыночного механизма для субъектов инновационной деятельности, разрабатывающих и производящих наукоемкую продукцию с использованием дорогостоящих приборов и оборудования;
 - совершенствование механизмов системы привлечения банковского кредита для расширения инновационной деятельности и создания условий для развития рынка капитала;
 - разработка и использование системы обязательных отчислений части прибыли от экспорта нефти, нефтепродуктов, газа и минерального сырья для создания фонда инноваций в топливно-энергетический комплекс;
 - создание в финансово-промышленных группах наряду с системой консолидации финансовых и производственных потенциалов специальных инновационных центров, координирующих и реализующих инновационные проекты;
 - формирование института разработчиков и управляющих инновационными проектами из числа научно-технических работников, ученых и специалистов;
 - образование на базе фондов, поддерживающих инновационную деятельность (Федеральный фонд производственных инноваций, Российский фонд технологического развития, Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере и др.), ассоциации фондов с развитым финансовым капиталом для помощи прорывным проектам;
 - формирование системы целевого использования средств амортизационного фонда на финансирование мероприятий, связанных с проведением НИОКР, экспериментальных и других видов работ, освоением инноваций, патентованием новых решений, приобретением и освоением отечественных и зарубежных патентных и беспатентных лицензий;
 - разработка предложений об изменении налогового законодательства, обеспечивающих значительное повышение инновационной активности.

Научно-техническая политика – это политика государства относительно формирования условий, благоприятных для эффективного научно-технического развития (НТР) страны, в частности, цели, формы и методы деятельности государства в научно-технической сфере.

Условия эффективного научно-технического развития страны:

- рациональная мотивация использования научно-технического прогресса (НТП) в производстве;
- социальная эффективность внедрения результатов НТП (обеспечение социализации экономики, улучшение условий работы, защита окружающей среды и т.п.);
- конкуренция в научно-технической сфере и защита авторских прав;
- обеспечение интеграции научно-исследовательских, производственных и финансовых структур;
- государственная поддержка развития НТП, инновационных процессов.

Системная организация инновационной деятельности предполагает решение задач пяти уровней:

1-й уровень – выработка национальной инновационной доктрины;

2-й уровень – формирование общей инновационной политики и ее национальных составляющих;

3-й уровень – разработка и принятие нормативно-правовых документов, обеспечивающих идентичные условия для организации инновационной деятельности как в регионе, муниципальном образовании, так и на конкретном предприятии;

4-й уровень – разработка совокупности программ, позволяющих форсировать инновационную деятельность по направлениям, отвечающим приоритетам региона, муниципального образования и предприятия;

5-й уровень – разработка и реализация бизнес-процессов инновационной деятельности на уровне предприятия.

Оптимальная организация работы на всех уровнях предполагает необходимость делегирования части вопросов местным властям и руководству предприятий на основе принципов обеспечения равных прав и равной защиты интересов субъектов инновационной деятельности, входящих в общее инновационное пространство, при равной ответственности за реализацию совместных инновационных проектов и программ.

Государство осуществляет следующие *виды* регулирования инновационной деятельности – организационное, экономическое, финансовое, нормативно-правовое, которые способствуют созданию, освоению и распространению инноваций (табл. 7.1). Государство создает организационные, экономические, финансовые и нормативные условия для инновационной деятельности.

Таблица 7.1

Виды и направления регулирования инновационной деятельности

Виды регулирования	Направления регулирования
Организационные факторы государственного регулирования	<p>Государственная поддержка инновационных проектов, включенных в федеральные и региональные инновационные программы; содействие развитию инновационной инфраструктуры; кадровая поддержка инновационной деятельности; содействие подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, осуществляющих инновационную деятельность; моральное стимулирование инновационной деятельности (например, присвоение звания Заслуженный новатор РФ указом Президента РФ);</p> <p>информационная поддержка инновационной деятельности (обеспечение свободы доступа к информации о приоритетах государственной политики в инновационной сфере, к сведениям о завершенных научно-технических исследованиях, которые могут стать основой для инновационной деятельности, к данным о выполняемых и завершенных инновационных проектах и программах и т.п.); содействие интеграционным процессам, расширению взаимодействия субъектов РФ в инновационной сфере, развитию международного сотрудничества в этой области; защита интересов российских субъектов инновационной деятельности в международных организациях</p>
Экономические факторы государственного регулирования	<p>Развитие рыночных отношений;</p> <p>проведение налоговой политики и политики ценообразования, способствующих росту предложения на рынке инноваций;</p> <p>создание выгодных налоговых условий для ведения инновационной деятельности всеми субъектами;</p> <p>обеспечение эффективной занятости в инновационной сфере;</p> <p>расширение спроса на инновации;</p> <p>предоставление финансовой поддержки и налоговых льгот российским предприятиям, осваивающим и распространяющим инновации;</p> <p>содействие модернизации техники;</p> <p>развитие лизинга наукоемкой продукции;</p> <p>активизация предпринимательства;</p>

Виды регулирования	Направления регулирования
	пресечение недобросовестной конкуренции; поддержка отечественной инновационной продукции на международном рынке; развитие экспортного потенциала страны; развитие внешнеэкономических связей в инновационной сфере; внешнеэкономическая поддержка, включая предоставление таможенных льгот для инновационных проектов, включенных в государственные инновационные программы
Финансовые факторы государственного регулирования	Проведение бюджетной политики, обеспечивающей финансирование инновационной деятельности; направление в инновационную сферу государственных ресурсов и повышение эффективности их использования; выделение прямых государственных инвестиций для реализации инновационных программ и проектов, важных для общественного развития, но непривлекательных для частных инвесторов; создание благоприятного инвестиционного климата в инновационной сфере; предоставление дотаций, льготных кредитов, гарантий российским и иностранным инвесторам, принимающим участие в инновационной деятельности; снижение отчислений субъектам РФ налогов в федеральный бюджет в случае использования ими своих бюджетных средств для финансирования федеральных инновационных программ и проектов
Нормативно-правовые факторы государственного регулирования	Установление правовых основ взаимоотношений субъектов инновационной деятельности; гарантирование охраны прав и интересов субъектов инновационной деятельности, в частности, охраны таких наиболее существенных для развития инновационной деятельности прав, как права интеллектуальной собственности

Среди наиболее *приоритетных направлений инновационной политики* государства можно выделить следующие:

- разработка и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, системы институциональных преобразований, защиты интеллектуальной собственности в инновационной сфере и введение ее в хозяйственный оборот;

- создание системы комплексной поддержки инновационной деятельности, развития производства, повышения конкурентоспособ-

ности и экспорта наукоемкой продукции. В процессе активизации инновационной деятельности необходимо участие не только органов государственного управления, коммерческих структур, финансово-кредитных учреждений, но и общественных организаций как на федеральном, так и на региональном уровнях;

– развитие инфраструктуры инновационного процесса, включая систему информационного обеспечения, систему экспертизы, финансово-экономическую систему, производственно-технологическую поддержку, систему сертификации и продвижения разработок, систему подготовки и переподготовки кадров. Накопившееся в течение многих лет отставание имеет в своей основе не низкий потенциал отечественных исследований и разработок, а слабую инфраструктуру инновационной деятельности, отсутствие мотивации товаропроизводителей к реализации новшеств как способа конкурентной борьбы. Это приводит к невостребованности потенциала отечественной прикладной науки и техники;

– развитие малого инновационного предпринимательства путем формирования благоприятных условий для образования и успешного функционирования малых высокотехнологичных организаций и оказания им государственной поддержки на начальном этапе деятельности;

– совершенствование конкурсной системы отбора инновационных проектов и программ. Реализация в отраслях экономики относительно небольших и быстрокупаемых инновационных проектов с участием частных инвесторов и при поддержке государства позволит поддержать наиболее перспективные производства и организации, усилить приток в них частных инвестиций;

– реализация критических технологий и приоритетных направлений, способных преобразовывать соответствующие отрасли экономики страны и ее регионов. Ключевой задачей формирования и реализации инновационной политики является выбор относительно небольшого числа важнейших базовых технологий, оказывающих значительное влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции в отраслях экономики и обеспечивающих переход к новому технологическому укладу;

– использование технологий двойного назначения. Такие технологии будут применяться как для производства вооружений и военной техники, так и для продукции гражданского назначения.

Важной задачей предстоящего периода также является *формирование целостной системы управления инвестициями*. Ее главное отличие от действующей в том, что она должна быть построена на проектных подходах, а не по объектных принципах. Для создания такой системы требуется установить новое регулирование порядка подготовки и реализации решений о государственном или муниципальном участии в реализации проектов, соответствующих целям государственной политики и направленных на достижение целевых показателей государственных программ.

Кроме того, следует установить обязательность проведения на вариативной основе сравнительного анализа различных форм и способов государственной поддержки инвестиционных проектов частных инвесторов, включая заключение специального инвестиционного контракта, предусмотренного Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», инструменты возвратного и проектного финансирования, а также гарантийную поддержку с использованием возможностей Агентства кредитных гарантий и региональных гарантийных фондов.

Для сокращения прямого бюджетного финансирования, которое направлено на формирование и поддержание рентабельности активов в сфере промышленного производства, а также проектов по модернизации существующего производства, необходим частичный переход на возвратное финансирование. Этот переход в том числе возможен за счет перехода к формированию долгосрочного государственного заказа. Также возможна минимизация рисков осуществления частных инвестиций путем определения единственного поставщика под обязательства по локализации выпуска промышленной продукции и осуществления поставок для государственных нужд. В условиях, когда ожидается постепенное снижение процентных ставок и стоимости кредитных ресурсов, представляется целесообразным осуществить частичный переход к новому формату взаимоотношений с частными инвесторами и сокращение доли субсидий и взносов в уставные капиталы в бюджетных расходах инвестиционного характера.

Итак, *механизм проектного финансирования* предусматривает частичное замещение затрат федерального бюджета на субсидирование процентной ставки по кредитам при реализации приоритетных инвестиционных проектов. В результате осуществляется предоставление долгосрочного возвратного финансирования/кредита инициатору

проекта, основным источником погашения которого являются денежные потоки, сгенерированные самим проектом в будущем. В случае одобрения инвестиционного проекта представляется целесообразным замещать бюджетные ассигнования, предполагаемые на реализацию проекта, на внебюджетное финансирование.

Следует активно развивать новый *механизм компенсации затрат* субъектов РФ и частных инвесторов на создание инфраструктуры комплексных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию технопарков, промышленных парков, а также на реализацию иных форм поддержки инфраструктурных проектов *в объеме дополнительных налоговых поступлений* (по постановлению Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры промышленных парков и технопарков»).

Повышение эффективности проектного управления инвестициями может быть реализовано за счет *расширения применения концессионных соглашений*, заключаемых в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». По состоянию на март 2015 г. из 595 проектов государственно-частного партнерства, находившихся на различных стадиях реализации, подавляющее большинство приходилось на концессионные соглашения (8 федеральных и 428 региональных).

Организационный механизм государственного регулирования инновационной деятельности должен обеспечить учет мнений всех прямо или косвенно заинтересованных структур и в то же время создать условия для согласованного принятия мер по стимулированию инноваций.

7.2. Инвестиционная политика.

Инструменты, функции, формы и методы государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности

Высшая форма регулятивной деятельности – это *выработка и проведение инновационной политики*, управление инновационной деятельностью. Такая политика разрабатывается на основе утверждения приоритетного значения инновационной деятельности для современного

общественного развития и отражена в следующих документах: Распоряжении Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г.», проектах Концепций социально-экономического развития РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу, Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 N 39-ФЗ, Указах Президента и т.п.

Субъектами инновационной политики выступают центральные и местные органы власти, предприятия и организации государственного сектора, самостоятельные хозяйствующие формирования, общественные организации, сами научные работники и инноваторы, смешанные образования.

Общие вопросы инновационной политики находят отражение в указах Президента РФ. В подготовке этих документов принимает участие Отдел науки и образования Администрации Президента. В 2004 г. при Президенте РФ создан Совет по науке, технологиям и образованию – консультативный орган.

Органы государственной власти РФ (Государственная дума и Совет Федерации) имеют право инициировать законы в области научно-технической и инновационной деятельности. Основную работу в них ведут Комитет Госдумы по образованию и науке и Комитет Совета Федерации по образованию, науке и культуре. Координирует деятельность министерств и ведомств в областях научно-технической политики Правительственная комиссия. Она согласует деятельность органов исполнительной власти РФ, субъектов РФ, Российской и отраслевых академий наук и других учреждений.

Министерство образования и науки РФ является центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование и практическую реализацию государственной и научно-технической политики в области образования и науки, осуществление мер по созданию и развитию научно-технического потенциала.

Министерство экономического развития РФ непосредственно разрабатывает государственную инновационную политику и ее приоритеты, организует разработку федеральных целевых программ по развитию приоритетных отраслей и территорий.

Министерство финансов осуществляет руководство в финансировании реализации инвестиционной политики и аудит использования бюджетных средств.

Нормативно-правовое регулирование инновационной деятельности осуществляется на базе Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также международных договоров РФ, относящихся к инновационной деятельности. В основе этого регулирования – правовая охрана результатов, полученных в ходе инновационной деятельности. Поскольку эти результаты представляют собой новые интеллектуальные продукты и технологии, – они предстают как объекты интеллектуальной собственности. Их правовая охрана осуществляется на базе требований по охране интеллектуальной собственности, установленных Гражданским кодексом РФ, Патентным законом РФ и другими законодательными актами в области охраны интеллектуальной собственности.

Нормативно-правовое регулирование взаимоотношений между субъектами инновационной деятельности, а также между ними и другими участниками инновационного процесса осуществляется на основе договоров:

- на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;
- выполнение проектных и изыскательских работ;
- строительного подряда;
- по оказанию услуг для осуществления инновационной деятельности;
- страхования инновационных рисков;
- (контрактов) с инвесторами;
- иных, предусмотренных законодательством РФ.

Регулирование инновационной деятельности происходит на базе инновационных прогнозов, стратегий, программ и проектов поддержки инновационной деятельности.

Основными *инструментами* государственного регулирования являются:

- социально-экономические и научно-технические прогнозы государственной политики в области финансов, цен, денежного обращения;
- государственно-административные, общеэкономические и рыночные регуляторы;
- федеральные и региональные программы, балансы и модели оптимизации экономических процессов;

-
- государственные заказы и современные контрактные системы;
 - индикативные механизмы и регуляторы деятельности государственных предприятий и организаций и других форм собственности;
 - механизм интеграции регуляторов и структур.

Государственная поддержка инновационной деятельности и привлечение инвестиций может производиться в следующих *формах*:

- прямое финансирование;
- предоставление индивидуальным изобретателям и малым внедренческим предприятиям беспроцентных банковских ссуд;
- создание венчурных инновационных фондов, пользующихся значительными налоговыми льготами;
- снижение государственных патентных пошлин для индивидуальных изобретателей;
- отсрочка уплаты патентных пошлин по ресурсосберегающим изобретениям;
- реализация права на ускоренную амортизацию оборудования;
- создание и функционирование особых экономических зон;
- повышение результативности механизмов поддержки лизинга, в том числе за счет льготного налогообложения;
- создание сети технополисов, технопарков и т.п.

В настоящее время в России уже открыты технопарки в Москве, Казани, Набережных Челнах, Новосибирской, Кемеровской, Тюменской Самарской и Пензенской областях и Республике Мордовия. Их основной задачей является управление процессом разработки, внедрения и коммерциализации передовых идей и технологий за счет привлечения предпринимателей и ученых. Программа развития технопарков направлена на создание инновационной среды в российских регионах – в идеале – прообразов Силиконовой долины США.

Центральное место в системе прямого государственного регулирования занимает финансирование НИОКР и инновационных проектов из бюджетных средств, создание компаний Государственного частного партнерства, а также дотационная поддержка городов – «наукоградов».

Только в Московской области их 8 из 13 наукоградов России: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Фрязино и Черноголовка.

Губернатор Московской области поставил задачу региону по объединению науки и бизнеса с учетом уникальности географического по-

ложения и человеческого потенциала. Например, наукоград Фрязино собирается получить статус особой экономической зоны федерального уровня для создания технико-внедренческой зоны. Уже более десяти компаний с мировым именем готовы вложить в новые проекты более 50 млрд руб.

Создание технико-внедренческих зон и территорий опережающего развития с льготными режимами налогообложения и снятием административных ограничений – это реальный путь привлечения инвестиций в регионы.

По оценке Ассоциации инновационных регионов России, Московская область сейчас находится на 4-м месте по уровню внедрения инноваций.

7.3. Кластерная политика государства

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 08 декабря 2011 года № 2227-р, в качестве одного из важнейших условий перехода к инновационному развитию рассматривается создание сети инновационных территориальных производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий.

Государственная инновационная политика в организационном плане представляет собой деятельность органов власти в сфере регулирования, обеспечения ресурсами и стимулирования инновационного развития в целях производства безукоризненных продуктов и процессов, а также решения вопросов другими, новейшими методами.

Основной целью реализации кластерной политики является обеспечение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики за счёт повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориально-производственные кластеры.

Реализация кластерной политики способствует росту конкурентоспособности бизнеса за счет реализации потенциала эффективного взаимодействия участников кластера, связанного с их географически близким расположением, включая расширение доступа к инноваци-

ям, технологиям, «ноу-хау», специализированным услугам и высококвалифицированным кадрам, а также снижением транзакционных издержек, обеспечивающим формирование предпосылок для реализации совместных кооперационных проектов и продуктивной конкуренции. Транзакционные издержки – это затраты, возникающие в связи с заключением контрактов (в том числе с использованием рыночных механизмов), издержки, сопровождающие взаимоотношения экономических агентов.

В «Методических материалах по разработке и реализации программы развития инновационного территориального кластера» Минокономразвития РФ, изданных в 2014 г. под *инновационным территориальным кластером* понимается совокупность размещенных на ограниченной территории предприятий и организаций (участников кластера), которая характеризуется наличием:

- объединяющей участников кластера научно-производственной цепочки в одной или нескольких отраслях (ключевых видах экономической деятельности);
- механизма координации деятельности и кооперации участников кластера;
- синергетического эффекта, выраженного в повышении экономической эффективности и результативности деятельности каждого предприятия или организации за счет высокой степени их концентрации и кооперации.

Перечень инновационных территориальных кластеров утвержден поручением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060, например, на территории Хабаровского края создан инновационный территориальный кластер «авиастроения и судостроения». В состав его участников входят: ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Роснано», ФГУП «Сибирский научно-исследовательский институт авиации имени С.А. Чаплыгина», ОАО «Концерн «Авионика», ОАО «Концерн «Авиаприборостроение», ОАО «Росэлектроника», ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт авиационных материалов», ЗАО «Гражданские самолеты Сухого», ОАО «Амурский судостроительный завод», ОАО «Хабаровский судостроительный завод». Предпосылки для образования кластера производственно-территориального кластера:

- удобное географическое расположение на пересечении транспортных путей и в устье р. Северная Двина;
- общность технологической базы;
- общность ресурсно-сырьевой базы;
- историческая локализация судостроительных предприятий, технологически и экономически связанных между собой;
- необходимость эффективного развития промышленности;
- наличие производственных мощностей и подготовленных кадров;
- для функционирования кластера имеется мощная научная база;
- наличие потенциала для получения госзаказов за счет наличия уникальных мощностей и компетенций для строительства и ремонта атомных подводных лодок;
- строительство нефтегазодобывающих платформ для освоения шельфовых месторождений в акваториях ближайших морей (Баренцево, Печорское, Карское).

Создание промышленно-инновационного кластера, объединяющего крупнейшие предприятия края, позволит поднять на новый уровень экономику региона за счет модернизации производств и развития социально-инженерной инфраструктуры. Результаты реализации кластерной политики на территории кластера предполагают достижение следующих показателей (табл. 7.2).

Таблица 7.2

**Основные результаты реализации кластерной политики
в Хабаровском крае**

Наименование показателя	2011 год	2015 год	2020 год
1. Объемы производства продукции предприятиями-участниками кластера, млрд руб.	58,1	128,7	180,1
3. Численность населения, тыс. человек	187,1	183,7	189,0
3. Численность трудовых ресурсов, тыс. человек	119,6	113,9	120,1
4. Общее число рабочих мест на предприятиях и организациях-участниках кластера с уровнем заработной платы, превышающим на 100 % средний уровень в регионе базирования кластера, ед.	6 050	10 130	19 500
5. Количество создаваемых высокопроизводительных рабочих мест (нарастающим итогом), ед.	50	6 235	19 500
6. Среднемесячная заработная плата работников предприятий и организаций-участников кластера, руб.	30 540	48 400	95 000
7. Обеспеченность жильем на начало года, кв. м на человека	22,0	22,3	23,7

Разработка и реализация региональных программ поддержки развития инновационных территориальных кластеров осуществляется в соответствии с п. 6 «Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров» (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 188).

Организационной предпосылкой удовлетворения потребностей организаций кластера в развитии инфраструктуры и жилищного строительства является учет данных потребностей в рамках разработки региональных и муниципальных программ социально-экономического развития, федеральных целевых программ развития регионов базирования кластеров и в рамках механизма предоставления субсидий на развитие наукоградов за счет средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

В рамках реализации поставленной цели основными задачами кластерной политики являются:

1. Формирование условий для эффективного организационного развития кластеров, включая выявление участников кластера, разработку стратегии развития кластера, обеспечивающей устранение «узких мест» и ограничений, подрывающих конкурентоспособность выпускаемой продукции в рамках цепочки производства добавленной стоимости, а также обеспечивающей наращивание конкурентных преимуществ участников кластера;

2. Обеспечение эффективной поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности участников кластера, за счет фокусирования и координации, с учетом приоритетов развития кластеров, мероприятий экономической политики по направлениям:

- поддержки развития малого и среднего предпринимательства;
- инновационной и технологической политики;
- образовательной политики;
- политики привлечения инвестиций;
- политики развития экспорта;
- развития транспортной и энергетической инфраструктуры;
- развития отраслей экономики.

3. Обеспечение эффективной методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки реализации кластерной политики на региональном и отраслевом уровне. Обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики.

Основными направлениями содействия развитию кластеров, реализуемыми органами государственной власти и местного самоуправления, являются:

1. Содействие институциональному развитию кластеров, предполагающее в том числе инициирование и поддержку создания специализированной организации развития кластера, а также деятельности по стратегическому планированию развития кластера, установлению эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера и стимулирование укрепления сотрудничества между ними.

2. Развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия. Предполагается, что предоставление поддержки соответствующим проектам должно оказываться вне зависимости от принадлежности участвующих в их реализации предприятий к тому или иному кластеру.

3. Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров, включающих:

- повышение эффективности системы профессионального образования, содействие развитию сотрудничества между предприятиями и образовательными организациями;

- осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров;

- предоставление налоговых льгот, в соответствии с действующим законодательством;

- снижение административных барьеров.

В рамках данного направления предполагается формирование и развитие в субъектах Российской Федерации механизмов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия, которые могут быть использованы в том числе при реализации кластерных проектов:

1. Повышение качества управления на предприятиях, включая:
 - содействие предоставлению консультационных услуг предприятиям участников кластера в области менеджмента;
 - проведение систематической работы по выявлению примеров лучшей практики по новым методам и механизмам управления на предприятиях кластера и содействие их эффективному распространению;
 - содействие развитию механизмов субконтрактации, включая распространение информации о возможности оказания промышленных услуг по субконтрактным договорам, на основе информации о наличии общих и специализированных производственных мощностей и потребностей производственных предприятий, в том числе на основе развития специализированных консультационных организаций – центров субподряда;
 - организацию ознакомительных поездок на предприятия соответствующей отрасли, в том числе за рубежом.
2. Содействие выходу предприятий на внешние рынки и реализации коллективных маркетинговых проектов.
3. В качестве самостоятельного направления может рассматриваться поддержка коллективных маркетинговых проектов, позволяющих за счет достижения эффекта экономии от масштаба снизить удельные издержки и повысить результативность реализуемых проектов.
4. Стимулирование инноваций, развитие кооперации внутри кластера в области НИОКР и развитие механизмов коммерциализации технологий.

Каждое из направлений содействия развитию кластеров, с учетом особенностей разграничения полномочий, реализуется как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне сформирован ряд механизмов, позволяющих обеспечить гибкое финансирование мероприятий по развитию кластеров.

Так, в соответствии с Правилами предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства на конкурсной основе, осуществляется предоставление субсидий субъектам Российской Федерации на финансирование мероприятий, предусмотренных в соответствующей региональной программе. Данный механизм создает возможности для максимально гибкого использования финансовой поддержки

субъектов Российской Федерации в целях реализации широкого спектра кластерных проектов.

Поддержка реализации коллективных маркетинговых проектов является важной предпосылкой успешного привлечения инвестиций на территорию региона, внутреннего и въездного туризма, расширения экспорта, привлечения квалифицированной рабочей силы.

Благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон технико-внедренческого, промышленно-производственного, туристско-рекреационного и портового типа, а также технопарков, создание которых осуществляется в рамках реализации государственной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. N 328-р. Кроме того, эффективные механизмы финансирования проектов развития кластеров сформированы в результате образования и деятельности ряда институтов развития, включая Инвестиционный фонд Российской Федерации, государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Для обеспечения формирования благоприятных условий развития кластеров необходимо:

1. Повышение эффективности системы профессионального и непрерывного образования.
2. Создание промышленных парков и технопарков как инфраструктуры для развития кластеров.
3. Осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров.
4. Реализация мер налогового регулирования для участников кластеров.

В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть проектов развития кластеров. По ряду приоритетных направлений кластерной политики работы еще не начаты:

- не созданы механизмы методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров;

– отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики;

– ограничен набор инструментов финансовой поддержки кластерных проектов из бюджетных источников.

Необходимо повысить эффективность использования потенциала развития кластеров как одного из приоритетных направлений повышения конкурентоспособности и диверсификации экономики.

К основным рискам реализации кластерной политики следует отнести:

– риски выбора ошибочных приоритетов финансирования мероприятий кластерной политики из бюджетных источников;

– риск недостаточной координации деятельности при реализации кластерных проектов на федеральном, региональном и местном уровнях;

– низкий уровень участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в реализации кластерных проектов;

– риск неэффективности мониторинга реализации кластерной политики вследствие отсутствия четкой системы показателей оценки их эффективности.

Основными направлениями действий, направленными на предупреждение рисков неэффективности реализации кластерной политики, будут являться:

1. Разработка четких критериев для оценки эффективности и результативности кластерных проектов, мероприятий и кластерной политики в целом.

2. Использование проектного подхода и ориентация на результат при предоставлении финансирования.

3. Использование конкурсных и конкурентных механизмов поддержки кластерных проектов.

4. Использование механизмов частного государственного партнерства в качестве необходимого условия финансирования кластерных проектов.

5. Использование условий софинансирования кластерных проектов, реализуемых органами исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации, со стороны муниципальных образований и бизнеса.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается инновационная политика государства?
2. К каким факторам государственного регулирования инновационной деятельности относится моральное стимулирование инновационной деятельности?
3. К каким факторам государственного регулирования инновационной деятельности относится развитие лизинга наукоемкой продукции?
4. К каким факторам государственного регулирования инновационной деятельности относится пресечение недобросовестной конкуренции?
5. К каким факторам государственного регулирования инновационной деятельности относится выделение прямых государственных инвестиций для реализации инновационных программ и проектов, важных для общественного развития, но непривлекательных для частных инвесторов?
6. Кто решает общие вопросы инновационной политики страны?
7. Что такое кластер?
8. Каковы условия создания кластера?
9. Перечислите предпосылки создания кластера.
10. Каковы меры государственной поддержки кластерной политики?

ГЛАВА 8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

8.1. Внешнеэкономическая политика. Виды, особенности

Внешнеэкономическая политика в общем смысле представляет собой деятельность государства в организации и поддержании экономических отношений с другими странами с целью нормализации и стимулирования развития собственной национальной экономики для укрепления своего потенциала (политического, экономического, военного, социального, экологического и т.п.) и эффективного участия в мировой экономике.

Внешнеэкономическая политика государства формирует и использует внешнеэкономические связи в области внешнеторговой деятельности, которая охватывает международный обмен товарами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности.

Основными видами ВЭД, имеющими возмездный характер, являются:

1. Внешняя торговля – это обмен товарами в вещественно-материальной форме и услугами, связанными с осуществлением товарооборота.

2. Техничко-экономическое сотрудничество – это содействие в области промышленного и гражданского строительства и предоставление услуг инженерно-технического характера.

3. Научно-техническое сотрудничество – это обмен достижениями науки и техники, совместное осуществление научно-технических работ.

4. Вывоз капитала за рубеж с целью получения предпринимательской прибыли, а также участия в операциях на иностранных фондовых и валютных рынках.

Внешнеэкономические связи (ВЭС) – это совокупность всех отношений, связанных с участием страны в международных экономических отношениях. Планирование объёмов ВЭС осуществляется на правительственном уровне по стратегически важным для государства позициям.

Основные цели внешнеэкономической политики:

- создание подходящих условий для решения поставленных стратегических задач в стране;
- становление и укрепление международных позиций страны;
- выгодное участие страны в мировом разделении труда;
- кооперация труда в процессе осуществления внешнеэкономической деятельности хозяйствующими субъектами.

Внешнеэкономическая политика страны нацелена на регламентирование внешнеэкономической деятельности, а именно обмен между странами товарами и услугами. Порядок осуществления внешнеторговой деятельности российскими и иностранными лицами, их права, обязанности, ответственность регламентируются Законом РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ).

Выделяют два вида внешнеэкономической политики государств: фритредерство (свободная торговля) и протекционизм.

Фритредерство (политика свободной торговли) предполагает воздержание государства от непосредственного воздействия на внешнюю торговлю. Государственные таможенные органы отвечают только за регистрационные вопросы. В их обязанности не входит взимание пошлин и установка ограничений на экспорт и импорт.

Эта политика декларирует максимальную свободу для действия рыночных сил в стремлении получить наибольшие выгоды от международного экономического обмена. Она дает преимущества более развитым странам и возможность в достижении эффективного размещения ресурсов в пределах мировой экономики. Положительные последствия связаны с усиливающимся возрастанием конкуренции на внутреннем рынке, что ограничивает монополию государства, со стимулированием деятельности отечественных производителей, расширением ассортимента товаров и формированием цены на основе согласованности спроса и предложения.

Протекционизм – внешнеэкономическая государственная политика, направленная на защиту отечественной экономики от иностранной конкуренции путем использования тарифных и нетарифных инструментов регулирования торговли. Положительные стороны протекционизма включают ограничение иностранной конкуренции с целью недопущения формирования неэффективной для данной страны экономической структуры, обеспечение развития определенных от-

раслей производства и стимуляцию развития товаров отечественного производства, как следствие, сокращение безработицы. Она дает толчок к развитию собственного предпринимательства, но ограничивает поступление импортных товаров, услуг, технологий в страну. Однако протекционизм может привести к застою, так как ослабляется заинтересованность отечественных предпринимателей в повышении технического уровня и эффективности производства. Возможно появление таких неблагоприятных явлений, как снижение эффективности производства, рост цен при сокращении ассортимента, снижается либо отсутствует возможность экспорта и т.п.

Крайняя форма протекционизма – экономическая автаркия, что означает стремление страны ограничить импорт только теми товарами, которые в данной стране производиться не могут, а экспорт допускается в той мере, в которой он обеспечивает необходимый импорт.

Выделяют несколько форм протекционизма:

- селективный – против отдельных стран либо товаров;
- коллективный – объединения стран против других государств, в них не входящих;
- отраслевой – защита определенных отраслей;
- скрытый – осуществляется методами внутренней экономической политики.

Современные государства стремятся проводить гибкую внешнеэкономическую политику. Она направлена на сочетание протекционизма и свободной торговли, что стимулирует уменьшение влияния традиционных рычагов политики протекционизма на торговые отношения страны, активизирует направленность на аграрный протекционизм, позволяет применять принцип наибольшего благоприятствования на избирательной основе и применять меры косвенного регулирования для защиты национального рынка.

В рамках внешнеэкономических связей наибольшую долю занимают внешнеторговые отношения, регулируемые *внешнеторговой политикой*.

Одними из основных *принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности* в соответствии со ст. 4 Закона № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» являются:

- защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг;

- равенство и не дискриминация участников внешнеторговой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законом;
- единство таможенной территории Российской Федерации;
- взаимность в отношении другого государства (группы государств);
- гласность в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;
- единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности;
- единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации;
- и другие.

Законом определены **виды внешней торговли**. Под *внешней торговлей товарами* Закон № 164-ФЗ подразумевает импорт и (или) экспорт товаров. *Импорт товара* – ввоз товара в Российскую Федерацию без обязательства об обратном вывозе. В свою очередь под *экспортом товара* понимается вывоз товара с Российской Федерации без обязательства об обратном ввозе. Однако перемещение товаров с одной части территории Российской Федерации на другую часть территории Российской Федерации, если такие части не связаны между собой сухопутной территорией Российской Федерации, через территорию иностранного государства не является внешней торговлей товарами.

Под *внешней торговлей услугами* понимается оказание услуг (выполнение работ), включающее в себя производство, распределение, маркетинг, доставку услуг (работ) и осуществляемое способами, указанными в ст. 33 Закона № 164-ФЗ. Внешняя торговля услугами может быть осуществлена:

- с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства;
- с территории иностранного государства на территорию Российской Федерации;
- на территории Российской Федерации иностранному заказчику услуг;
- на территории иностранного государства российскому заказчику услуг;
- российским исполнителем услуг, не имеющим коммерческого присутствия на территории иностранного государства, путем его при-

сутствия или уполномоченных действовать от его имени лиц на территории иностранного государства;

- иностранным исполнителем услуг, не имеющим коммерческого присутствия на территории Российской Федерации, путем присутствия его или уполномоченных действовать от его имени иностранных лиц на территории Российской Федерации;

- российским исполнителем услуг путем коммерческого присутствия на территории иностранного государства;

- иностранным исполнителем услуг путем коммерческого присутствия на территории Российской Федерации.

Внешняя торговля интеллектуальной собственностью подразумевает передачу исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности или предоставление права на использование объектов интеллектуальной собственности российским лицом иностранному лицу либо иностранным лицом российскому лицу (п. 5 ст. 2 Закона № 164-ФЗ).

Под внешней торговлей информацией понимается внешняя торговля товарами, если информация является составной частью этих товаров, внешняя торговля интеллектуальной собственностью, если передача информации осуществляется как передача прав на объекты интеллектуальной собственности, или внешняя торговля услугами в других случаях.

Внешнеторговая политика включает экспортную, импортную, внешнюю инвестиционную и валютную политику.

Экспортная политика направлена на реализацию на мировом рынке конкурентоспособных российских товаров, услуг и стимулирование производства этих товаров. Для стимулирования экспортно-способных производств используются государственные заказы, бюджетное финансирование, кредиты, финансирование НИОКР и т.д. Экспорт – это количество товаров, услуг (в натуральном или стоимостном измерении), вывезенных из страны. По данным Портала внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития РФ, российский экспорт в 2017 г. составил 359,1 млрд долл. На рис. 8.1 представлена структура российского экспорта в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

Импортная внешнеторговая политика направлена на регулирование ввоза в РФ иностранных товаров, услуг. Импорт может рассматриваться как традиционный источник доходов государства, а также

как антимонопольный рычаг и конкурентообразующий элемент производства отечественного товара.

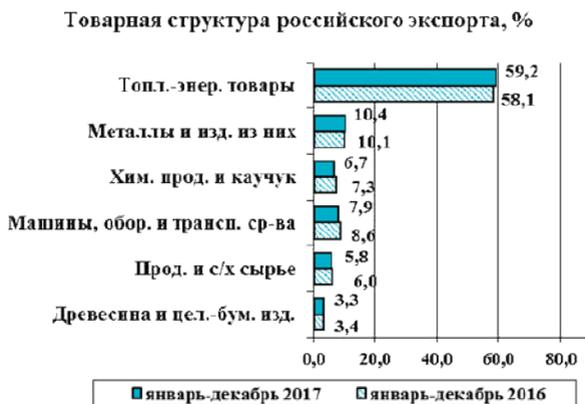


Рис. 8.1. Структура российского экспорта в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

Импорт – это количество товаров, услуг (в натуральном или стоимостном измерении), ввезенных в страну из-за границы.

За 2017 г. импорт в России увеличился на 24,5% в годовом выражении и по итогам 2017 г. составил 228,5 млрд долл.

На рис. 8.2 представлена структура российского импорта в 2017 г. по сравнению с 2016 г.



Рис. 8.2. Структура российского импорта в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

Внешнеторговый оборот – представляет собой сумму экспорта и импорта страны.

При анализе формулы оборота внешней торговли следует помнить, что внешнеторговый оборот страны рассчитывается в стоимостных единицах, поскольку включает разнородные товары, не сопоставимые в натуральном измерении. По отдельным товарам можно измерить экспорт и импорт в натуральных единицах (штуки, тонны, метры). В 2017 г. внешнеторговый оборот России составил 587,6 млрд долл.

Баланс внешней торговли представляет собой разницу между экспортом и импортом, может иметь положительную или отрицательную величину и редко сводится к нулю, поэтому говорят о положительном или отрицательном сальдо торгового баланса страны. Отрицательное сальдо торгового баланса означает возникновение пассивного торгового баланса. И, наоборот, положительное сальдо характеризует активный торговый баланс страны. Сальдо торгового баланса России в 2017 г. сложилось положительным в размере 130,6 млрд долл. Это на 26,5 млрд. долл. больше, чем в 2016 г. По итогам 2017 г. положительное сальдо наблюдалось в торговле России со всеми группами стран, кроме АТЭС (–5,1 млрд долл. США). А отрицательное сальдо у России сложилось в торговле с Китаем (–9,1 млрд долл. США), Францией (–3,8 млрд долл. США), США (–1,8 млрд долл. США), Индонезией (–1,7 млрд долл. США), Вьетнамом (–1,4 млрд долл. США), Таиландом (–1,2 млрд долл. США) и Бразилией (–1,17 млрд долл. США).

С 22 августа 2012 г. Россия является членом Всемирной торговой организации. Россия – участник Договора о Зоне свободной торговли СНГ, Таможенного союза ЕАЭС, Евразийского экономического союза. В 2014 г. и последующий период на внешнюю торговлю России оказали существенное негативное воздействие введенные против неё экономические санкции и ответные внешнеторговые контрсанкции российского правительства.

По данным таможенной статистики структура внешнеторгового оборота России по группам стран за 2017 г. по сравнению с 2016 г. представлен на рис. 8.3.

В современных условиях внешнеторговая деятельность является важной составляющей, формирующей структуру, динамику и устойчивость национальной экономики.

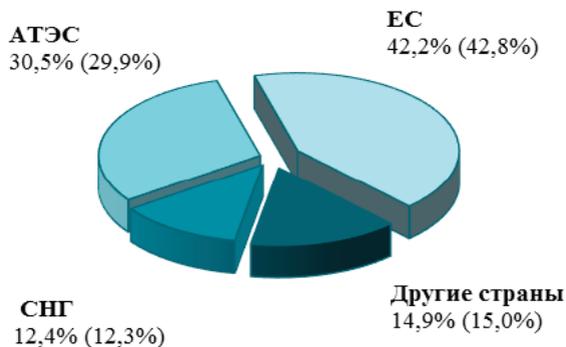


Рис. 8.3. Структура внешнеторгового оборота России по группам стран в 2017 г. по сравнению с 2016 г.

Внешняя инвестиционная политика представляет собой комплекс мер по привлечению и использованию иностранных инвестиций на территории РФ и регулированию вывоза российских инвестиций за рубеж. Инвестиции – это все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых инвесторами в объекты предпринимательской деятельности в целях получения прибыли. Главную роль в инвестициях играет капитал, т.е. деньги, предназначенные для извлечения дохода. Капитал может прямо вкладываться в создание предприятия с целью получения прав на управление и прибыль (прямые инвестиции), может вкладываться в покупку ценных бумаг (портфельные инвестиции), может быть отдан в кредит под проценты (кредитный капитал).

Внешняя инвестиционная политика включает в себя политику импорта иностранных инвестиций и экспорта российских инвестиций.

По данным рейтинга стран мира по уровню прямых иностранных инвестиций (ПИИ), произведённых в их экономику по данным на 2014 г., выраженному в долларах США в текущих ценах (без поправки на инфляцию), в Россию было вложено 70653,7 млн долл. США, и она расположена на четвертом месте после Китая, США и Гонконга.

Политика импорта иностранных инвестиций в РФ направлена на решение нескольких задач:

- увеличение объёма отечественного производства товаров и услуг на уровне международных стандартов;
- привлечение в РФ передовой технологии, опыта, ноу-хау и т.п.;

- увеличение занятости населения и сокращения на этой основе уровня безработицы;
- увеличение совокупного общественного продукта и национального дохода.

Политика экспорта российских инвестиций направлена на решение таких задач, как:

- продвижение российских экспортных товаров (услуг) на зарубежные рынки;
- развитие зарубежного производства для извлечения прибыли и для обеспечения гарантированного снабжения российского рынка импортными товарами (полуфабрикаты, запчасти и др.);
- укрепление банковской сферы и повышение эффективности валютных операций.

По данным ЦБ РФ, чистый отток капитала в 2017 г. по сравнению с прошлым годом вырос почти в 2 раза и составил \$29 млрд. Таким образом, всего с 1994 г. по официальным данным из РФ «утекло» \$704 млрд. В пересчете на рубли по текущему курсу это около 41 трлн руб., или 2,5 бюджета страны на 2018 г. На рис. 8.4 представлены данные оттока капитала из России с 1994 по 2017 г.



Рис. 8.4. Отток капитала из России с 1994 по 2017 г.

Валютная политика представляет собой совокупность экономических, юридических и организационных форм и методов в области валютных отношений, осуществляемых государством и междуна-

родными валютно-финансовыми организациями. На уровне государства – это политика по целенаправленному использованию валютных средств. Сферой действия валютной политики является непосредственно валютный рынок и рынок драгоценных металлов и камней. Задачей текущей валютной политики является обеспечение нормального функционирования государственной системы, поддержания равновесия платёжных балансов.

Текущая валютная политика подразделяется на дисконтную и девизную. *Валютная дисконтная политика* представляет собой систему экономических и организационных мер по использованию учётной ставки процента для регулирования движения инвестиций и сбалансирования платёжных обязательств, ориентированной корректировки валютного курса. Эта политика проявляется в воздействии на состояние денежного спроса, динамику и уровень цен, объём денежной массы, миграцию краткосрочных инвестиций.

Валютная девизная политика – система регулирования валютного курса покупкой и продажей валюты с помощью валютной интервенции и валютных ограничений. Валютная интервенция – целевая операция ЦБ РФ по купле-продаже иностранной валюты для ограничения динамики курса национальной валюты определёнными пределами повышения, понижения. Валютные ограничения регламентируют операции с национальной и иностранной валютой, золотом и т.д.

Основными методами долгосрочной валютной политики являются межгосударственные переговоры и соглашения, прежде всего в рамках МВФ.

8.2. Регулирование внешнеэкономической деятельности предприятий

Внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) – это коммерческая деятельность субъектов предпринимательской деятельности, связанная с их участием в международных экономических отношениях, возникающих в процессе осуществления экономического обмена и взаимодействия между экономиками стран, в том числе политических, торговых и экономических.

Внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) в отличие от внешнеэкономических связей (ВЭС) осуществляется на уровне производственных структур (предприятий, фирм, организаций и т.д.), получив-

ших в РФ право самостоятельного выбора иностранных партнёров, номенклатуры товара для экспортно-импортных сделок, цены товара, объёма и сроков поставки и т.д. Характер внешнеэкономических связей государства существенно определяет стратегию внешнеэкономической деятельности отраслевых министерств, ведомств, объединений и отдельных предприятий.

Учитывая сырьевую направленность российской экономики, добыча полезных ископаемых на территории РФ обеспечивает не только российские потребности в сырье, но и насыщает международный рынок существенными объемами сырьевых ресурсов. Поэтому для горных предприятий и добывающей промышленности в целом организация внешнеторговой деятельности – весьма важное направление деятельности.

Государственное регулирование ВЭД на высшем уровне в РФ осуществляют органы законодательной и исполнительной власти: Федеральное собрание, Президент РФ, Правительство РФ. Они издают законы и указы, постановления и распоряжения, устанавливая правила осуществления ВЭД, обязательные для всех участников ВЭД.

Президент РФ – глава государства – осуществляет общее руководство государственной политикой, подписывает международные соглашения, в том числе:

- определяет основные направления торговой политики Российской Федерации;
- определяет особенности порядка ввоза в Российскую Федерацию из стран, не входящих в Таможенный союз в рамках ЕАЭС, и вывоза из Российской Федерации в страны, не входящие в Таможенный союз в рамках ЕАЭС, драгоценных металлов и драгоценных камней;
- устанавливает запреты и ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью;
- осуществляет иные полномочия.

Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) разрабатывает и принимает федеральные законы, регламентирующие ВЭД. Посредством комитетов и комиссий руководит основными направлениями ВЭД, осуществляет контроль за деятельностью исполнительных органов.

Правительство РФ осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере ВЭД, обеспечивает проведение единой внешнеэкономической политики и использует меры по ее реализации, в том числе:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой торговой политики и осуществляет меры по ее реализации, принимает соответствующие решения и обеспечивает их выполнение;
- устанавливает ставки таможенного тарифа в пределах, определяемых федеральным законом;
- вводит количественные ограничения экспорта и импорта товаров в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и определяет порядок применения количественных ограничений экспорта и импорта товаров;
- определяет порядок лицензирования в сфере внешней торговли товарами и порядок формирования и ведения федерального банка выданных лицензий;
- определяет порядок наблюдения за экспортом и (или) импортом отдельных видов товаров;
- устанавливает порядок вывоза из Российской Федерации товаров, составной частью которых является информация, составляющая государственную тайну;
- утверждает товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности;
- осуществляет иные возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации полномочия в области государственного регулирования внешнеторговой деятельности и государственного контроля в этой области.

Правительству подчинены отраслевые и региональные органы, уполномоченные в вопросах ВЭД, а также зарубежный торговый аппарат.

Отраслевые органы. В настоящее время в структуре исполнительной власти нет специализированного внешнеэкономического ведомства. Каждый из федеральных органов исполнительной власти ведаёт конкретными вопросами ВЭД в пределах своей компетентности, установленной правительством.

Основным органом является Министерство экономического развития РФ(МЭР)– федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий следующие функции в области ВЭД:

- выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере ВЭД, торговли и имущественных отношений;
- экономическое развитие субъектов РФ;

-
- инвестиционная деятельность;
 - формирование межгосударственных и федеральных целевых программ;
 - создание особых экономических зон на территории РФ;
 - управление государственным материальным резервом, формирование государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

В составе МЭР вопросами ВЭД занимаются в основном департамент внешнеэкономических связей и департамент государственного регулирования ВЭД.

Федеральная таможенная служба (ФТС) России ответственна за таможенное дело в стране, обеспечивает таможенное оформление и контроль всех внешнеторговых грузов, пересекающих границу РФ. Выполняет функции по контролю и надзору в области таможенного дела, является органом валютного контроля и организует борьбу с контрабандой и прочими преступлениями и административными правонарушениями.

Министерство финансов РФ (Минфин России) – осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской, деятельности и государственного долга;
- производства, переработки и обращения драгоценных камней и металлов;
- таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств;
- производства и оборота полиграфической продукции;
- противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Кроме того, сферой ВЭД в своей области занимаются: Федеральная служба по интеллектуальной собственности и товарным знакам (Роспатент), Министерство промышленности и энергетики РФ (Минпромэнерго России), Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России), Министерство транспорта РФ (Минтранс России), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и территориальные (региональные) органы ряда федеральных органов.

8.3. Участники внешнеэкономических связей и внешнеэкономической деятельности

Внешнеэкономический комплекс (ВЭК) страны – это совокупность отраслей, объединений, предприятий, фирм и организаций, которые производят и реализуют экспортную продукцию всех видов, закупают и перерабатывают импортные товары (услуги), осуществляют прочие формы ВЭД, а также государственные и общественные структуры, которые способствуют осуществлению ВЭД.

ВЭК включает следующие звенья:

1. Государственные органы (федеральные, региональные и субъекты РФ). Законодательно регулируют внешнеэкономическую деятельность.
2. Хозяйственные комплексы, отрасли (подотрасли) и предприятия, производящие экспортную продукцию и потребляющие импортную продукцию.
3. Хозяйствующие субъекты (юридические и физические лица), совершающие экспортно-импортные операции.
4. Организации, содействующие ВЭД.
5. Зарубежные учреждения, занимающиеся торгово-экономическими вопросами.

Совокупность современных участников ВЭД можно классифицировать по ряду признаков:

1. По профилю ВЭД выделяют:
 - производителей, выходящих на экспорт без посредников, например, производственные объединения, совместные предприятия, производственные кооперативы и т.п.;
 - посредников, обеспечивающих выход ряда организаций на внешний рынок, например, отраслевые внешнеэкономические объединения, торговые дома и т.п.;
 - содействующие организации, обеспечивающие возможность осуществления внешнеэкономической деятельности, например, международные неправительственные объединения, валютно-кредитные учреждения, ассоциации внешнеэкономического сотрудничества и т.п.;
2. По характеру совершаемых внешнеторговых операций выделяют экспортеров, импортеров и посредников;
3. По организационно-правовым формам, определяющим порядок их образования, принадлежность капитала и порядок распределения доходов выделяют:

коммерческие организации, например, хозяйственные товарищества и общества и государственные муниципальные учреждения;

некоммерческие организации, например, общественные организации, потребительские кооперативы, ассоциации и союзы и т.п.

Непосредственными участниками внешнеэкономической деятельности являются хозяйствующие субъекты: российские и иностранные физические и юридические лица, имеющие право осуществлять предпринимательскую, и в том числе внешнеэкономическую деятельность.

Внеэкономическая деятельность напрямую связана с валютными операциями между участниками. Валютные отношения регулируются Федеральным Законом РФ № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Законом определены участники валютных отношений: резиденты, нерезиденты, уполномоченные банки.

Резидентами называются:

физические лица, являющиеся гражданами РФ, постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство, иностранные граждане и лица без гражданства;

юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ, находящиеся за пределами территории страны филиалы, представительства и иные подразделения резидентов;

дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации, постоянные представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, иные официальные представительства Российской Федерации и представительства федеральных органов исполнительной власти, находящиеся за пределами территории страны.

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

К *нерезидентам* относятся:

физические лица, не являющиеся резидентами;

юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов;

прочие лица, не являющиеся резидентами.

Уполномоченные банки – кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Центрального банка Российской Федерации осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

В рамках международных отношений и роста глобализации торговли активно развиваются различные объединения и союзы организаций, продвигающих свои интересы на мировой рынок.

Консорциумы – форма объединения предприятий производственного и внешнеэкономического профиля деятельности. Создаются для реализации крупномасштабных проектов (строительство объектов за рубежом, например). Участниками консорциума являются предприятия-производители и поставщики экспортной продукции, проектные и финансовые организации. Действия консорциума могут иметь разовый (при строительстве конкретного объекта) и долговременный характер (при необходимости реализации какой-либо внешнеэкономической программы). Консорциум является наиболее прогрессивной формой производственно-сбытовой кооперации. В консорциумы объединяются, например, поставщики промышленного оборудования (производители) и инжиниринговые компании.

Совместные предприятия (СП) являются одной из форм экономического сотрудничества. СП – есть международная форма организации и осуществления конкретной хозяйственной деятельности, основанная на объединении капиталов зарубежных и местных

учредителей. СП позволяют соединить денежные средства и иные виды ресурсов из различных стран и осуществлять общую производственно-коммерческую деятельность на территории одной из них или в каждой стране. Прибыль и риск, связанные с совместной деятельностью, распределяются, как правило, пропорционально по доле средств, вложенных каждым участником.

Интересы национальных и зарубежных партнёров при создании и использовании СП чаще всего не совпадают. Для зарубежных предпринимателей участие в СП есть форма вывоза капитала, способ проникновения на зарубежный рынок. Заинтересованность же принимающего государства часто связана с возможностью накопления технического и экономического опыта, освоения передовой технологии, в том числе и в области управления, увеличения экспорта. И при наличии разных интересов совместная деятельность даёт взаимные выгоды участвующим сторонам, позволяя разделить риск (финансовый, политический) между партнёрами.

Существуют различные организационно-правовые формы международного совместного предпринимательства: товарищества на паях, акционерные компании. Сложности создания СП в РФ обуславливаются различиями экономических систем, частичной конвертируемостью национальной валюты – рубля, ограничениями на экспорт и импорт ряда товаров. СП в РФ способны помочь решению таких проблем, как насыщение внутреннего рынка различными товарами и услугами, расширение отечественного экспортного потенциала, освоение новой техники и технологии, создание дополнительных рабочих мест.

Отраслевые внешнеэкономические объединения призваны содействовать развитию ВЭД предприятий и объединений отрасли.

Торговые дома – представляют собой ассоциации самого различного рода внешнеторговых, производственных, транспортных, складских, научно-исследовательских, страховых организаций, входящих в их состав на добровольной основе и осуществляющих свою деятельность как у себя в стране, так и за рубежом. Близки к торговым домам, но с меньшей универсализацией (сбыт собственной национальной продукции) – *трейдинговые компании*. Основными функциями трейдинговых компаний являются выбор «рынка для товара и товара для рынка», предоставление кредита покупателю, транспортировка, оформление документации. Российские торговые дома, в том числе добывающих компаний, в настоящее время представлены отдельны-

ми организациями, созданными в составе холдинговых структур и специализирующимися на реализации сырья и переработанной собственными силами продукции (кокс, окатыши и т.п.), торгующими и оказывающими услуги, в том числе и за иностранную валюту. Например, ТД «Мечел».

Основными задачами *Ассоциаций внешнеэкономического сотрудничества (АВС)* являются: оказание практической помощи участникам ВЭД в вопросах комплексного изучения мировых рынков, правового обеспечения внешнеторговых сделок, содействие в подготовке ВТК и поиска партнёров; проведение семинаров, конференций; издание справочников, сборников и бюллетеней. В России насчитывается несколько групп АВС, которые сформировались по ряду характерных признаков – страновому, региональному, производственному, например, АВС с традиционными российскими партнёрами: Германией, Италией, Индией, Финляндией; «Асараб» – с арабскими странами; «Росинтермед» – в области медицины; «Росстройимпекс» – в области строительства и архитектуры. Наиболее значима АВС при Торговой промышленной палате России, которая представляет интересы крупных стабильных экспортёров-производителей.

К международным неправительственным организациям относятся, например, «Интерэлектро» – объединение по сотрудничеству в области электроники (создано при участии Германии, Италии, Великобритании); «ВЕСТ» – Восточноевропейское сотрудничество и торговля.

Торгово-промышленные палаты (ТПП) в соответствии с Законом РФ «О ТПП в РФ» образуются на основе объединения (добровольного) не менее пятнадцати учредителей на территории одного или нескольких субъектов РФ. ТПП является негосударственной некоммерческой общественной организацией, объединяющей российских предпринимателей и российских производителей. ТПП является юридическим лицом. ТПП выполняют следующие основные функции:

- оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям в реализации их коммерческо-финансовых интересов в России и за рубежом;
- организация взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и с государством;
- содействие развитию системы образования и подготовки кадров для предпринимательской деятельности;

-
- оказание предпринимателям, их объединениям, союзам, ассоциациям информационных услуг;
 - содействие развитию экспорта российских товаров и услуг, оказание технической помощи субъектам предпринимательской деятельности в проведении операций на внешнем рынке;
 - принятие мер к недопущению, пресечению недобросовестной конкуренции; неделового партнёрства;
 - содействие урегулированию споров, возникающих между предпринимателями, предприятиями;
 - предоставление услуг для осуществления коммерческой деятельности иностранных фирм и организаций.

Региональные ТПП являются членами ТПП РФ, которая выполняет указанные задачи и формируется на федеральном уровне.

Активное воздействие на регулирование ВЭД оказывают созданные при ТПП РФ:

- Международный коммерческий арбитражный суд (МКАС);
- Третейский суд,
- Морская арбитражная комиссия (МАК),
- Ассоциация диспашеров (АД).

Данные организации выносят решения по международным спорам в рамках своей компетенции, например, МАК занята урегулированием конфликтов, возникающих из отношений по фрахтованию судов, морскому страхованию, спасению получивших повреждения грузов, а АД определяет размеры общей аварии при кораблекрушениях или происшествиях на море.

Важная роль в регулировании ВЭД принадлежит *Центральному банку России*, который заключает межбанковские соглашения, представляя интересы государства в отношениях с национальными или центральными банками других государств, международными банками. К основным функциям Центробанка относятся:

- разработка сферы и системы обращения в стране иностранной валюты и ценных бумаг;
- издание соответствующих нормативных актов;
- регулирование курса рубля к валютам других стран;
- выдача лицензий банкам на осуществление валютных операций.

Международный бизнес пользуется услугами, оказываемыми межправительственными учреждениями в таких областях, как укрепле-

ние мира и безопасности, установление норм и стандартов в экономической, технической, правовой и других сферах, содействие общему развитию социально-экономического потенциала стран, решение проблем, связанных с охраной окружающей среды, развитием инфраструктуры и т.п. Налаживание надежных и общепонятных механизмов взаимодействия между бизнесом, государством и гражданским обществом не может полноценно проходить без участия международных институтов, создающих основу координации на глобальном уровне и предоставляющих открытый форум для обмена опытом и формирования партнерских сетей.

По характеру членства международные организации делятся на *межгосударственные* и *неправительственные*.

Межгосударственные организации подразделяются на *универсальные*, открытые для всех государств мира, и *региональные*, членами которых могут быть государства одного региона; на организации, деятельность которых охватывает все сферы отношений между государствами, и ограничивающиеся сотрудничеством в одной специальной области. Классификация по характеру полномочий позволяет выделить *межгосударственные* и *наднациональные* организации.

Универсальными экономическими организациями, оказывающими наибольшее влияние на все мировое хозяйство, являются: Международный валютный фонд (МВФ), Группа Всемирного банка, Всемирная торговая организация (ВТО), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и др. Свообразным клубом развитых стран является Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – центр координации экономической политики и международных экономических сопоставлений. Урегулированием внешней задолженности занимаются Парижский клуб стран–кредиторов (государственный долг) и Лондонский клуб (частная внешняя задолженность).

Региональные интеграционные объединения – крупнейшие из них: Европейский Союз (ЕС), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), субрегиональный торгово-экономический союз в Латинской Америке (МЕРКОСУР). Интеграционные объединения созданы и на территории бывшего Советского Союза – Содружество независимых государств (СНГ). В большинстве своем интеграционные объединения развитых и разви-

вающихся стран выступают в виде зон свободной торговли или таможенного союза. Уникальное положение занимает Европейский Союз, где завершается создание единого внутреннего рынка и формируется Экономический и валютный союз;

Секторальные организации стран–производителей сырьевых товаров: Организация стран–экспортеров нефти (ОПЕК), Альянс стран–производителей какао, Межправительственный совет стран–экспортеров меди, Ассоциация стран–производителей каучука и др.;

Международные неправительственные организации зачастую участвуют в процессе создания норм международного экономического права, которые осуществляется государственными организациями. К неправительственным организациям относятся Международная торговая палата, Всемирная федерация профсоюзов, Международная конфедерация свободных профсоюзов, Всемирная конфедерация труда.

Ведущие международные организации в сфере международного бизнеса входят в систему Организации Объединенных Наций.

Система Организации Объединенных Наций включает саму ООН, ее специализированные учреждения, Международное агентство по атомной энергии, вспомогательные органы Генеральной Ассамблеи на правах автономных организаций, имеющих различную степень финансовой и административной автономии (ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, УВКБ, ЮНИСЕФ и др.). К системе ООН причисляются также Всемирная туристическая организация и Всемирная торговая организация.

Специализированные учреждения можно разделить на следующие группы:

- организации социального характера (МОТ, ВОЗ);
- организации культурного и гуманитарного характера (ЮНЕСКО, ВОИС);
- экономические организации (ЮНИДО);
- финансовые организации (МБРР, МВФ, МАР, МФК, МАГИ);
- организации в области сельского хозяйства (ФАО, ИФАД);
- организации в области транспорта и связи (ИКАО, ИМО, ВПС, МСЭ);
- организация в области метеорологии (ВМО).

Специализированные финансовые организации ООН. В эту группу входят пять организаций. Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Междуна-

родная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР) и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ) как филиалы МБРР.

Центральное место в системе финансовых организаций занимает Международный валютный фонд. Его целями являются координация валютно-финансовой политики государств-членов и предоставление им кредитов для урегулирования платежных балансов и поддержания валютных курсов.

Общей целью институтов, входящих в Группу Всемирного банка, является поощрение экономического и социального развития менее развитых членов ООН путем оказания финансовой и консультативной помощи и помощи в подготовке кадров. В рамках этой общей цели каждая организация выполняет свои функции.

Целями МБРР являются содействие реконструкции и развитию экономики государств – членов Банка, поощрение частных иностранных капиталовложений, предоставление займов для развития производства и др.

Три дочерние организации Банка – МФК, МАР и МАГИ – созданы главным образом для содействия развивающимся странам. Их организационные структуры подчинены единому президенту – Президенту Банка. Органы формируются так же, как и соответствующие органы МБРР.

Среди регулятивных функций ООН и агентств, ответственных за разработку нормативов регламентации международного бизнеса, наиболее важными представляются следующие:

- проведение в жизнь соглашений о сферах государственной юрисдикции (Генеральная Ассамблея), которое помогает определять, страна обладает ли правомочиями по отношению к той или иной наземной и водной территории, воздушному пространству, обуславливая, к примеру, условия транспортировки или добычи полезных ископаемых;

- проведение в жизнь договоренностей о правах интеллектуальной собственности (Всемирная организация интеллектуальной собственности – ВОИС). ВОИС определяет порядок подачи заявок во всех странах, в которых запрашивается охрана права интеллектуальной собственности, и лимитирует связанные с этим расходы;

- унификация экономических терминов, систем мер и показателей (Статистическая комиссия ООН, Комиссия ООН по пра-

ву международной торговли – ЮНСИТРАЛ и др.). Практически все органы ООН в какой-то степени обеспечивают стандартизацию, что упрощает проведение объективных международных сопоставлений;

– разработка и согласование правил международной коммерческой деятельности (ЮНСИТРАЛ, Конференция ООН по торговле и развитию – ЮНКТАД). Регулирование коммерческой деятельности посредством предлагаемых инструментов и процедур, несомненно, способствует развитию торговли и логически увязывает глобальные потоки товаров и информации;

– предотвращение ущерба товарам и услугам, представленным на мировых рынках, и обеспечение компенсаций издержек (ЮНСИТРАЛ, Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация, Международный союз электросвязи, Всемирный почтовый союз). Без действенных соглашений о предотвращении ущерба компаниям–перевозчикам и товарам, как и о гарантиях сохранения информации, бизнес был бы менее расположен осуществлять международные коммерческие операции;

– борьба с экономическими преступлениями (Комиссия ООН по предотвращению преступлений и уголовному правосудию). Криминальная деятельность создает дополнительное финансовое бремя для законопослушного бизнеса, так как косвенно поощряет коррупцию, ограничивает свободную конкуренцию и неизбежно повышает расходы на безопасность;

– сбор, анализ и распространение достоверной экономической информации, способствующей заключению международных соглашений (ЮНСИТРАЛ, ЮНКТАД, Всемирный банк), помогает странам и компаниям в оценке рынков, сопоставлении собственных ресурсов и возможностей и разработке внешнеэкономических стратегий.

Помимо регулирующих функций, специализированные учреждения ООН разрабатывают долгосрочные стратегии и инструменты в отношении проблем мировой экономики и на базе международных экспертных консультаций и согласований с правительствами предлагают мировому сообществу возможные пути их решения. Например, Международная финансовая корпорация (МФК) способствует развитию частных предприятий путем капиталовложений без привлечения государственных гарантий. Она предоставляет своим клиентам акционерный капитал, долгосрочные займы, гарантии по займам, услуги по управлению рисками и консультации. Корпорация предоставляет

финансирование на рынках, которые без участия МФК рассматриваются коммерческими инвесторами как рискованные.

Вопросы инвестиций в развивающиеся страны, развития малого и среднего бизнеса сегодня относятся к числу весьма актуальных. Они затрагивают любое учреждение ООН, обладающее мандатом в сфере экономического развития. Ведущими среди них являются Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Программа развития ООН (ПРООН). ЮНИДО прилагает необходимые усилия для улучшения экономического потенциала в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на основе развития их промышленных предприятий. ПРООН содействует развитию бизнеса посредством механизмов финансирования и поддержки частных и государственных компаний в развивающихся странах. ПРООН и ЮНКТАД на регулярной основе среди прочих учреждений ООН привлекают бизнес к участию в форумах и семинарах, посвященных экономическим вопросам.

ЮНКТАД играет ключевую роль в системе ООН в решении вопросов международной торговли, финансов, инвестирования и технологий, в частности, содействуя развивающимся странам в создании предприятий и развитии предпринимательства. Комиссия ЮНКТАД по предпринимательству, упрощению деловой практики и развитию способствует разработке и осуществлению стратегий эффективного развития предпринимательства, содействует диалогу между частным и государственным секторами. Среди проектов технического сотрудничества ЮНКТАД следует отметить автоматизированную систему обработки таможенных данных, программу сети центров по вопросам торговли, программу ЭМПРЕТЕК.

Проект автоматизированной системы обработки таможенных данных помогает модернизировать таможенные процедуры и управление таможенными службами, что значительно упрощает бюрократическую составляющую внешнеэкономической деятельности. Программа сети центров по вопросам торговли обеспечивает информационную сеть торговых организаций по всему миру. Предприниматели из развивающихся стран, многим из которых трудно найти торговых партнеров за границей, используют такого рода центры для успешного выхода на мировые рынки. Глобальная сеть облегчает трансграничные связи, предоставляет доступ к международным базам данных и электронной торговле.

Координируемая ЮНКТАД программа ЭМПРЕТЕК призвана содействовать решению проблемы более эффективного выхода на рынок для предприятий из развивающихся стран. Она была учреждена для оказания помощи малым и средним предприятиям в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в содействии появлению совместных предприятий и налаживанию деловых связей с ТНК, в придании интернационального характера их деятельности. Основное внимание в программе уделяется выявлению перспективных предпринимателей и обеспечению их профессиональной подготовки, оказанию им консультативных услуг по вопросам управления и привлечению партнеров, включая иностранные компании.

При осуществлении экономической деятельности государства и компании должны неукоснительно учитывать экологические требования, предусмотренные положениями ряда международных природоохранных конвенций. Такие глобальные экологические проблемы, как опустынивание, утрата биоразнообразия, изменение климата, входят в область компетенции Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Помимо запретительных и предписывающих нормативов имеет место практика использования мотивирующих стимулов. Например, международная премия в сфере бизнеса за достижения в охране окружающей среды, учрежденная в 2000 г. под эгидой Программы ООН по окружающей среде с целью признания и награждения выдающихся достижений в природоохранной области компаний, работающих в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Вопросы охраны культурного и природного наследия, имеющие прямое отношение к развитию индустрии международного туризма, а также согласование экономических потребностей с необходимостью охраны окружающей среды, международного информационного обмена и статистики являются частью мандата Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Взаимоотношения системы ООН с организациями частного сектора могут осуществляться в различных формах. Эти формы включают как давно устоявшиеся процедуры участия в межправительственном процессе по примеру консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете, договорные отношения, так и более сложные отношения по созданию механизмов сотрудничества и развитию партнерских связей в международном бизнесе.

8.4. Методы регулирования ВЭД

С целью регулирования ВЭД органами внешнеэкономического управления издаются акты правового регулирования взаимоотношений контрагентов, таможенные кодексы и постановления, которые обязывают участников ВЭД соблюдать интересы государств, взаимодействующих на внешнем рынке.

Для регулирования ВЭД используются различные методы (рис. 8.5).



Рис. 8.5. Методы регулирования ВЭД

Международные торговые договоры (МТД) определяют основные пути развития экономических отношений между государствами, устанавливают торгово-экономический, политический режимы взаимодействия, предусматривают условия взаимных расчетов, сроки сотрудничества и т.д. МТД могут заключаться на долгосрочной основе (5–10 лет) и ежегодно подтверждаться протоколами о взаимных поставках продукции, товаров, работ, услуг.

Специфика внешнеэкономического контракта состоит в том, что один из участников не является резидентом Российской Федерации (иностранные юридические или физические лица, государственные

органы иностранного государства, международные организации и т.д.); возможно применение сторонами норм международного частного права при заключении договора; контрагентами могут применяться нормы права иностранных государств при заключении договора.

К числу существенных условий договора относятся:

- предмет договора;
- условия, прямо названные в международном договоре, законе или ином акте как существенные для данного вида договоров;
- условия, по которым на основании заявления одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Если какое-либо условие не выполняется одной из сторон, то другая сторона имеет право расторгнуть контракт и потребовать возмещения убытка. При нарушении несущественных условий, к которым будут относиться все остальные, стороны имеют право на применение штрафных санкций, предусмотренных контрактом, но расторгнуть контракт в одностороннем порядке они не могут.

Типовые контракты, пакеты стандартных решений сокращают затраты труда по подготовке контракта, позволяют сосредоточить усилия на определении конкретных условий сделки. И тем не менее конкретный контракт, составленный на базе типовой формы, будет трафаретным, если в нем не учтены специфика товара, правовые ситуации и сложности, которые могут возникнуть в процессе исполнения контракта.

Тарифное регулирование внешней экономики осуществляется с помощью классического инструмента внешнеторговой политики – таможенных пошлин и таможенных тарифов. *Таможенные пошлины* – это государственные денежные сборы, взимаемые через таможенные учреждения с товаров, ценностей и имущества, провозимого через границу страны. Таможенные пошлины, которые выполняют функции налогов, могут быть импортными, экспортными и транзитными. Их ставки устанавливаются на национальном уровне. *Таможенный тариф* – это систематизированные списки товаров, облагаемых таможенными пошлинами, с указанием величины их ставок. Таможенные тарифы являются экономическими регуляторами внешней торговли и по своему содержанию носят экономический характер, предпочтение которому отдается прежде всего в условиях рыночной экономики, предполагающей объективное установление соотношения внутренних и мировых цен. Они строятся на основе то-

варных классификаторов, которые группируют товары в зависимости от отрасли и степени обработки, причем каждому товару присваивается многозначный цифровой код в соответствии со стандартом международной торговой классификации ООН, имеющий следующий вид: код товара, название товара, ставка таможенной пошлины.

Различные ставки таможенного тарифа устанавливаются в зависимости от страны происхождения товара и от режима, предоставленного тому или иному государству и разделяются на простые (одноколонные) и сложные (многоколонные).

Одноколонный тариф – применяется для однотипных товаров с одной ставкой пошлины независимо от страны происхождения товара. Такой подход не позволяет государству регулировать товаропотоки из разных стран. Одноколонный таможенный тариф используется в наименее развитых странах.

Многоколонный тариф – это тариф, при котором определены несколько ставок пошлин на каждую тарифную позицию в зависимости от страны происхождения товара. Чаще всего используется трехколонный тариф, предусматривающий максимальную, базовую и преференциальную (льготную или нулевую) ставки пошлины.

Тарифная льгота – льгота в виде возврата ранее уплаченной пошлины, освобождения от оплаты пошлиной, снижения ставки пошлины, установления тарифных квот на преференциальный ввоз (вывоз) товара.

От пошлины освобождаются такие товары, как:

- валюта РФ, иностранная валюта, ценные бумаги;
- товары, подлежащие обращению в собственность государства;
- товары, ввозимые в качестве безвозмездной или гуманитарной помощи;
- товары, перемещаемые в режиме транзита.

Предоставление тарифных преференций возможно в отношении товаров:

- происходящих из государств, образующих вместе с РФ зону свободной торговли или таможенный союз;
- происходящих из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций.

Нетарифные (административные) меры регулирования внешней торговли подразделяются на две группы:

1. Меры, направленные на *прямое ограничение экспорта и импорта с целью защиты определенных отраслей национального производства (протекционные меры)*:

– *лицензирование* – это система письменных разрешений, выдаваемых государственными органами на экспорт и импорт товаров. Применяется на определенное время по отдельным товарам, включенным в перечень продукции общегосударственного значения. Отсутствие лицензии является основанием для отказа в таможенном оформлении товаров таможенными органами.

Лицензирование осуществляется в следующих случаях:

– введение временных количественных ограничений на экспорт или импорт отдельных видов товаров;

– реализация разрешительного порядка экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду, жизнь или здоровье животных и растений;

– предоставление исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;

– выполнение Российской Федерацией международных обязательств.

Порядок лицензирования в сфере внешней торговли товарами установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 г. № 364 «Об утверждении Положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий». Лицензирующие органы, а именно Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и (или) его территориальные органы выдают участникам внешнеторговой деятельности следующие виды лицензий:

– разовая лицензия – документ, выдаваемый заявителю на основании договора (контракта), оформившего внешнеторговую сделку, предметом которой является экспорт или импорт отдельного вида товара в определенном количестве. Срок действия разовой лицензии не может превышать 1 год со дня ее выдачи. В случае если в отношении товара введены временные количественные ограничения, срок действия такой лицензии заканчивается 1 января следующего года;

– генеральная лицензия – выдаваемый заявителю на основании решения Правительства Российской Федерации документ, разрешающий экспорт и (или) импорт отдельного вида товара в определенном количестве. Срок действия генеральной лицензии не может превышать 1 год со дня ее выдачи. В случае если в отношении товара введены временные количественные ограничения, срок действия такой лицензии заканчивается 1 января следующего года;

– исключительная лицензия – документ, предоставляющий заявителю исключительное право на экспорт и (или) импорт отдельного вида товара, определенное соответствующим федеральным законом.

– *квотирование (квотирувание)* экспорта и импорта – это количественные или стоимостные ограничения экспорта и импорта, вводимые на определенный срок по отдельным товарам и услугам, странам, группам стран. Эмбарго – полный запрет ввоза иностранных товаров на внутренний рынок. В мировой практике устанавливается запрет на квоты на промышленную продукцию. Разрешаются квоты на сельскохозяйственную продукцию и некоторые другие товары (например, текстиль, иногда готовую продукцию, если неограниченный ввоз иностранных товаров может нанести ущерб национальным отраслям). Квоты делятся:

– на глобальные, когда на определенный период времени устанавливается лимит на количество или стоимость товара, который можно импортировать/экспортировать вне зависимости от страны– импортера/экспортера. Например, квоты и лицензии на экспорт газа, нефти, квоты на ввоз текстиля. Используется достаточно редко, поскольку существует опасность потерять рынки импортеров;

– индивидуальные, устанавливаемые в рамках глобальной квоты; существует распределение, учитывающее доли импортеров в предыдущем году или обязательство покупать определенное количество товаров (на основе двусторонних соглашений). Чаще всего индивидуальные квоты носят сезонный характер, т.е. вводятся на определенный промежуток времени (например, в осенние периоды, когда реализуется продукция нового урожая). Экономические последствия – ограничение предложения, увеличение роста доходов национального производителя.

Лицензирование может являться и составной частью квотирования и самостоятельным инструментом регулирования. Тогда это всего лишь документ, который подтверждает право ввоза/вывоза товара в пределах получения какой-либо квоты

Квотная рента – специфический доход при введении квоты, протекающий из искусственного повышения цены. Его получает обладатель права ввоза товара на внутренний рынок (на внешнем рынке товары покупаются по цене P1, а продаются на внутреннем по цене P2). Ее получателями могут быть различные субъекты в зависимости от порядка предоставления лицензии:

- аукцион – продажа лицензий на конкурсной основе (цена, как правило, равна квотной ренте, идет государству);

- бесплатная передача – рента идет национальному субъекту–импортеру;

- передача лицензии стране–производителю – добровольное количественное ограничение экспорта, принятое в рамках официального межправительственного или неофициального соглашения об установлении льгот. Сходство в применении квот и тарифов состоит в том, что:

- цена на импортные товары возрастает;

- доходы национальных производителей возрастают;

- *антидемпинговые процедуры* – судебные и административные разбирательства претензий, которые предъявляют национальные предприниматели к иностранным поставщикам, обвиняя их в продаже товара по заниженным ценам, наносящим ущерб местным производителям аналогичной продукции.

- *ценовые преференции* – их устанавливают законодательно страны путем минимальной разницы в ценах, по которым товары и услуги импортера должны быть ниже национальных производителей. В этом случае национальные компании размещают свои заказы у иностранных производителей, лишь если цены на их продукцию будут ниже национальных аналогов не меньше, чем утвержденный минимум.

2. Выделяют *меры государственного регулирования, относящиеся к административным формальностям, ограничивающим внешнюю торговлю*:

- *таможенные формальности* – определенные Таможенным кодексом ЕАЭС (ТК ЕАЭС). Таможенный кодекс определяет таможенную политику страны, общие задачи и функции таможенных органов, порядок разработки, утверждения и использования таможенных тарифов, условия освобождения от таможенных пошлин, порядок рассмотрения жалоб и контрольные процедуры.

Целями таможенной политики РФ являются:

- обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории РФ;
- участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка и стимулированию развития российской экономики.

Таможенные формальности являются наиболее эффективным методом регулирования ВЭД;

- *технические процедуры*. Устанавливаются законодательно государственными организациями как комплекс мероприятий по проверке соответствия импортируемой продукции требованиям международных и национальных стандартов, отраслевых норм и технических предписаний. К ним относят требование сертифицирования ввозимой продукции, наличие стандарта, аттестация, проверка качества товара и т.д.

Все товары, являющиеся объектами ВЭД, внесены в Товарную номенклатуру ВЭД (ТН ВЭД). В настоящее время действуют два документа: ТН ВЭД ЕАЭС и ТН ВЭД РФ. В ТН ВЭД строго соблюдается принцип однозначного отнесения товаров к классификационным группировкам в соответствии с примечаниями к разделам, группам, конкретным товарным позициям, а также Основным правилам интерпретации ТН ВЭД, имеющим юридическую силу. Однозначное понимание классификационных группировок – не только преимущество ТН ВЭД, но и необходимое условие при определении ставок таможенных пошлин и иных платежей, определении режимов экспорта-импорта тех или иных товаров, сопоставлении данных по внешней торговле различных стран и проведении экономико-статистического анализа. Система цифрового кодирования в ТН ВЭД позволяет представлять всю необходимую информацию в удобной форме для оперирования ею при сборе, передаче и автоматизированной обработке;

- *импортные процедуры* – правила проведения импортных операций для государственных закупок. Проводится на основании проводимых торгов, либо условий встречных экспортных операций;

- *оперативное регулирование ВЭД* – осуществляется государственными органами. Применяется для приостановки операций участников ВЭД, в том числе иностранных, с целью предотвращения поставок недоброкачественной продукции, нарушений требований законодательства и т.д.

Экономические методы государственного стимулирования экспорта и развития экспортного потенциала. К ним относят:

– *прямое государственное финансирование экспортеров.* Проводится в виде предоставления доплат фирмам и предприятиям дотаций из бюджета для компенсации разницы между себестоимостью продукции и экспортными ценами для обеспечения получения прибыли. Применяется для крупных материалоемких товаров (судов, нефтяных платформ, самолетов и т.д.), осуществляется в виде субсидирования угольной и сельскохозяйственной промышленности;

– *государственное финансирование НИОКР.* Применяется для производства наукоемких товаров в виде доплат на проведение научных разработок (до 30%), повышения процента амортизации используемого оборудования;

– *косвенное финансирование экспортеров.* Проводится через банковскую систему путем выдачи специальных дотаций банкам на уменьшение кредитных ставок экспортерам, а также возврат экспортных пошлин, уплаченных ранее при ввозе сырья, помещение государственных правительственных заказов на производство по стабильным высоким ценам и т.п.;

– *снижение налогов с экспортеров.* Например, прямое снижение налогов с фирм, в зависимости от доли экспорта в производстве, или разрешение на отчисления в резервные фонды экспортного производства части налогооблагаемой прибыли;

– *кредитование экспортеров* (внешнее и внутреннее). Внутреннее кредитование проводится через государственные банки путем предоставления средне- (до 5 лет) и долгосрочных кредитов (до 30 лет) на развитие экспортного производства на благоприятных стабильных условиях. Внешнее кредитование нацелено на выделение кредитов импортерам в форме товарных или финансовых кредитов поставщиков экспортной продукции;

– *страхование экспорта* (внешнее и внутреннее). Внутреннее страхование осуществляется государством за счет бюджетных средств и покрывает часть рисков при крупных капиталовложениях в экспортное производство. Внешнее страхование государства осуществляется путем принятия на себя части политических и коммерческих рисков по экспорту.

К политическим рискам, которые могут сорвать или существенно затруднить исполнение контрактов, относят войны, политические пе-

ревороты, забастовки и т.п. К коммерческим рискам относят колебания валютных курсов, изменение таможенной, налоговой или валютной политики;

– помощь государственным представительством за рубежом, которые занимаются рекламой национальных товаров, поддержкой частного предпринимательства в виде поддержки открытия контор для предоставления и обработки статистической информации, анализа зарубежного рынка и т.п.

8.5. Валютная политика и валютный контроль

8.5.1. Принципы и организация валютного регулирования и контроля

Реализация единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества обеспечивается посредством валютного законодательства, в том числе Федерального Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» №173-ФЗ.

Основными принципами валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации являются (ст. 3 закона №173-ФЗ):

- приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;
- исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;
- единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;
- единство системы валютного регулирования и валютного контроля;
- обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Механизм валютного регулирования включает три структурных элемента: валютное законодательство, валютные отношения между субъектами по поводу валютных операций с различными объектами и регулятивное воздействие валютного законодательства на валютные отношения.

Валютное регулирование обеспечивается Федеральным законом №173-ФЗ и подзаконными актами.

Закон устанавливает ст. 2 правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля в России, полномочия органов валютного регулирования, а также определяет права и обязанности резидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами за пределами территории Российской Федерации, а также валютными ценностями, права и обязанности нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями на территории Российской Федерации, а также валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля.

Органами валютного регулирования в Российской Федерации являются Центральный банк Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, которые в пределах своей компетенции издают акты органов валютного регулирования, обязательные для резидентов и нерезидентов. ЦБ РФ устанавливает единые формы учета и отчетности по валютным операциям, порядок и сроки их представления, а также готовит и публикует статистическую информацию по валютным операциям.

Международные договоры Российской Федерации применяются к валютным отношениям непосредственно, за исключением случаев, когда из международного договора Российской Федерации следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта валютного законодательства Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом 173-ФЗ, то применяются правила указанного международного договора.

Валютные отношения, как второй структурный элемент механизма валютного регулирования, включают в себя субъекты, объекты и валютные операции. Объектами валютных отношений являются: валюта РФ, иностранная валюта, валютные ценности, включающие внутренние и внешние ценные бумаги.

Валюта Российской Федерации – это денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но под-

лежащие обмену указанные денежные знаки; средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

Иностранная валюта – это денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Внутренние ценные бумаги включают эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации, а также иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты Российской Федерации, выпущенные на территории Российской Федерации.

Внешние ценные бумаги – ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с законом к внутренним ценным бумагам.

Ст. 1 Федерального закона определяет перечень видов валютных операций, включающий в том числе:

- приобретение или отчуждение между резидентами или нерезидентами валютных ценностей, валюты на законных основаниях, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа;
- ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг;
- перевод иностранной валюты, валюты Российской Федерации, внутренних и внешних ценных бумаг со счета на счет одного лица, открытых на территории России и за ее пределами;
- перевод нерезидентом валюты Российской Федерации, внутренних и внешних ценных бумаг со счета на счет одного лица, открытых на территории Российской Федерации;
- перевод валюты Российской Федерации со счета резидента, открытого за пределами территории Российской Федерации, на счет другого резидента, открытый на территории Российской Федерации, и наоборот;

– перевод валюты Российской Федерации со счета на счет, открытых за пределами территории Российской Федерации между резидентами;

– перевод валюты Российской Федерации со счета на счет, открытых за пределами территории Российской Федерации одного резидента.

Валютные операции можно разделить на три группы в зависимости от групп участников (субъектов). Различают валютные операции между резидентами и нерезидентами, между резидентами и между нерезидентами.

1. Валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, кроме купли-продажи иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. Вводимые ограничения устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации. Указанные ограничения носят недискриминационный характер и отменяются органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

Купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в Российской Федерации производится только через уполномоченные банки и государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Для кредитных организаций требования к оформлению документов при купле-продаже наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, устанавливает Центральный банк Российской Федерации.

2. Валютные операции между резидентами запрещены, за исключением в том числе:

– операций, связанных с расчетами в магазинах беспошлинной торговли, а также с расчетами при реализации товаров и оказании услуг пассажирам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;

– операций между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании услуг, свя-

занных с заключением и исполнением внешнеэкономических договоров;

- операций по договорам транспортной экспедиции, перевозки и фрахтования (чартера) при оказании экспедитором, перевозчиком и фрахтовщиком услуг, связанных с перевозкой вывозимого/ввозимого груза, транзитной перевозкой груза по территории Российской Федерации, а также по договорам страхования указанных грузов;

- операций с внешними ценными бумагами, осуществляемых на организованных торгах, при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- операций, связанных с осуществлением обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет в иностранной валюте в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- операций, связанных с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей;

- операций при оплате и (или) возмещении командировочных расходов за пределами территории Российской Федерации;

- операций, связанных с расчетами и переводами иностранной валюты при исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

- переводов физическим лицом –резидентом иностранной валюты из Российской Федерации в пользу иных физических лиц – резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в суммах, не превышающих в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк суммы, равной в эквиваленте 5 000 долларов США по официальному курсу, установленному ЦБ РФ на дату списания денежных средств со счета физического лица – резидента, и пр.

3. *Валютные операции между нерезидентами* осуществляются без ограничений по переводам и получению иностранной валюты и российской валюты со счетов на счета в банках за пределами территории Российской Федерации. Они могут осуществлять между собой на территории России переводы и получать иностранную валюту и валюту Российской Федерации без открытия банковских счетов. Валютные операции между нерезидентами на территории Российской

Федерации в валюте Российской Федерации осуществляются через банковские счета (банковские вклады), открытые на территории страны.

Нерезиденты вправе осуществлять между собой валютные операции с внутренними ценными бумагами на территории Российской Федерации с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством и законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг.

Третий структурный элемент механизма валютного регулирования – это регулятивное воздействие валютного законодательства на валютные отношения.

Оно осуществляется посредством предписаний, дозволений, запретов, ограничений, валютного контроля и возложения ответственности на субъекты за нарушения требований валютного законодательства.

До 01.01.2007 г. в соответствии с законодательством были следующие ограничения на валютные операции, связанные с движением капитала:

- резервирование;
- специальные счета;
- паспорт сделки (до 1 марта 2018 г.).

Кроме того, в виде ограничительных мер использовалась мера по обязательной продаже части валютной выручки.

В настоящее время ограничения сняты и остались только требования в области валютного контроля:

- репатриация (возврат);
- предоставление информации и документов в уполномоченный банк.

Репатриация (возврат)

Закон № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает следующее основное требование: «При осуществлении внешнеторговой деятельности и (или) при предоставлении резидентами иностранной валюты или валюты РФ в виде займов нерезидентам резиденты... обязаны в сроки, предусмотренные внешне-торговыми договорами (контрактами) и (или) договорами займа, обеспечить...»:

- получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты РФ и т.д;

– возврат в страну денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные (неполученные на территории РФ) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них;

– получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты РФ, причитающейся в соответствии с условиями договоров займа, и т.д.

При осуществлении внешнеторговой деятельности резиденты обязаны **представлять уполномоченным банкам информацию:**

– о сроках получения от нерезидентов на свои счета в уполномоченных банках иностранной валюты и/или валюты Российской Федерации за исполнение обязательств по внешнеторговым договорам (контрактам) путем передачи нерезидентам товаров, выполнения для них работ, оказания им услуг, передачи им информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, в соответствии с условиями внешнеторговых договоров (контрактов);

– о сроках исполнения нерезидентами обязательств по внешнеторговым договорам (контрактам) путем передачи резидентам товаров, выполнения для них работ, оказания им услуг, передачи им информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, в счет осуществленных резидентами авансовых платежей и сроках возврата указанных авансовых платежей в соответствии с условиями внешнеторговых договоров (контрактов);

– о сроках исполнения нерезидентами обязательств по возврату предоставленных им резидентами займов в соответствии с условиями договоров займа.

С 1 мая 2018 г. для целей исполнения требования о репатриации иностранной и национальной валюты в договорах между резидентами и нерезидентами при ведении внешнеторговой деятельности необходимо указывать сроки выполнения сторонами обязательств.

Кроме того, перечень оснований для отказа банками в осуществлении валютных операций будет расширен. При этом банк должен будет выдать клиенту письменное решение об отказе не позднее 1 рабочего дня с момента принятия решения с указанием ссылки на конкретное положение соответствующего закона или акта.

Порядок представления резидентами уполномоченным банкам информации и последующего ее отражения уполномоченными банками в ведомостях банковского контроля устанавливается ЦБ РФ.

Постановка контракта на учет. С 1 марта 2018 г. вступила в силу Инструкция ЦБ от 16.08.2017 № 181-И, в соответствии с которой отменяется паспорт сделки при проведении расчета по внешнеторговым контрактам с иностранным контрагентом. Но вместо этого введена обязанность *постановки договора на учет* (Раздел II Инструкции № 181-И). Договору присваивают уникальный номер, как раньше для паспорта сделки. Если контракт заключен до 1 марта 2018 г., паспорт сделки не закрывают. Паспорта сделок по договорам, которые на 1 марта еще не исполнены и находятся в досье валютного контроля, признают автоматически закрытыми. Проставлять у банка отметку о закрытии паспорта сделки также не требуется. Номер паспорта становится уникальным номером договора. Дальше банк обслуживает договор по новым правилам.

Резидент должен представить в банк контракт и подтверждающие документы. Экспортеры РФ могут подать только сведения о контракте по форме банка, а сам договор принести в течение 15 рабочих дней после постановки контракта на учет (п. 5.3 Инструкции № 181-И). У импортеров нет такой возможности. Банк берет контракт на учет и присваивает ему уникальный номер не позднее следующего рабочего дня после представления документов. Еще один рабочий день у банка есть, чтобы сообщить резиденту уникальный номер контракта (п. 5.5, 5.8 Инструкции № 181-И). Ранее на оформление паспорта сделки у банков было три рабочих дня после представления информации. Еще два рабочих дня отводилось, чтобы направить оформленный паспорт сделки резиденту (п. 6.7, 6.8 Инструкции ЦБ от 04.06.2012 № 138-И). Импортный контракт или кредитный договор нужно поставить на учет, если его стоимость 3 млн. руб. и более. Экспортерам ставят на учет контракты на сумму от 6 млн руб. (п. 4.2 Инструкции № 181-И). Рублевый эквивалент валютной стоимости считают по официальному курсу на дату его заключения. Ранее оформлять паспорт сделки требовалось, если сумма контракта с нерезидентом в эквиваленте по курсу ЦБ на дату заключения больше или равна 50 тыс. долл. США (п. 5.2 Инструкции № 138-И).

Под валютный контроль попадают операции с нерезидентами в иностранной валюте и рублях. Если не представить документы, банк

может отказаться от проведения операции. Банки как агенты валютного контроля обязаны сообщать о нарушениях валютного законодательства контролерам.

8.5.2. Валютный контроль

Валютный контроль – это деятельность соответствующих государственных органов по контролю за соблюдением валютного законодательства.

Контроль со стороны государства за валютными операциями – это важнейшее направление валютного контроля. Успешная реализация валютной политики напрямую зависит от эффективного осуществления валютного контроля.

Валютный контроль в России осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля. *Органами валютного контроля* в Российской Федерации являются: Центральный банк Российской Федерации, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба. Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба являются правопреемниками упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор).

Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями и не кредитными финансовыми организациями, осуществляющими виды деятельности, указанные в Федеральном законе от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществляет Центральный банк Российской Федерации.

Контроль за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями и не кредитными финансовыми организациями, осуществляющими виды деятельности, указанные в Федеральном законе № 86-ФЗ, осуществляют в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля, и агенты валютного контроля.

Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности в области валютного контроля федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Центральным банком Российской Федерации.

Центральный банк Российской Федерации осуществляет взаимодействие с другими органами валютного контроля, а также осуществляет координацию взаимодействия уполномоченных банков и не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля с органами валютного контроля при обмене информацией в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уполномоченные банки как агенты валютного контроля передают федеральным органам исполнительной власти, являющимся органами валютного контроля, информацию в объеме и порядке, установленных Центральным банком Российской Федерации.

Федеральным законом определены права и обязанности органов и агентов валютного контроля в исполнении ими своих полномочий.

8.6. Таможенное регулирование. Таможенный контроль

8.6.1. Организация таможенного регулирования

Таможенное регулирование в стране в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза Евразийского экономического союза и законодательством Российской Федерации заключается в установлении порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации.

ЕАЭС – международное интеграционное экономическое объединение, созданное на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства и функционирующее с 1 января 2015 года. Членами ЕАЭС являются:

Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация. Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в г. Астане 29.05.2014. Вступил в силу для РФ с 1 января 2015 года.

Республика Армения. Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая

2014 года подписан в г. Минске 10.10.2014. Вступил в силу для РФ со 2 января 2015 года.

Кыргызская Республика. Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года подписан в г. Москве 23.12.2014. Вступил в силу для РФ с 12 августа 2015 года.

Таможенное дело в Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. В случаях и порядке, которые предусмотрены международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза ЕАЭС, актами органов Таможенного союза ЕАЭС, Российская Федерация применяет отдельные меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения в одностороннем порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Общее руководство таможенным делом осуществляет Правительство Российской Федерации. Непосредственную реализацию задач в области таможенного дела обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела – Федеральная таможенная служба, которая осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области таможенного дела, обеспечивает единообразное применение всеми таможенными органами на территории Российской Федерации таможенного законодательства Таможенного союза ЕАЭС и законодательства Российской Федерации о таможенном деле.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области финансов – Минфин РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере таможенных платежей и определения таможенной стоимости товаров.

В соответствии с Федеральным законом от 27.11.2010 N 311-ФЗ (ред. от 29.12.2017 N 470-ФЗ) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» Таможенными органами РФ являются:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела – Федеральная таможенная служба;
- 2) региональные таможенные управления;

- 3) таможни;
- 4) таможенные посты.

Федеральная таможенная служба (ФТС России) осуществляет функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специализированных пунктах пропуска, функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

К основным функциям таможенных органов (ст.12) можно отнести следующие функции:

- 1) проводят таможенный контроль, совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, создают условия, способствующие ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации;

- 2) содействуют развитию внешней торговли Российской Федерации, внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, ускорению товарооборота;

- 3) ведут таможенную статистику внешней торговли, статистику взаимной торговли Российской Федерации с государствами–членами Евразийского экономического союза и специальную таможенную статистику;

- 4) взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

- 5) обеспечивают на территории Российской Федерации соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу Таможенного союза;

- 6) обеспечивают соблюдение установленных в соответствии с международными договорами государств–членов Таможенного союза и законодательством Российской Федерации запретов и ограничений

в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации;

7) обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав на объекты интеллектуальной собственности;

8) выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иные связанные с ними преступления и правонарушения, проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях, осуществляют административное производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушениях таможенных правил), оказывают содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом, осуществляют противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и/или через Государственную границу Российской Федерации;

9) содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию;

10) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, в соответствии с международными договорами государств-членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

11) содействуют развитию экспортного и транзитного потенциала Российской Федерации, оптимизации структуры экспорта, защищают с использованием средств таможенного регулирования интересы отечественных товаропроизводителей, постоянно совершенствуют систему таможенного контроля, способствующую оптимальному использованию ресурсов таможенных органов;

12) обеспечивают в соответствии с международным договором государств–членов Таможенного союза меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Таможенного союза валюты государств–членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

13) разъясняют заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений, оказывают содействие в пределах своих полномочий участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;

14) обеспечивают выполнение международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

15) осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по вопросам таможенного дела;

16) проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области таможенного дела.

Федеральными законами на таможенные органы могут быть возложены иные функции (обязанности).

Таможенное дело регулируется Таможенным кодексом ЕАЭС (вступил в действие с 1 января 2018 г.), Законом РФ от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе», Налоговым кодексом и Единым таможенным тарифом евразийского экономического союза, Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27.11.2010 г. №311-ФЗ, Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 г. №173-ФЗ, Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 г. №164-ФЗ, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. и т.д.

Таможенный контроль импортных материальных ценностей начинается с момента фактического пересечения таможенной границы

России и завершается моментом выпуска товара на территорию Российской Федерации.

В Российской Федерации применяются меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, затрагивающие внешнюю торговлю товарами, предусмотренные международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза ЕАЭС.

Из экономических методов таможенного регулирования внешней торговли, больше соответствующих рыночной системе хозяйства, используются инструменты таможенно-тарифного регулирования.

8.6.2. Инструменты таможенно-тарифного регулирования

Таможенно-тарифное регулирование – это система экономических инструментов таможенного регулирования режима прохождения грузов через границу, с помощью государственных органов таможенного контроля с использованием законодательных норм таможенной деятельности. Таможенное право отрасль законодательства, которая является под отраслью административного права; совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих таможенно-правовые отношения.

Целями таможенно-тарифного регулирования РФ являются:

- обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории РФ,
- защита российского рынка, стимулирование развития национальной экономики, содействие проведению структурной перестройки и других задач внешнеэкономической политики РФ,
- а также иные цели, определяемые Федеральным Собранием РФ, Президентом РФ и правительством РФ в соответствии с таможенным кодексом РФ и другими законодательными актами РФ.

К основным инструментам таможенно-тарифного регулирования относят:

таможенные платежи, таможенные документы и таможенный тариф.

1. Таможенные платежи являются неотъемлемой частью таможенного дела, в настоящее время их выделяют 11 видов, которые можно условно разделить на две группы:

а) платежи, связанные с перемещением материальных ценностей через таможенную границу Российской Федерации: таможенная пошлина; налог на добавленную стоимость, акцизы, сборы за таможенное оформление, сборы за хранение импортных ценностей на таможенном складе; сборы за таможенное сопровождение;

б) платежи, непосредственно не связанные с перемещением импортных материальных ценностей через таможенную границу Российской Федерации: сбор за выдачу лицензий; плата за информирование и консультирование в области таможенного дела; плата за принятие предварительного решения; плата за участие в таможенных аукционах; сборы за выдачу квалификационного аттестата специалиста по таможенному оформлению и возобновление действия аттестата.

В соответствии со ст. 46 ТК ЕАЭС РФ к таможенным платежам относятся: ввозная таможенная пошлина; вывозная таможенная пошлина; налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию Союза; акцизы (акцизный налог или акцизный сбор), взимаемые при ввозе товаров на таможенную территорию Союза; таможенные сборы.

Объектом обложения таможенными пошлинами и налогами ТК ЕАЭС являются товары, перемещаемые через таможенную границу, а налоговой базой будет *таможенная стоимость* товаров и (или) их количество.

В налоговом учете сумма таможенных платежей уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль.

Таможенные пошлины – платеж, взимаемый таможенными органами при ввозе/вывозе товаров на/с таможенной территории как неотъемлемая часть ввоза/вывоза. *Таможенные сборы* – платежи, уплачиваемые таможенным органам за таможенное оформление, хранение или сопровождение товаров. *Налог на добавленную стоимость*, уплачиваемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, определяемый НК РФ. *Акциз* – косвенный налог на товары повышенного спроса, определяемый НК РФ.

Уплатить таможенные платежи организация (фирма) должна до или одновременно с представлением ГТД на вывозимые товары. Если организация (фирма) подала таможенную декларацию, а таможенную пошлину и/или налог не заплатила, то за каждый день просрочки таможня начислит пени.

Таможенные платежи согласно ТК ЕАЭС могут быть уплачены в кассу или на счет таможенного органа по выбору плательщика в валюте Российской Федерации. Отсрочка или рассрочка уплаты таможенных пошлин, налогов может предоставляться по одному или нескольким видам таможенных пошлин, налогов, а также в отношении всей суммы, подлежащей уплате, либо ее части.

Отсрочка или рассрочка уплаты таможенных платежей представляются плательщику при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- причинение этому лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- задержка этому лицу финансирования из федерального бюджета или оплаты выполненного этим лицом государственного заказа;
- товары, перемещаемые через таможенную границу, являются товарами, подвергающимися быстрой порче;
- осуществление лицом поставок по межправительственным соглашениям.

Решение о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты таможенных пошлин, налогов принимается в срок, не превышающий 15 дней со дня подачи заявления об этом на срок от одного до шести месяцев. За предоставление отсрочки или рассрочки взимаются проценты, начисляемые на сумму задолженности по уплате таможенных платежей, исходя из ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей в этот период.

Таможенная пошлина классифицируется по нескольким признакам.

1. **По объекту обложения** различают ввозимые (уплачиваемые при ввозе), вывозимые (уплачиваемые при вывозе) и транзитные таможенные пошлины (уплачиваемые при пересечении территории страны от границы до границы).

2. **По методу исчисления** различают адвалорные, специфические, альтернативные и комбинированные таможенные пошлины.

– *Адвалорный тариф* – пошлина, начисляемая в процентах к таможенной стоимости товара (например, 10% от таможенной стоимости). Применяется в основном для товаров, которые имеют различные качественные характеристики в рамках одной товарной группы. Использование адвалорных пошлин требует проведения таможенной оценки товара для определения его реальной стоимости.

В большинстве случаев за базу для взимания пошлины принимается цена товара, указанная в счете-фактуре. Таможенная стоимость товара включает его цену и расходы по транспортировке и страхованию. Адвалорная пошлина более удобна при импорте машинотехнических изделий, для которых свойственны высокая подвижность цен и значительная дифференциация производимой продукции. Такая пошлина динамично реагирует на изменение цен в условиях «плавающих» курсов валют или в случае обесценивания национальной валюты, оставляя уровень таможенной защиты неизменным.

– *Специфический тариф* – величина пошлины определяется в виде фиксированной суммы с единицы измерения: веса, площади, объема и т.д. в национальной валюте (например, пошлина в размере 1 долл. с каждого центнера пшеницы). Специфические пошлины используются для налогообложения сырьевых товаров, т.е. стандартных, больших по объему товарных масс. Исчисление пошлины с веса производится с веса брутто или нетто. Таможенный вес брутто, в отличие от общепринятого понятия, может исключать, внешнюю транспортную упаковку. В то же время вес нетто может включать непосредственную упаковку, в которой реализуется товар. Специфическими, как правило, являются экспортные пошлины. Преимущество специфических пошлин заключается в том, что при их применении для исчисления размеров таможенного сбора не требуется, перевода иностранной валюты в национальную.

– *Альтернативный тариф* – таможенник получает право самостоятельно выбирать между специфической и адвалорной пошлинами в зависимости от того, какая из них дает наибольшую величину таможенного сбора. Подобная пошлина называется альтернативной.

– *Комбинированный тариф* – в некоторых случаях в таможенно-тарифной практике по отдельным тарифным позициям взимаются одновременно обе пошлины – адвалорная и специфическая. В Российской Федерации преимущественно применяются оба вида – и адвалорные и специфические пошлины.

Таможенные пошлины, как инструмент регулирования, воздействуют на внешнюю торговлю и внутреннюю экономику страны через механизм цен. Экспортные таможенные пошлины сдерживают вывоз товаров из страны, что не всегда соответствует экономическим интересам государства. Поэтому в мировой практике они вытесняются системами квотирования и лицензирования.

Таможенные пошлины при импорте создают предпосылки для роста цен на импортные товары, тем самым, снижая их конкурентоспособность. Они устанавливаются на каждую товарную номенклатуру в виде единой ставки для всех стран или двух и даже более ставок в зависимости от страны происхождения товара. Максимальные ставки (автономная или генеральная пошлина) распространяется на товары тех стран, с которыми государство–импортер не имеет соглашений о предоставлении режима наибольшего благоприятствования. К товарам тех стран, которым такой режим предоставлен, применяется более низкая ставка (конвенционная). Особые ставки (преференциальные) предусмотрены для стран в рамках таможенных союзов, ассоциаций, развивающихся стран. Размер преференциальных ставок пошлин может иметь нулевое значение.

3. По величине в зависимости от страны происхождения товара:

- максимальные тарифы устанавливаются для всех стран на основании государственных законодательных актов, без согласования с другими государствами;

- минимальные тарифы предоставляются тем странам, которые получают статус наиболее благоприятствуемой нации. Эти ставки устанавливаются в результате взаимных договоренностей. Страна, предоставляющая другой стране статус наиболее благоприятствуемой нации, обязуется не превышать ставки тарифов, которые предусмотрены ею по отношению к другим странам, т.е. страны, договаривающиеся об этом статусе, предоставляют друг другу льготы, которых лишены остальные государства;

- преференциальные тарифы действуют в отношении определенных стран или групп стран. Их величина, как правило, меньше минимальных.

Существует международное соглашение «Обобщенная система преференций», по которому промышленно развитые страны предоставляют развивающимся льготы. Эти льготы выражаются в более низких таможенных тарифах. Цель – побудить покупать товары, экспортируемые развивающимися странами, и, с другой стороны, стимулировать в развивающихся странах импорт из более развитых стран.

4. По характеру происхождения:

- автономные тарифы устанавливаются стране независимо от других субъектов мировой торговли;

– конвенционные (договорные) тарифы устанавливаются страной в соответствии с обязательствами, принятыми на себя в рамках международных соглашений.

5. По направлению действия:

– преференциальные тарифы устанавливаются с целью предоставить какой-либо стране или группе стран льготу, т.е. облегчить экспорт или импорт товаров этой страны;

– сезонные тарифы устанавливаются для регулирования международной торговли продукцией сезонного характера, прежде всего сельскохозяйственной. Обычно срок их действия не превышает нескольких месяцев в год, и на это время действий обычных ставок тарифов на товар приостанавливается;

– дискриминационные тарифы устанавливаются целью затруднить и ограничить экспорт или импорт товаров из определенной страны. Дискриминационные тарифы делятся:

– на ответные – могут применяться как взаимные меры на недружественную торговую политику другой страны;

– компенсационные – используются с целью уравнивать цены аналогичных товаров национального производства и импортных, пользующихся субсидиями, за счет включения в цену последних более высокой импортной пошлины;

– антидемпинговые – применяются в качестве мер по защите национального производителя, если установлен факт демпинга со стороны иностранных конкурентов и ввоз товара наносит или угрожает нанести материальный ущерб отечественным производителям, или препятствует расширению производства подобных товаров на внутреннем рынке. Демпинг – продажа товаров по необоснованно заниженным ценам.

Таможенные сборы также относятся к таможенным платежам – это обязательные платежи, взимаемые таможенными органами за совершение ими действий, связанных с выпуском товаров, таможенным сопровождением товаров, хранением товаров. К таможенным сборам относятся:

1) таможенные сборы за совершение действий, связанных с выпуском товаров (далее – таможенные сборы за таможенные операции);

2) таможенные сборы за таможенное сопровождение;

3) таможенные сборы за хранение.

Они исчисляются лицами, ответственными за их уплату, т.е. декларантом или его представителем – таможенным брокером и могут

уплачиваться в любой свободно конвертируемой валюте. Регулируются ТК ЕАЭС и Федеральным законом N 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». *Декларант* – это российское лицо, которое является собственником товара, его покупателем или выступает в качестве, достаточном для совершения действия, предусмотренного Таможенным кодексом для декларирования товара.

Таможенный брокер – коммерческая организация, зарегистрированная в Реестре таможенных брокеров.

Правила исчисления сумм таможенных сборов и сроки их уплаты приведены в табл. 8.1.

Таблица 8.1

Правила исчисления сумм таможенных сборов и сроки их уплаты

Вид таможенного сбора	Дата применения ставок	Время уплаты
За таможенные операции	День регистрации таможенной декларации таможенным органом	Одновременно с подачей таможенной декларации
За таможенное сопровождение	На день регистрации транзитной декларации таможенным органом	До начала фактического осуществления таможенного сопровождения

С 2013 г. при таможенном декларировании товаров в электронной форме таможенные сборы за таможенные операции взимаются в размере 75% от ставок таможенных сборов.

Таможенные сборы за *таможенное оформление товаров*, в числе транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу РФ в качестве товаров, уплачиваются по следующим ставкам (табл. 8.2.):

Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2004 г. № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенное оформление товаров» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 25.12.2006 № 803, от 10.03.2009 № 220) содержит полный перечень ставок тарифных сборов, некоторые из которых не взимаются при использовании следующих таможенных режимов, например,

– перемещение культурных ценностей, помещаемых под таможенный режим временного ввоза или таможенный режим временного вывоза государственными или муниципальными музеями, архивами, библиотеками, иными государственными хранилищами культурных ценностей в целях их экспонирования;

– товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в целях демонстрации на выставках, авиационно-космических салонах и на иных подобных мероприятиях, по решению Правительства Российской Федерации;

– наличной валюты Российской Федерации, ввозимой или вывозимой Центральным банком Российской Федерации, за исключением памятных монет;

– товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации в течение одной недели в адрес одного получателя, общая таможенная стоимость которых не превышает 5 тыс. руб.;

– товаров, помещаемых под таможенный режим международного таможенного транзита, в случае если таможенный орган отправления совпадает с таможенным органом назначения и т.п.

Таблица 8.2

Величина таможенных сборов за таможенное оформление товаров

Ставка	Таможенная стоимость товаров
500 руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых не превышает 200 тыс. руб. включительно
1 тыс. руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 200 тыс. руб. 1 коп. и более, но не превышает 450 тыс. руб. включительно
2 тыс. руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 450 тыс. руб. 1 коп. и более, но не превышает 1200 тыс. руб. включительно
5,5 тыс. руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 1200 тыс. руб. 1 коп. и более, но не превышает 2500 тыс. руб. включительно
7,5 тыс. руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 2500 тыс. 1 коп. и более, но не превышает 5000 тыс. руб.
20 тыс. руб.	За таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 5000 тыс. руб. 1 коп. и более, но не превышает 10 000 тыс. руб. включительно
30 тыс. руб.	за таможенное оформление товаров, таможенная стоимость которых составляет 10 000 тыс. руб. 1 коп. и более, но не превышает 30 000 тыс. руб. включительно

Таможенные сборы за *таможенное хранение товаров* на складах временного хранения и таможенных складах таможенных органов уплачиваются в следующих объемах:

1 руб. за хранение ста полных и неполных кг товара в течение полных или неполных суток;

2 руб., если хранение товара осуществляется в специально оборудованных помещениях, например, холодильных или морозильных камерах.

Таможенные сборы за сопровождение товара уплачиваются:

1) за осуществление таможенного сопровождения каждого автотранспортного средства и каждой единицы железнодорожного подвижного состава на расстояние:

до 50 км – 2000 руб.;

от 51 до 100 км – 3000 руб.;

от 101 до 200 км – 4000 руб.;

свыше 200 км – 1000 руб. за каждые 100 км пути, но не менее 6000 руб.;

2) за осуществление таможенного сопровождения каждого морского, речного или воздушного судна – 20000 руб. независимо от расстояния перемещения.

НДС. В соответствии с п/п 4 п. 1 ст. 146 НК РФ ввоз товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, признается объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость (НДС).

При ввозе товаров НДС взимается не как косвенный налог, а как таможенный платеж, порядок исчисления и уплаты которого регулируется не только нормами главы 21 НК РФ, но и Таможенным кодексом, а также Федеральным законом № 311-ФЗ.

Следовательно, при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией – налог уплачивают все, в том числе фирмы и коммерсанты, не признаваемые налогоплательщиками НДС по операциям на внутреннем рынке, и те, кто использует освобождение от уплаты налога на основании статьи 145 НК РФ или статьи 145.1 НК РФ.

Ставка налога составляет 10% на некоторые виды продовольственных товаров, товары для детей, лекарственные средства, периодические издания и книжную продукцию. Ставка 20% установлена на остальные виды товаров и услуг. Существует перечень ввозимых товаров, полностью освобожденных от уплаты НДС, например, товары, ввозимые в качестве безвозмездной помощи.

Хотя с 1 января 2019 г. ставка НДС увеличена до 20%, но принятый Госдумой законопроект сохраняет льготную ставку в 10% на определенные ранее товары и услуги, также власти обещают допол-

нительные льготы экспортерам с 2019 г. В частности, лимит по «ускоренному» возврату НДС будет снижен с 7 до 2 млрд руб. при условии, что компания–экспортер уплатила совокупных налогов за три последних года на указанную выше сумму. Сроки проверок и возвратов для таких компаний будут сокращены.

Перечень товаров, не подлежащих налогообложению НДС при ввозе товаров, определен статьей 150 НК РФ, особенности налогообложения в зависимости от избранной таможенной процедуры установлены пунктом 1 статьи 151 НК РФ.

В полном объеме НДС *уплачивается* при помещении товаров под таможенную процедуру:

- выпуска для внутреннего потребления (п/п 1 п. 1 ст. 151 НК РФ);
- переработки для внутреннего потребления (п/п 7 п. 1 ст. 151 НК РФ).

НДС не уплачивается при помещении товаров под таможенные процедуры:

– транзита, таможенного склада, реэкспорта, беспошлинной торговли, свободной таможенной зоны, свободного склада, уничтожения, отказа в пользу государства и специальную таможенную процедуру, а также при таможенном декларировании припасов (п/п 3 п. 1 ст. 151 НК РФ);

– переработки на таможенной территории, при условии вывоза продуктов переработки с таможенной территории Таможенного союза в определенный срок (п/п 4 п. 1 ст. 151 НК РФ).

Полное или частичное освобождение от уплаты НДС применяется при помещении товаров под таможенные процедуры:

- временного ввоза (п/п 5 п. 1 ст. 151 НК РФ);
- переработки вне таможенной территории (п/п 6 п. 1 ст. 151 НК РФ).

Налоговая база определяется в соответствии с гл. 21 НК РФ и таможенным законодательством Российской Федерации. При импорте налоговая база по НДС согласно ст. 160 НК РФ определяется как сумма:

- таможенной стоимости этих товаров (ТС);
- подлежащей уплате таможенной пошлины (ТП);
- подлежащих уплате акцизов (по подакцизным товарам) (А).

При ввозе товаров сумма налога, подлежащего уплате, исчисляется по формуле:

$$\text{Сумма НДС} = (\text{ТС} + \text{ТП} + \text{А}) \times \text{С}, \quad (8.1)$$

где С – ставка налога на добавленную стоимость в процентах.

В том случае, если ввозятся товары, освобожденные от уплаты таможенной пошлины и (или) акцизов, соответствующие слагаемые из данной формулы следует исключить.

Налоговая база при исчислении ввозного налога отдельно по каждой группе товаров одного наименования, вида, марки с учетом акцизных и подакцизных товаров.

Акциз, взимаемый при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, также отнесен к числу таможенных платежей. Ввоз подакцизных товаров является объектом налогообложения акцизами на основании п/п 13 п. 1 ст. 182 НК РФ.

Согласно п. 3 ст. 183 НК РФ не подлежит налогообложению ввоз на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства и которые подлежат обращению в государственную и (или) муниципальную собственность, либо которые размещены в портовой особой экономической зоне.

Особенности налогообложения акцизом при ввозе подакцизных товаров, в зависимости от выбранной таможенной процедуры установлены ст. 185 НК РФ. Определение налогооблагаемой базы производится в соответствии со ст. 191 НК РФ. Ставки акцизов определены в ст. 193 НК РФ.

Налоговым кодексом определены категории подакцизных товаров, ввозимых на таможенную территорию РФ:

1. Алкогольная и табачная продукция, в том числе спирт и спиртосодержащая продукция, пиво и табачные изделия.
2. Топливо и горюче-смазочные материалы, в том числе бензин автомобильный, дизельное топливо и моторные масла.
3. Транспортные средства, в том числе легковые автомобили и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 150 л. с.
4. Для акциза предусмотрено три вида ставок: адвалорные, специфические и комбинированные.

Уплатить акциз нужно до или одновременно с представлением ТД на ввозимые товары. Пока акциз не заплачен, таможенники не выпустят товар.

Акциз нужно перечислить не позднее 15 дней после того, как товар поступит на таможенную. Если вы пропустите этот срок, придется заплатить пени.

Экспорт товаров, как и большинство других операций, облагается НДС. Однако в этом случае ставка налога отличается от обычной ставки и составляет 0 процентов, при этом покупателем экспортного товара обязательно должна быть иностранная фирма. Если товары проданы российской организации (фирме), то такая операция экспортом не является.

Нулевая ставка означает, что отгруженные на экспорт товары освобождены от налога условно. Иными словами, чтобы использовать нулевую ставку, факт экспорта нужно подтвердить. Общий порядок применения вычета НДС при экспортных операциях установлен п. 3 ст. 172 НК РФ. Вычет сумм «входного» НДС возможен только при представлении в налоговую инспекцию документов, предусмотренных ст. 165 Налогового кодекса РФ. К ним, в частности, относятся:

- контракт с иностранным покупателем;
- документы, подтверждающие, что организация (фирма) действительно вывезла товар за границу. Таким подтверждением является ТД и товаросопроводительные документы (например, накладная, с отметкой пограничной таможни «товар вывезен»).

Порядок бухгалтерского учета НДС зависит от того, уложилась ли организация (фирма) в отведенные 180 дней на подачу документов. От этого также зависит дата реализации экспортного товара.

Если удастся собрать документы в течение 180 дней после таможенного оформления, то датой реализации будет последний день месяца, в котором был собран полный пакет документов (п. 9 ст. 167 НК РФ).

2. Таможенные документы, составляемые в соответствии с законодательством РФ, Таможенным Кодексом РФ, нормативными актами ФТС РФ в связи с:

- 1) перемещением через таможенную границу РФ;
- 2) применением какого-либо таможенного режима;
- 3) нарушением таможенных правил;
- 4) взиманием таможенных платежей;
- 5) таможенными и статистическими целями.

Для производства таможенного оформления и проведения таможенного контроля лица, перемещающие товары и транспортные средства, и декларанты обязаны представлять таможенным органам

документы и сведения, перечень и порядок представления которых установлен нормативными актами ГТК РФ.

С вступлением в силу ТК ЕАЭС декларирование будет осуществляться только в электронной форме. Останутся исключительные случаи, когда декларация будет подаваться в письменном виде, в том числе:

- при процедуре таможенного транзита;
- в отношении товаров для личного пользования;
- в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях;
- в отношении транспортных средств международной перевозки.
- в связи с техническими проблемами в таможенном органе.

С 1 января 2018 г. новый Таможенный кодекс прямо устанавливает, что таможенному органу подается только правильно заполненная декларация на товары в электронном виде, что обеспечит экономию сил и средств участников ВЭД на формализацию документов и размещение их в архив. В одной импортной декларации в среднем содержится информация о 20 документах, в экспортной – до 15. Все документы должны быть в наличии у декларанта и таможенный орган имеет все полномочия потребовать представления этих документов в рамках системы управления рисками в ходе проверки, а также в рамках контроля после выпуска товаров. То же самое относится к подаче транзитной декларации.

3. Таможенный тариф – это инструмент таможенной политики в области таможенного регулирования экономики страны, использующийся для реализации целей внешнеторговой политики и представляющий собой свод ставок таможенных пошлин облагаемых товаров, систематизированных в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности. Его применяют как инструмент торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка товаров Российской Федерации при его взаимосвязи с мировым рынком, а также как правила обложения товаров пошлинами при их перемещении через границу Российской Федерации. Основными целями таможенного тарифа являются:

- рационализация товарной структуры ввоза товаров в Российскую Федерацию;
- поддержание рационального соотношения вывоза и ввоза товаров, валютных доходов и расходов на территории Российской Федерации;

- создание условий для прогрессивных изменений в структуре производства и потребления товаров в Российской Федерации;
- защита экономики Российской Федерации от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции;
- обеспечение условия для эффективной интеграции Российской Федерации в мировую экономику.

Классическими функциями таможенного тарифа являются: протекционизм (защита отечественных товаров от иностранной конкуренции); фиск (пополнение бюджета в основном за счет импортных пошлин) и баланс (в основном за счет экспортных пошлин, которые предотвращает нежелательный экспорт).

С помощью тарифов также воздействуют на формирование активного сальдо внешнеторгового баланса, на повышение притока валюты, на развитие отдельных регионов страны, особенно это касается тех, где созданы свободные экономические зоны.

Таможенные тарифы могут быть экспортными и импортными, простыми и сложными. *Импортные* тарифы в таможенной сфере занимают основную долю и параллельно с внутренней налоговой системой воздействуют на цену товара, на рентабельность предприятий, на состояние национальной валюты, на формирование нормальной структуры импорта. Активной частью импортного тарифа являются ставки таможенных пошлин. *Экспортный тариф* используется только некоторыми странами, в основном, развивающимися. Попытка регламентирования с помощью экспортных тарифов объема и структуры экспорта может привести к подрыву экспортного потенциала и к инфляционному давлению на внутренние цены.

Таможенный тариф в виде единых ставок для всех стран называется *простым*, а в виде нескольких ставок в зависимости от страны происхождения товара – *сложным* или многоканальным.

Развитие таможенных тарифов у большинства стран идет двумя путями:

- увеличение номенклатуры товаров, что представляет собой по сути применение простого таможенного тарифа, который предусматривает единый размер ставки для каждого товара определенной номенклатуры, независимо от страны его происхождения.
- установление нескольких видов ставок по одним и тем же товарам, т.е. применяется сложный многоколонный тариф, который предполагает установление двух или нескольких ставок по каждому

товару в зависимости от страны происхождения. В этом случае наиболее высокая ставка тарифа считается автономной или называется генеральной. В то же время эта ставка предполагает распространение и на товары тех государств, с которыми не заключены торговые соглашения. Но часто применяется более низкая – конвенциональная или номинальная ставка. Она применяется в отношении товаров тех стран, которым дается режим наибольшего благоприятствования.

В настоящее время большинство стран мира применяют комбинированные товарные номенклатуры, построенные на основе Гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС), принятой в рамках Международной Конвенции (Брюссель, 1983), в целях унификации тарифного регулирования международной торговли и вступившей в силу в 1988 г. Классификация товаров в товарной номенклатуре ГС произведена по определенным правилам, которые облегчают пользование товарной номенклатурой. Все участники Конвенции обязаны использовать позиции, субпозиции и относящиеся к ним цифровые коды без каких-либо изменений и дополнений. На тех, кто осуществляет таможенные процедуры, лежит обязанность правильно классифицировать свой товар; от правильной классификации товара зависит достоверность начисления таможенных платежей. Россия также присоединилась к этой Конвенции и применяет Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности СНГ, основанную на ГС (ТН ВЭД). На сегодняшний момент основным документом в РФ в этом направлении является Товарная номенклатура ВЭД ЕАЭС (ТН ВЭД ЕАЭС). В странах рыночной экономики в последнее время появилась тенденция тарифной эскалации, что означает рост таможенных пошлин по мере увеличения степени обработки продукта. Это проявление протекционистской функции. Уровень таможенных пошлин дифференцируется в зависимости от уровня готовности товара и уровня экономического развития страны. По одним и тем же товарам таможенные пошлины выше в развивающихся странах и ниже в развитых, чтобы защитить экономику развивающихся стран.

Таможенные пошлины, как и тарифы, по своему экономическому содержанию и характеру воздействия являются рыночными регуляторами внешнеторговых процессов. Они представляют собой налог, который взимается государством с товаров, имущества и ценностей при пересечении ими границы. Как всякий налог они повышают цену и понижают конкурентоспособность товара. Стоимостные барьеры, ко-

торые создаются таможенными тарифами, различают в зависимости от групп товаров и от степени их обработки. По сырьевым товарам они низкие (от 0,5 до 2,6%), по готовой продукции – от 7 до 15 %.

В промышленно развитых странах, на которые приходится примерно 70% всей мировой торговли, с помощью нетарифных мер, по оценке экспертов международных организаций, регулируется около 1/5 импорта. Вместе с тем для регулирования ввоза отдельных групп товаров нетарифные меры имеют более существенное, а в отдельных случаях и доминирующее значение. В частности, промышленно развитые страны посредством этих мер регулируют свыше 60% ввоза одежды, 50% черных металлов, около 40% пряжи, тканей и продовольствия и 20% обуви.

Таможенные пошлины регулярно применяются как инструмент политического соперничества на внешнем рынке.

На величину таможенных платежей влияют таможенная стоимость товара, вид товара и таможенный режим, под который поместили товар.

8.6.3. Таможенный Кодекс ЕАЭС. Определение таможенной стоимости товара

С 1 января 2018 г. вступил в действие Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Он призван обеспечить единое таможенное регулирование на территории ЕАЭС, упрощение прохождения таможенных формальностей, создание более комфортных условий для участников внешнеэкономической деятельности.

Таможенный кодекс ЕАЭС предусматривает возможность минимизации участия должностного лица таможенного органа в выпуске товара: все решения, начиная от регистрации таможенной декларации и заканчивая выпуском товара, сможет принимать информационная система автоматически, без участия инспектора. Срок выпуска товара новым кодексом существенно сокращен, и вместо ранее установленного одного рабочего дня таможенный орган должен выпустить товар в течение 4 ч после регистрации таможенной декларации.

Совокупность норм ТК ЕАЭС в полной мере обеспечивает возможность осуществления контроля таможенной стоимости товаров. Принятие нового Кодекса в сущности не изменило действующие нормы, регламентирующие определение, декларирование и контроль таможенной стоимости товаров. Базовые принципы являются едиными

для всех направлений. По сравнению с ТК ТС отсутствует понятие «декларирования» таможенной стоимости, в основе поставлено понятие «декларирование товара». В Кодекс вошли положения Соглашения от 25.01.2008 «Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза», содержащие основные определения, общие положения, касающиеся таможенной стоимости, а также порядок и условия применения методов определения таможенной стоимости. Само Соглашение отменено с 1 января 2018 г. Также внесены некоторые изменения, например, вместо положений о корректировке таможенной стоимости в ТК ЕАЭС установлен порядок оформления документов по внесению изменений в таможенную декларацию (ТД) в части, касающейся изменения таможенной стоимости до выпуска товаров и после выпуска товаров.

В основе контроля таможенной стоимости лежит система управления рисками. Пока система управления риском не запросила документы в подтверждение заявленных в декларации сведений, а таможенник не уведомил вас о месте и времени таможенного досмотра, разрешается внести изменения в декларацию. Если риски не выявлены, производится автоматический выпуск товаров. При выявлении риска, в котором действия таможенного органа по контролю таможенной стоимости зависят от анализа документов, такие документы могут поэтапно предоставляться декларантом по запросам таможенного органа. Если в сроки выпуска товара дополнительные документы не представлены и не внесено обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов, то в выпуске товаров отказывают.

Таможенным кодексом ЕАЭС также предусмотрено:

возможность подачи декларации на товары без представления документов, подтверждающих заявленные в ней сведения, которые, в свою очередь, могут быть запрошены информационной системой в случае срабатывания профилей риска;

возможность внесения изменений (дополнений) в декларацию на товары до выпуска товара, если к этому моменту у декларанта не запрошены документы, не сообщено о проведении досмотра, осмотра, назначении экспертизы (в ранее действовавшем кодексе такая возможность отсутствовала, если внесение изменений могло повлиять на решение о выпуске товаров или на сумму таможенных платежей);

возможность получения предварительного решения по вопросам применения методов определения таможенной стоимости;

усовершенствование института уполномоченного экономического оператора: три типа свидетельств о включении в реестр в зависимости от предоставляемых упрощений;

возможность для любого участника внешнеэкономической деятельности воспользоваться отсрочкой уплаты ввозных таможенных пошлин с уплатой процентов на срок не более 1 месяца; отсрочка также может быть предоставлена на срок до 6 месяцев без уплаты процентов в установленных законодательством случаях.

Под таможенной стоимостью понимается основа для начисления таможенной пошлины, НДС, акцизов и таможенных сборов. Таможенная стоимость определяется в соответствии с ее основными целями:

- обложение товара пошлиной;
- внешнеэкономическая и таможенная статистика;
- применение нетарифных мер государственного регулирования торгово-экономических отношений (квотирования, лицензирования), включая осуществление валютного контроля внешнеторговых сделок и расчетов банков по ним.

Помимо вышеуказанных целей, таможенная стоимость применяется также и в других случаях: например, для взыскания штрафов и иных санкций за таможенные правонарушения.

Наряду с термином «таможенная стоимость» в Законе «О таможенном тарифе» (статьи 18–24) используется и другой – «таможенная оценка», который отражает специфику отдельных методов определения стоимости импортных материальных ценностей в таможенных целях.

Таким образом, при использовании одних методов таможенная стоимость устанавливается на основе данных импортных контрактов (договоров), счетов-фактур, консульских фактур и т.д., другие же методы подразумевают проведение оценки стоимости ввозимых материальных ценностей исключительно таможенными органами. По ТК ЕАЭС основанием для внесения изменений в ДТ в части сведений о таможенной стоимости до выпуска являются: заявление документально не подтвержденных сведений и неустранение предоставленными документами основания для проведения проверки документов и сведений; после выпуска – непредставление ни одного из документов, сведения о которых указаны в таможенной декларации или представленные документы не подтверждают проверяемые сведения.

Нормативно-правовой основой для определения таможенной стоимости экспортно-импортных товаров является Федеральный Закон «О таможенном тарифе» и подзаконные акты. Законом «О таможенном тарифе» предусмотрено шесть методов определения таможенной стоимости при ввозе товаров:

1. По цене сделки с ввозимыми товарами;
2. По цене сделки с идентичными товарами;
3. По цене сделки с однородными товарами;
4. Вычитание стоимости;
5. Сложение стоимости;
6. Резервный метод.

При этом должна соблюдаться последовательность применения перечисленных методов, изменение последовательности допускается только в отношении методов сложения и вычитания стоимости: их можно поменять местами по выбору декларанта.

Начинать оценку нужно с проверки возможности применения первого метода – *по цене сделки с ввозимыми товарами*. Этот метод может быть использован в отношении товаров, ввозимых по внешне-торговым сделкам купли-продажи, имеющим стоимостную основу в денежной форме (то есть при платежах путем денежных переводов). При ввозе товаров по договору комиссии с иностранной фирмой (поставка на условиях консигнации) этот метод оценки таможенной стоимости не должен использоваться, так как по такому договору осуществляется оказание услуг иностранной фирме по реализации ее товара на территории Российской Федерации, а не купля-продажа товара.

Таможенная стоимость (*ТС*) по цене сделки с ввозимыми товарами исчисляется следующим образом:

$$ТС = \text{цена} + \text{дополнительные компоненты цены},$$

где *цена* – цена сделки, фактически уплаченная или подлежащая уплате за импортный товар;

дополнительные компоненты цены – расходы импортера, часть стоимости товара, платежи, часть дохода продавца, определенная в соответствии с законом «О таможенном тарифе».

Законодательно определены пять компонентов, увеличивающих первоначальную цену сделки:

- расходы по доставке товара до авиапорта, порта или иного места ввоза товара на таможенную границу Российской Федерации;
- расходы, понесенные покупателем (комиссионные, брокерские вознаграждения, стоимость контейнеров, тары и т.п.);
- соответствующая часть стоимости товаров и услуг, которые прямо или косвенно были предоставлены покупателем бесплатно или по сниженной цене для использования в связи с производством или продажей на вывоз оцениваемых товаров;
- лицензионные и иные платежи за использование объектов интеллектуальной собственности, которые покупатель должен прямо или косвенно осуществить в качестве условия продажи оцениваемых товаров;
- величина части прямого или косвенного дохода продавца от любых последующих перепродаж, передачи или использования оцениваемых товаров на территории Российской Федерации.

Цена сделки на ввозимый товар является только стоимостной основой для определения таможенной стоимости и должна быть определенным образом скорректирована.

Дополнительно включаются в цену сделки не включенная в нее соответствующая часть следующих компонентов, предоставленных покупателем бесплатно или по сниженной цене для использования в целях производства или продажи на вывоз оцениваемых товаров:

- стоимость сырья, материалов, деталей, полуфабрикатов и других комплектующих изделий, являющихся составной частью оцениваемых товаров;
- стоимость материалов, израсходованных при производстве оцениваемых товаров, но не являющихся их составной частью;
- стоимость инструментов, форм и других подобных предметов, использованных при производстве оцениваемых товаров;
- стоимость опытно-конструкторских работ, художественного оформления, инженерных проработок, эскизов и чертежей, выполненных вне территории Российской Федерации и необходимых для производства оцениваемых товаров.

Таким образом, цель корректировки цены сделки на ввозимый товар (то есть контрактной стоимости) при доведении ее до таможенной стоимости заключается в том, чтобы определить величину всех затрат, понесенных покупателем в связи с ввозом товара из-за рубежа в любой форме – в виде денежных платежей, в виде предоставления

услуг, материалов, работ, то есть всего того, что продавец использует при производстве оцениваемого товара и должен включать его в продажную цену.

Необходимо отметить, что применение данного метода допускается только по сделкам, имеющим стоимостную основу (то есть когда расчеты производятся посредством денежных платежей). Но и при определении таможенной стоимости товаров, ввозимых по условно-стоимостным сделкам, то есть по сделкам, не предусматривающим переводы денежных средств по счетам (сделки мены, безвозмездные поставки в счет гарантий и т.п.), но при условии наличия соответствующего документа с указанием стоимостной оценки каждого товара.

Безусловным достоинством метода является то, что при его применении изначально отсутствуют какие-либо ограничения в отношении прав импортера на оцениваемый товар.

Однако метод по цене сделки с ввозимыми товарами не может быть использован, если заявленные декларантом данные не подтверждены документально или участники сделки являются взаимозависимыми лицами, исключение может быть сделано только в том случае, если декларант докажет, что взаимозависимость не повлияла на цену сделки. Не может применяться этот метод и при наличии ограничений в отношении прав покупателя на оцениваемый товар, за исключением ограничений, установленных законодательством Российской Федерации.

Важно учитывать, что данный метод не может быть применен, если цена сделки зависит от условий импортного контракта, которые не представляется возможным принять в расчет.

В случае невозможности применения первого метода используется второй метод – ***метод по цене сделки с идентичными товарами.***

Идентичными считаются товары, одинаковые с оцениваемыми по физическим характеристикам, по качеству и репутации на рынке, имеющие одних производителя и страну происхождения.

Цена сделки с идентичными товарами может использоваться для определения таможенной стоимости, если эти товары ввезены на территорию России одновременно с оцениваемыми или не ранее срока, установленного действующим законодательством до ввоза оцениваемых товаров, примерно в таком же количестве и на тех же коммерческих условиях, что и оцениваемые товары. В том случае, когда идентичные товары ввозились в иных количествах или на других

коммерческих условиях, декларант должен произвести соответствующую корректировку их цены с учетом этих различий и документально подтвердить их обоснованность таможенному органу.

В качестве основы для определения таможенной стоимости может быть использована и цена сделки на идентичные товары, еще не ввезенные на территорию России, но проданные для ввоза в Российскую Федерацию. Выбранная же цена сделки на идентичные товары корректируется с учетом тех же компонентов, что и по первому методу, на основании документально подтвержденных сведений.

В декларации таможенной стоимости импортер в обязательном порядке обосновывает, почему не может быть применен метод по цене сделки с ввозимыми товарами к данному контракту или поставке, а также указывает перечень источников информации, используемых для обоснования таможенной стоимости. Кроме того, если при применении данного метода выявлено более одной цены сделки по идентичным товарам, то для определения таможенной стоимости необходимо при- менять самую низкую (п. 4 ст. 20 Закона «О таможенном тарифе»).

Третий метод – *метод по цене сделки с однородными товарами* аналогичен предыдущему. *Под однородными* понимаются товары, имеющие сходные характеристики (качество и репутация на рынке, страна происхождения, производитель) и состоящие из схожих компонентов, что позволяет быть взаимозаменяемыми. Цена сделки с однородными товарами может использоваться в качестве основы для определения таможенной стоимости при соблюдении тех же условий, что и при методе по цене сделки с идентичными товарами.

На практике нередко встречается ситуация, когда товары произведены в той же стране, что и оцениваемый товар, но производители у них разные; по остальным признакам они подпадают под категорию идентичных или однородных. В этом случае товары признаются соответственно идентичными или однородными только в том случае, когда нет других идентичных или однородных товаров, произведенных тем же производителем, что и оцениваемый товар.

Однако товары не признаются ни идентичными, ни однородными, если они произведены не в той же стране, что и оцениваемый товар. Кроме того, не считаются идентичными и однородными товары, если их проектирование, опытно-конструкторские работы над ними, их художественное оформление, дизайн и аналогичные работы выполнялись в Российской Федерации.

Четвертый метод – *метод вычитания стоимости* используется в том случае, если оцениваемые идентичные или однородные товары будут продаваться на территории Российской Федерации без изменения своего первоначального состояния.

Базой для определения таможенной стоимости является цена единицы товара, по которой оцениваемые, идентичные или однородные товары продаются на территории Российской Федерации наибольшей партией не позднее срока, установленного действующим законодательством, со дня ввоза оцениваемых товаров покупателю, не являющемуся взаимозависимым по отношению к продавцу лицом. При этом из цены единицы товара вычитаются:

- расходы на выплату комиссионных вознаграждений, обычные надбавки на прибыль и общие расходы в связи с продажей в Российской Федерации ввозимых товаров того же класса и вида;
- суммы ввозных таможенных пошлин, налогов, сборов и иных платежей, подлежащих уплате в Российской Федерации в связи с ввозом или продажей товаров;
- обычные расходы, понесенные в Российской Федерации, на транспортировку, страхование, погрузочные и разгрузочные работы.

При отсутствии случаев продажи оцениваемых, идентичных или однородных товаров в неизменном состоянии по просьбе декларанта может быть использована цена единицы товара, прошедшего переработку, с поправкой на добавленную стоимость. При этом должны быть соблюдены все остальные условия применения этого метода определения таможенной стоимости.

Пятый метод – *метод сложения стоимости* означает, что в качестве основы для определения таможенной стоимости товара принимается цена, получаемая путем сложения следующих компонентов:

- стоимость материалов и других издержек, понесенных изготовителем в связи с производством оцениваемого товара;
- общие затраты по продаже в Российскую Федерацию из страны вывоза товаров того же вида, в том числе стоимость транспортировки, страхования, погрузочно-разгрузочных работ до места пересечения границы Российской Федерации;
- прибыль, получаемая экспортером в результате поставки в Российскую Федерацию таких же товаров.

Наконец, последним в последовательности может быть использован шестой метод – *резервный метод* определения таможенной

стоимости товара. Практика показывает, что этот метод наряду с первым используется декларантами чаще всего, он предназначен для тех случаев, когда таможенный орган аргументированно полагает, что не может быть использован ни один из предыдущих методов или таможенная стоимость не может быть определена декларантом путем последовательного применения пяти первых методов.

Резервный метод определения таможенной стоимости товаров может быть использован в следующих ситуациях:

- импорт товаров на временной основе (выставочные экспонаты, испытательные образцы и др.);
- бартерные сделки;
- ввоз товаров на условиях аренды или договора найма;
- реимпорт товаров после ремонта;
- ввоз уникальной продукции, произведений искусства;
- идентичные или однородные товары не ввозятся;
- товары не перепродаются в стране импортера;
- изготовитель продукции неизвестен или отказывается предоставить информацию об издержках производства.

В соответствии с Законом «О таможенном тарифе» определение таможенной стоимости резервным методом должно осуществляться с учетом мировой практики. Для резервного метода определения таможенной стоимости установлена специальная исходная ценовая база в отличие от первых пяти методов, каждый из которых имеет свою ценовую базу; резервный метод оценки таможенной стоимости представляет собой гибкое сочетание первых пяти методов определения таможенной стоимости. Следовательно, в качестве исходной базы резервного метода таможенной оценки могут использоваться различные ценовые данные, в том числе и следующие:

- принятая таможенным органом таможенная стоимость идентичных, однородных товаров или товаров того же класса и вида, то есть относящихся к одной группе товаров, изготовленных отдельной отраслью или подотраслью промышленности;
- цена, по которой продаются на внутреннем рынке России ввозимые идентичные, однородные товары или товары того же класса и вида, скорректированная с учетом разрешенных вычетов.

В качестве основы для определения таможенной стоимости товара резервным методом не могут быть использованы:

- цена на внутреннем рынке Российской Федерации;

- цена товара, поставляемого из страны его вывоза в третьи страны;
- цена товара на внутреннем рынке Российской Федерации на товары российского происхождения;
- произвольно установленная или достоверно не подтверждаемая цена товара.

При определении **таможенной стоимости вывозимых товаров** (Постановление Правительства РФ «О порядке определения таможенной стоимости вывозимых товаров» от 17.08.2006 г.) установлены пять методов:

1. По цене сделки с вывозимыми товарами;
2. По цене сделки с идентичными товарами;
3. По цене сделки с однородными товарами;
4. Сложение стоимости;
5. Резервный.

Эти методы близки к методам определения стоимости ввозимых товаров, кроме некоторых деталей.

Таможенная стоимость товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, подлежит контролю таможенными органами. В процессе контроля в определенных случаях допускается корректировка заявленной таможенной стоимости. Одним из оснований для корректировки являются арифметические ошибки, допущенные при пересчете курса валют, при подсчете сумм и т.д. Другим основанием является несоответствие величины таможенной стоимости, ее структуры, документам, предъявленным в подтверждение. Это требует корректировки цены и внесения соответствующих исправлений в бухгалтерский учет организации.

При уточнении цены, фактически уплаченной или подлежащей уплате за товар, таможенная стоимость также подлежит корректировке.

Правильное определение таможенной стоимости необходимо не только для начисления и уплаты экспортных и импортных пошлин. Таможенная стоимость является основой формирования фактической стоимости экспортно-импортных ценностей в бухгалтерском учете. Налоговой базой для исчисления и уплаты НДС при ввозе товаров в режиме импорта, за исключением освобождаемых от налогообложения, является таможенная стоимость товара, увеличенная на сумму таможенной пошлины – еще и на сумму акциза. Исключение составляют импортируемые товары, ввоз которых в Российскую Федерацию

осуществляется через границу, где отменен таможенный контроль и таможенное оформление.

Таможенная стоимость товара является основой для исчисления и уплаты таможенных сборов, в том числе и за таможенное оформление перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации товаров. Сборы за таможенное оформление товаров взимаются в размере 0,1% в рублях и 0,05% в иностранной валюте, курс которой котируется ЦБР, от таможенной стоимости перемещаемых товаров. Если таможенное оформление производится вне отведенных для этого мест и вне времени работы таможенных органов, то таможенные сборы взимаются в двойном размере.

8.6.4. Таможенные режимы (процедуры)

Таможенный режим (Customsregime, Customsregulation – англ.; Regimedouanier – фр.; Zollvorschriften – нем.; Regimenaduanero – исп.) – в широком смысле: регламентация, применяемая к товарам, пересекающим границу государства.

Таможенные процедуры – это совокупность положений, определяющих статус и условия перемещения товаров и транспортных средств, через границу РФ.

Статьей 83 ТК ЕАЭС определено, что декларантами товаров, помещаемых под таможенные процедуры, могут выступать:

1) лицо государства–члена:

являющееся стороной сделки с иностранным лицом, на основании которой товары перемещаются через таможенную границу Союза;

от имени и (или) по поручению которого заключена сделка, указанная в абзаце втором настоящего подпункта;

имеющее право владения, пользования и (или) распоряжения товарами, – если товары перемещаются через таможенную границу Союза не в рамках сделки, одной из сторон которой является иностранное лицо;

являющееся стороной сделки, заключенной с иностранным лицом или с лицом государства–члена в отношении иностранных товаров, находящихся на таможенной территории Союза;

являющееся экспедитором, – при заявлении таможенной процедуры таможенного транзита;

2) иностранное лицо:

являющиеся организацией, имеющей представительство или филиал, созданные и (или) зарегистрированные на территории государства-члена в установленном порядке, – при заявлении таможенных процедур только в отношении товаров, перемещаемых для собственных нужд такого представительства или филиала;

являющиеся собственником товаров, если товары перемещаются через таможенную границу Союза не в рамках сделки между иностранным лицом и лицом государства-члена;

имеющее право владения и пользования товарами, если товары перемещаются через таможенную границу Союза не в рамках сделки между иностранным лицом и лицом государства-члена, – при заявлении таможенной процедуры таможенного склада, таможенной процедуры временного ввоза (допуска), таможенной процедуры реэкспорта, специальной таможенной процедуры;

3) дипломатические представительства, консульские учреждения, представительства государств при международных организациях, международные организации или их представительства, иные организации или их представительства, расположенные на таможенной территории Союза;

4) перевозчик, в том числе таможенный перевозчик, – при заявлении таможенной процедуры таможенного транзита;

5) иностранное лицо, получившее в соответствии с международным договором государства-члена с третьей стороной документ, предусмотренный таким международным договором, предоставляющий такому лицу право на вывоз с таможенной территории Союза товаров, находящихся на таможенной территории Союза, – при заявлении таможенной процедуры таможенного склада, таможенной процедуры реэкспорта, таможенной процедуры экспорта и т.д.

Декларантами товаров могут выступать лица, указанные в ст. 83 ТК ЕАЭС, они вправе выбрать таможенную процедуру путем ее заявления при таможенном декларировании товаров либо при заявлении товаров к выпуску до подачи декларации на товары, либо путем ввоза товаров на территорию портовой свободной экономической зоны (СЭЗ) или логистической СЭЗ.

Помещение товаров под таможенную процедуру начинается с момента подачи таможенному органу таможенной декларации или заявления о выпуске товаров до подачи декларации на товары и завершается выпуском товаров, кроме некоторых исключений.

Днем помещения товаров под таможенную процедуру считается день выпуска товаров, кроме некоторых исключений.

В соответствии с ТК ЕАЭС в зависимости от целей нахождения и использования товаров на таможенной территории Союза, их вывоза с таможенной территории Союза и/или нахождения и использования за пределами таможенной территории Союза в отношении товаров применяются следующие таможенные процедуры:

- 1) выпуск для внутреннего потребления;
- 2) экспорт;
- 3) таможенный транзит;
- 4) таможенный склад;
- 5) переработка на таможенной территории;
- 6) переработка вне таможенной территории;
- 7) переработка для внутреннего потребления;
- 8) свободная таможенная зона;
- 9) свободный склад;
- 10) временный ввоз (допуск);
- 11) временный вывоз;
- 12) реимпорт;
- 13) реэкспорт;
- 14) беспошлинная торговля;
- 15) уничтожение;
- 16) отказ в пользу государства;

17) специальная таможенная процедура (таможенная процедура, определяющая для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения отдельными категориями товаров на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами).

Выпуск товаров для внутреннего потребления – это таможенный режим, при котором ввезенные на таможенную территорию Российской Федерации товары остаются постоянно на этой территории без обязательства об их вывозе с этой территории. Этот режим является одним из наиболее часто применяемых, характерен для импортных контрактов – поставок из-за границы товаров для реализации их на внутреннем рынке России.

Обязательными условиями, при которых товары приобретают статус находящихся в свободном обращении на таможенной территории Российской Федерации, являются:

а) уплата в отношении товаров таможенных пошлин, налогов и внесение иных таможенных платежей;

б) соблюдение всех ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

При несоблюдении указанных условий товары подлежат условному выпуску. Выпущенные для внутреннего потребления товары поступают в распоряжение любого лица, которое имеет на них имущественные или неимущественные права, снимаются с таможенного контроля и могут быть помещены под иной таможенный режим, если это предусмотрено законодательством.

Существует ряд особенностей применения данного таможенного режима. В некоторых внешнеэкономических схемах, таких как безвозмездная передача товаров российским лицам – гуманитарная и техническая помощь, – имеет место режим выпуска для внутреннего потребления с освобождением от уплаты определенных видов платежей. В то же время в случае дара товаров российскому лицу освобождение от уплаты таможенных платежей не производится.

Экспорт товаров – таможенный режим, при котором товары, находящиеся в свободном обращении на территории Российской Федерации, вывозятся с этой территории без обязательства об обратном ввозе.

Таможенный режим экспорта действует на следующих условиях: «экспорт товаров осуществляется при условии уплаты вывозных таможенных пошлин в порядке, предусмотренном ТК РФ, соблюдения ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности мер экономической политики и выполнения других установленных требований».

При экспорте товары *освобождаются от внутренних налогов*, либо уплаченные суммы налогов подлежат возврату или возмещению в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Так, при экспорте товаров непосредственно предприятиями-изготовителями такие товары *освобождаются от уплаты НДС и акцизов* в порядке, определяемом Государственной налоговой службой Российской Федерации, а при экспорте другими предприятиями сумма уплаченных НДС и акцизов возвращается налоговыми органами по подтверждению таможенных органов.

При выпуске товаров под таможенный режим экспорта товары должны быть вывезены за пределы таможенной территории Россий-

ской Федерации в том же состоянии, в котором они были на день принятия таможенной декларации, кроме изменений состояния товаров вследствие естественного износа или убыли при нормальных условиях транспортировки и хранения.

Как правило, режим экспорта используется при выполнении контракта по поставкам отечественной продукции за рубеж. Экспорт стимулирует поступление валюты в страну, развитие конкурентоспособных производств.

Российское таможенное право и ТК АЕЭС трактуют *таможенный транзит* как таможенный режим, при котором иностранные товары перемещаются по территории РФ под таможенным контролем между местом их прибытия на территорию РФ и местом их убытия с этой территории без уплаты таможенных пошлин и налогов, а также без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Под таможенный режим таможенного транзита могут быть помещены любые иностранные товары. Исключение представляют те товары, транзит которых запрещен в соответствии с законодательством РФ и международными договорами РФ.

Таможенный транзит по территории РФ завершается вывозом транзитных товаров с этой территории. Перевозчик обязан предъявить транзитные товары, транзитную декларацию таможенному органу назначения, который в свою очередь обязан совершить необходимые таможенные операции для завершения транзита и выдать разрешение на убытие товаров и транспортных средств.

Если вывоз транзитных товаров осуществляется отдельными партиями, то режим международного транзита считается завершенным после убытия последней партии товаров с территории РФ.

Также международные транзит может быть завершен помещением товаров под иные таможенные режимы при соблюдении определенных требований и условий.

Таможенный склад – это таможенный режим, при котором ввезенные на таможенную территорию товары хранятся под таможенным контролем без уплаты таможенных пошлин и налогов и без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера, а также товары, предназначенные для вывоза в соответствии с

таможенным режимом экспорта, хранятся под таможенным контролем.

Под режим таможенного склада могут помещаться любые товары, за исключением товаров, запрещенных к ввозу в Российскую Федерацию, к которым применяются ограничения и перечень которых может определяться Правительством РФ, а также товаров, срок годности которых на день заявления их таможенному режиму таможенного склада менее сроков, установленных законодательством.

По истечении установленных сроков хранения товар должен быть заявлен и помещен под иной таможенный режим.

С товарами, помещенными под режим таможенного склада, могут производиться следующие операции:

- обеспечение сохранности этих товаров в неизменном состоянии;
- осмотр и измерение товаров;
- их перемещение в пределах таможенного склада;
- с разрешения таможенного органа РФ: взятие проб и образцов товаров, простые сборочные операции, а также операции по подготовке к продаже и транспортировке – такие, как дробление партий, формирование отправок, сортировка, упаковка, маркировка, погрузка, выгрузка и другие подобные операции.

Рассмотрим механизм освобождения товаров от уплаты таможенных платежей.

Если помещенные на таможенный склад товары ранее находились под другими таможенными режимами и предназначались для вывоза с территории РФ, то ввозные таможенные пошлины и налоги не уплачиваются либо уплаченные суммы указанных таможенных пошлин и налогов возвращаются таможенными органами, но при условии фактического вывоза товаров с территории РФ. Если фактический вывоз не был осуществлен, суммы ввозных таможенных пошлин и налогов подлежат уплате.

Обеспечение хранения товаров осуществляется путем использования специального выделенного и обустроенного помещения – *таможенного склада*.

Таможенный склад может быть *открытого типа*, то есть доступным для использования любыми лицами, и *закрытого типа*, то есть предназначенным для хранения товаров владельца таможенного склада.

Владельцем таможенного склада может быть *российское юридическое лицо*, включенное в Реестр владельцев таможенных складов, либо *таможенные органы* без включения их в Реестр.

Отношения владельца таможенного склада с лицами, помещающими товары на хранение на таможенный склад, строятся на договорной основе.

Владелец таможенного склада обязан:

- соблюдать условия и требования, установленные законодательством в отношении хранения товаров на таможенном складе;
- вести учет хранимых товаров и представлять в таможенные органы отчетность о хранении таких товаров;
- обеспечивать сохранность товаров, находящихся на таможенном складе;
- обеспечивать невозможность доступа посторонних лиц к хранимым товарам без разрешения таможенных органов.

В ТК ЕАЭС установлено три таможенных режима, связанных с переработкой товаров:

- переработка на таможенной территории;
- переработка для внутреннего потребления;
- переработка вне таможенной территории.

Под *переработкой товаров на таможенной территории* понимается таможенный режим, при котором ввезенные товары используются на таможенной территории Российской Федерации в течение установленного срока (срока переработки товаров) для целей проведения операций по переработке товаров с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов при условии вывоза продуктов переработки с таможенной территории РФ в определенный срок.

Переработкой товаров для внутреннего потребления называется таможенный режим, при котором ввезенные товары используются на таможенной территории РФ в течение установленного срока (срок переработки товаров) для целей проведения операций по переработке товаров с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин с последующим выпуском продуктов переработки для свободного обращения с уплатой таможенных пошлин, по ставкам, применяемым к продуктам переработки.

Переработка товаров вне таможенной территории – это таможенный режим, при котором российские товары вывозятся с таможенной территории РФ для целей проведения операций по пере-

работке товаров в течение установленного срока (срок переработки товаров) с последующим ввозом продуктов переработки с полным или частичным освобождением от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов.

Упомянутые таможенные режимы преследуют *общую цель* – перемещение товаров через таможенную границу Российской Федерации для их последующей переработки. При этом один из названных режимов допускает использование российских товаров с целью их переработки вне территории Российской Федерации, а два других, наоборот, позволяют использовать иностранные товары для переработки на российской территории.

Одним из общих условий помещения товаров под режим переработки является наличие разрешения на переработку товаров, выдаваемое таможенным органом.

Переработка товаров производится в соответствии с *производственным процессом*, под которым в таможенном законодательстве понимается совокупность всех действий людей и орудий труда, необходимых для изготовления и/или ремонта товарной продукции.

В результате переработки появляется новый вид товаров, именуемый *товарной продукцией*. Также могут образовываться отходы производства и производственные потери. В совокупности товарная продукция, отходы производства и производственные потери представляют собой *продукты переработки*.

Под *продуктами переработки* понимаются товары, полученные в результате переработки временно ввезенных из-за границы на территорию Российской Федерации иностранных товаров либо полученные в результате переработки за границей временно вывезенных российских товаров.

Товарной продукцией могут являться только те товары, которые произведены по используемому переработчиком производственному процессу до полного изготовления, достаточного для целей вывоза в соответствии с таможенным режимом экспорта или режимом выпуска для внутреннего потребления.

Отходы производства – товары, неизбежно образующиеся в производственном процессе товарной продукции, получение которых не было целью заявления режима и которые не находят применения у заявителя таможенного режима. Появление отходов производства обусловлено исключительно самим технологическим процессом.

Производственными потерями являются материалы, вещества и т.п., образующиеся и/или безвозвратно теряющиеся в результате производственного процесса при изготовлении товарной продукции.

В ряде случаев предмет переработки используется не полностью, что влечет за собой образование *остатков*, под которыми понимают оставшуюся часть товаров, помещенных под таможенный режим переработки, не использованных для изготовления товарной продукции и классифицируемых по ТН ВЭД СНГ в той же девятизначной товарной позиции, что и товары, первоначально помещенные под таможенный режим.

Рассмотрим порядок уплаты и освобождение от таможенных пошлин и налогов, взимаемых с перевозимых товаров.

Таможенный режим *переработки на таможенной территории* предусматривает полное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин и налогов при условии вывоза, в соответствии с таможенным режимом экспорта продуктов переработки, за пределы таможенной территории РФ в определенный срок. Этот срок (срок переработки товаров) не должен превышать двух лет.

Таможенный режим *переработки для внутреннего потребления* содержит полное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин с последующим выпуском товаров для свободного обращения с уплатой таможенных пошлин по ставкам, применяемым к продуктам переработки.

В соответствии с таможенным режимом *переработки вне таможенной территории* предусмотрено полное условное освобождение от уплаты вывозных пошлин, однако освобождение от уплаты, возврат либо возмещение внутренних налогов не производится. К вывозимым товарам в этом случае не применяются запреты и ограничения экономического характера.

Полное освобождение от уплаты таможенных пошлин и налогов в отношении продуктов переработки применяется, если цель переработки был гарантийный (безвозмездный) ремонт вывезенных товаров. В остальных случаях предоставляется частичное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов (за исключением акцизов, которые в отношении продуктов переработки подлежат уплате в полном объеме).

Временный ввоз товаров – это таможенный режим, при котором пользование иностранных товаров на территории РФ допускается с

полным или частичным освобождением от таможенных пошлин, налогов и без применения запретов и ограничений экономического характера. Временный ввоз допускается при условии, что товары могут быть идентифицированы таможенным органом при их обратном вывозе.

Временно ввезенным товарами может пользоваться лицо, получившее разрешение на временный ввоз.

Временно ввозимые товары подлежат возврату в неизменном состоянии, кроме изменений вследствие естественного износа либо естественной убыли при нормальных условиях перевозки (транспортировки), хранения и использования (эксплуатации). С временно ввезенными товарами допускается совершать операции, необходимые для обеспечения их сохранности, включая ремонт (за исключением капитального ремонта и модернизации), техническое обслуживание и другие операции, необходимые для сохранения потребительских свойств товаров и поддержания товаров в состоянии, в котором они находились на день их помещения под таможенный режим временного ввоза.

Таможенным законодательством предусмотрено два типа режима временного ввоза (вывоза): *с полным и с частичным освобождением от уплаты таможенных пошлин и иных налогов.*

Примером применения временного ввоза *с полным освобождением* от уплаты таможенных налогов может служить временный ввоз профессионального оборудования, экспонатов для различного рода выставок, учебных материалов, яхт и катеров для соревнований, многооборотной тары, транспорта, осуществляющего международные перевозки, оборудования для научно-исследовательских или учебных целей. Использование товаров носит разовый характер и не имеет смысла помещать их под режим выпуска для свободного обращения.

Второй тип таможенного режима временного ввоза – *с частичным освобождением* от уплаты таможенных пошлин и налогов – позволяет создать определенные гарантии защиты интересов российской экономики. Он также устанавливает определенного рода ограничения (рамки) использования этого режима, поскольку размер таможенных платежей в этом случае прямо пропорционален продолжительности временного использования товаров на таможенной территории России.

Рассмотрим более детально механизм применения таможенных пошлин и налогов.

Полное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов допускается, если временный ввоз товаров не наносит существенного экономического ущерба РФ. Перечень таких товаров определяется Правительством РФ.

В отношении иных категорий товаров, а также при несоблюдении условий полного условного освобождения применяется частичное условное освобождение от уплаты таможенных пошлин и налогов, при котором уплачивается 3 % суммы таможенных пошлин и налогов, подлежащих уплате, если бы товары были выпущены для свободного обращения. Плата производится либо при помещении товаров под таможенный режим, либо периодически.

Товары могут находиться под режимом временного ввоза только в течение установленных сроков их временного пребывания на таможенной территории, а именно не более двух лет, однако Правительство РФ имеет право для отдельных видов товаров устанавливать более короткие или более продолжительные сроки временного ввоза товаров. Продление сроков производится по мотивированному запросу лица, получившего разрешение на временный ввоз, и при отсутствии нарушений требований и условий, характерных для данного таможенного режима.

По истечении этих сроков лицо, временно ввезшее товары, обязано выполнить установленные процедуры по завершении таможенного режима, а именно вывезти товары с таможенной территории РФ либо заявить их к иному таможенному режиму. Таможенный режим временного ввоза также может быть завершен выпуском товаров для свободного обращения.

Временный вывоз – таможенный режим, при котором товары, находящиеся на таможенной территории РФ, могут временно использоваться за пределами таможенной территории РФ с полным условным освобождением от уплаты вывозных таможенных пошлин и без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера. Временный вывоз допускается при условии, что временно вывозимые товары могут быть идентифицированы таможенным органом при их обратном ввозе.

Временно вывезенные товары подлежат обратному ввозу на территорию РФ не позднее дня истечения срока временного ввоза, который устанавливается таможенным органом по заявлению декларанта.

Рассмотрим, какие применяются требования по уплате таможенных пошлин и налогов или какое освобождение от их уплаты предусматривается.

При временном вывозе товаров предоставляется полное условное освобождение от уплаты вывозных таможенных пошлин, однако освобождение от уплаты, возврат или возмещение внутренних налогов не производятся.

Если временно вывезенные товары не были возвращены, как этого требует данный таможенный режим, то уплачиваются суммы вывозных таможенных пошлин, исчисленных исходя из таможенной стоимости товаров при их вывозе.

Завершение таможенного режима временного вывоза осуществляется обратным ввозом товаров на территорию РФ не позднее установленного срока, а также, с разрешения таможенного органа, изменением таможенного режима временного вывоза на таможенный режим экспорта.

Реимпорт – таможенный режим, при котором товары, ранее вывезенные с территории Российской Федерации ввозятся на территорию РФ в установленные сроки без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера. Товары, помещенные под таможенный режим реимпорта, рассматриваются для таможенных целей как выпущенные для свободного обращения.

Условиями помещения товаров под таможенный режим реимпорта являются:

- 1) статус вывозимых с территории РФ товаров как товаров, находящихся в свободном обращении или являющихся продуктами переработки иностранных товаров;
- 2) срок, в течение которого товары заявлены к таможенному режиму реимпорта, составляет 3 года;
- 3) то же состояние товаров, в каком они были вывезены с таможенной территории РФ, за исключением изменений, произошедших вследствие естественного износа или естественной убыли при нормальных условиях транспортировки, хранения или эксплуатации;
- 4) уплата сумм ввозных пошлин, налогов, субсидий и иных сумм, подлежащих возвращению в федеральный бюджет при реимпорте товаров. Такими платежами являются суммы ввозных таможенных пошлин, налогов, если они не взимались либо были возвращены в свя-

зи с вывозом товаров с территории РФ; суммы внутренних налогов и субсидий, не уплаченные либо полученные прямо или косвенно в качестве выплат, льгот или возмещений в связи с вывозом товаров с территории РФ.

При реимпорте товаров возврат уплаченных сумм вывозных таможенных пошлин производится, если товары ввозятся на территорию РФ в соответствии с таможенным режимом реимпорта не позднее шести месяцев со дня, следующего за днем пересечения товарами границы при их вывозе с территории РФ.

Реэкспорт – это таможенный режим, при котором товары, ранее ввезенные на территорию РФ, вывозятся с этой территории без уплаты или с возвратом уплаченных сумм ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера. Иными словами, *реэкспорт* – это таможенный режим вывоза товаров, ранее ввезенных из-за границы, не подвергавшихся переработке в нашей стране, а также товаров, проданных на аукционах и международных товарных биржах. Реэкспорт является своеобразным зеркальным отражением режима реимпорта. С экономической точки зрения его еще именуют «режимом обратного отражения реимпорта товаров».

Под таможенный режим реэкспорта помещаются иностранные товары; товары, выпущенные для свободного обращения; а также товары, ранее помещенные под другой таможенный режим.

При ввозе на территорию РФ ввозные таможенные пошлины, налоги не взимаются, а также производится возврат уплаченных сумм, если товары заявляются таможенному органу РФ в качестве предназначенных непосредственно и исключительно для реэкспорта.

При вывозе реэкспортируемых товаров вывозные таможенные пошлины не уплачиваются. Фактический вывоз товаров, выпущенных для свободного обращения, должен быть осуществлен не позднее шести месяцев со дня их выпуска для свободного обращения.

Беспошлинная торговля – это таможенный режим, при котором иностранные товары, ввезенные на территорию РФ, или российские товары продаются в розницу физическим лицам, выезжающим за пределы территории РФ, непосредственно в магазинах беспошлинной торговли под таможенным контролем без уплаты таможенных пошлин, налогов, а также без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера.

Таким образом, вывоз приобретенных в магазине беспошлинной торговли товаров за пределы российской территории – это неременное условие применения данного таможенного режима.

Под таможенный режим беспошлинной торговли могут помещаться любые товары, за исключением товаров, запрещенных к ввозу в РФ, вывозу из РФ, запрещенных к обороту на территории РФ, перечень которых определяется Правительством РФ.

При помещении российских товаров производятся освобождение от уплаты, возврат или возмещение внутренних налогов в соответствии с налоговым законодательством РФ.

При помещении иностранных товаров – возврат ранее уплаченных сумм ввозных таможенных пошлин, налогов.

Как правило, магазины беспошлинной торговли открываются в залах ожидания для пассажиров, отъезжающих за границу, а также для транзитных пассажиров в крупных аэропортах, портах, открытых для международного пассажирского сообщения, в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, предназначенных для пересечения границы физическими лицами. Торговые залы должны находиться обязательно за линией таможенного контроля. В то же время расположение торговых залов должно исключать возможность доступа в них лиц, въезжающих на территорию Российской Федерации, то есть должна быть исключена возможность оставления товаров, приобретенных в магазине беспошлинной торговли, на таможенной территории РФ.

Открытие магазинов беспошлинной торговли осуществляется в соответствии с порядком установления режима, а также при наличии регистрационных или разрешительных документов на розничную торговлю товарами, если законодательство требует их получения.

Владелец магазина беспошлинной торговли обязан:

- соблюдать требования и условия таможенного режима;
- соблюдать требования к обустройству и оборудованию магазина беспошлинной торговли (ст. 260 ТК РФ);
- исключить возможность использования товаров, предназначенных для беспошлинной торговли, в других целях;
- вести учет поступления и реализации товаров беспошлинной торговли и представлять отчетность в таможенные органы;
- хранить товары только на складах магазина беспошлинной торговли;

- уплачивать таможенные пошлины, налоги;
- в случае закрытия магазина беспошлинной торговли уведомить об этом таможенный орган.

Если магазин беспошлинной торговли закрывается, то иностранные товары, помещенные под данный таможенный режим, подлежат помещению под иной таможенный режим в течение 15 дней со дня, следующего за днем закрытия магазина; а в отношении российских товаров взимаются возвращенные суммы внутренних налогов с начислением суммы процентов по ставкам рефинансирования ЦБ РФ.

После закрытия магазина беспошлинной торговли товары, помещенные под соответствующий таможенный режим, рассматриваются как товары, находящиеся на временном хранении.

Уничтожение товаров – это таможенный режим, при котором иностранные товары уничтожаются под таможенным контролем без уплаты таможенных пошлин, налогов, а также без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера.

Товары подвергаются уничтожению, если они не могут быть восстановлены в первоначальном состоянии экономически выгодным способом, а также, если оказались уничтожены, безвозвратно утеряны, либо повреждены вследствие аварии или действия непреодолимой силы.

Уничтожение товаров не допускается, если возможен при этом существенный вред окружающей среде или такое уничтожение представляется опасным для жизни и здоровья людей.

Чаще всего импортер выбирает режим уничтожения, когда его товар после перемещения через таможенную границу утратил свое качество или оказался с истекшим сроком хранения (нередко подобное случается, когда товар длительное время хранится на таможенном складе). Таможенный режим уничтожения применяется также в выставочном деле: стоимость обратной транспортировки может оказаться выше стоимости самих стендов, рекламного оборудования и некоторых экспонатов, что и побуждает уничтожать их под таможенным контролем либо передавать в собственность государства. Просто «оставить», «забыть» эти предметы участник выставки или ярмарки не может, так как ввозил их на территорию Российской Федерации под обязательство обратного вывоза, а, следовательно, если не состоится перемещение груза за пределы территории Российской Федерации, его владелец (декларант) должен будет уплатить причитающиеся

таможенные пошлины и налоги. Легальной возможностью не вывозить груз обратно и в то же время не уплачивать таможенные платежи является представление на таможню надлежащим образом оформленного акта об уничтожении товара под таможенным контролем либо отказе от него в пользу государства.

Отказ от товара в пользу государства – таможенный режим, при котором товары безвозмездно передаются в федеральную собственность без уплаты таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов за таможенное оформление, а также без применения к товарам запретов и ограничений экономического характера.

Условия помещения товаров под таможенный режим:

- отказ от товаров не должен повлечь для государственных органов РФ какие-либо расходы, которые не могут быть возмещены за счет средств, вырученных от реализации товаров;
- под таможенный режим отказа в пользу государства не могут помещаться товары, оборот которых запрещен в соответствии с законодательством РФ.

Использование режима отказа в пользу государства так же, как и режима уничтожения, напрямую связано с невозможностью или неэффективностью реализации импортного товара на российском рынке. Внешнеторговая практика чаще всего сталкивается со случаями отказа в пользу государства в связи со значительным повышением ставок ввозных таможенных пошлин. Резкое увеличение таможенных платежей может сделать импортный товар неконкурентоспособным по сравнению с аналогичной продукцией отечественного производства. К такому же результату могут привести и непредвиденные длительные транспортные простои при морских и железнодорожных перевозках. Штрафы, уплачиваемые железной дороге, портовой администрации, ведут к значительному удорожанию товара. Определив рентабельность внешнеторговой сделки в изменившихся условиях (с учетом новых таможенных тарифов, штрафов транспортным организациям и т.д.), импортер может посчитать нецелесообразной реализацию своего товара на российском рынке.

Если вывоз такого товара с территории Российской Федерации также оказывается невыгодным, участник внешнеторговой деятельности, смирившись с потерей товара, стремится свести материальные убытки к минимуму и освободиться от таможенных платежей. Для

этого он может выбрать таможенные режимы отказа в пользу государства или уничтожения товара.

Первый, как правило, выглядит предпочтительнее. Безвозмездная передача товара в собственность государства может положительно сказаться на деловой репутации импортера. Кроме того, уничтожение товара производится за счет заинтересованного в этом лица и приводит при прочих равных условиях к дополнительным для него расходам.

Свободный склад (свободная таможенная зона) – таможенный режим, при котором иностранные товары размещаются и используются в соответствующих территориальных границах или помещениях (местах) без взимания таможенных пошлин, налогов, а также без применения к указанным товарам мер экономической политики, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта.

Товары могут находиться на свободных складах без ограничения сроков.

Свободный склад, как помещение, может учреждаться только при наличии лицензии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области таможенного дела.

Владельцем свободного склада может быть исключительно российское лицо, которое обязано соблюдать условия лицензии на учреждение свободного склада и выполнять все требования таможенных органов относительно таможенного контроля и таможенного оформления товаров, находящихся на свободном складе.

На свободных складах допускается совершение производственных и иных коммерческих операций с товарами, исключая их розничную продажу.

Товары, ввозимые, вывозимые, хранящиеся, изготавливаемые, перерабатываемые, приобретаемые и реализуемые в пределах свободных складов, подлежат учету.

При помещении иностранных и российских товаров на свободные склады таможенные пошлины и налоги не взимаются и меры экономической политики не применяются.

Однако *при ввозе* товаров с территории свободных таможенных зон и со свободных складов на остальную часть таможенной территории РФ и *при вывозе* товаров со свободных складов за пределы РФ

взимаются таможенные пошлины и налоги, а также применяются меры экономической политики.

По просьбе заинтересованного лица таможенные органы РФ удостоверяют происхождение товаров сертификатом, при отсутствии которого товар рассматривается как российский в целях взимания вывозных таможенных пошлин, налогов и применения мер экономической политики при вывозе и как иностранный – в иных целях.

Если на свободный склад были помещены товары, предназначенные для вывоза за пределы РФ в соответствии с таможенным режимом экспорта, то такие товары освобождаются от таможенных пошлин, налогов или происходит возврат уплаченных сумм при условии фактического вывоза товаров.

Следует отметить, что, если товары, подлежащие вывозу за пределы РФ, со свободных складов возвращены на остальную территорию РФ или не был осуществлен фактический вывоз в течение установленных сроков, то уплачиваются таможенные пошлины и налоги, а также проценты с них по ставкам рефинансирования ЦБ РФ.

При ликвидации свободного склада по истечении срока действия лицензии либо по желанию владельца, а равно при аннулировании или отзыве таможенными органами РФ лицензии на учреждение свободного склада с даты принятия такого решения свободный склад становится складом временного хранения (СВХ). Срок нахождения товаров на СВХ не может превышать шести месяцев.

Специальная таможенная процедура – Перемещение припасов – таможенный режим, при котором товары, предназначенные для использования на морских (речных) судах, воздушных судах и в поездах, используемых для платной международной перевозки пассажиров либо для платной или бесплатной международной промышленной либо коммерческой перевозки товаров, а также товары для продажи членам экипажа и пассажирам таких морских (речных), воздушных судов, перемещаются через таможенную границу без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения запретов и ограничений экономического характера.

Товары, именуемые припасами, *необходимы для:*

– обеспечения нормальной эксплуатации и технического обслуживания морских (речных), воздушных судов и поездов в пути следования или в пунктах стоянки;

– потребления пассажирами и членами экипажей на борту вышеперечисленных судов и поездов, независимо от того, продаются эти припасы или нет;

– продажи пассажирам и членам экипажей судов без цели потребления указанных припасов на борту этих судов.

Необходимо отметить, что под таможенный режим перемещения припасов *не допускается помещение* запасных частей и оборудования для обеспечения нормальной эксплуатации и технического обслуживания судов и поездов в пути следования.

При ввозе на территорию РФ в отношении припасов на борту судов не уплачиваются ввозные таможенные пошлины, налоги при условии – запасы остаются на борту этих судов во время нахождения последних на территории РФ. В свою очередь также в отношении припасов в поездах, необходимых для обеспечения нормальной эксплуатации и технического обслуживания поездов, а также для потребления пассажирами поездов, *не уплачиваются ввозные таможенные пошлины и налоги* при аналогичном условии – запасы остаются в поездах во время нахождения последних на территории РФ.

В случае продажи припасов пассажирам и членам экипажей судов без цели потребления припасов на борту этих судов осуществляется освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин и налогов, однако при условии – продажа осуществляется за пределами территории РФ.

При вывозе с территории РФ припасов, находящихся на борту судов, не уплачиваются вывозные таможенные пошлины. При этом существует условие – припасы вывозятся в соответствующем численности пассажиров и членов экипажей количестве с учетом уже имевшихся на борту припасов. В отношении припасов, необходимых для обеспечения нормальной эксплуатации и технического обслуживания поездов и для потребления пассажирами поездов, *не уплачиваются вывозные таможенные пошлины и налоги* при условии – припасы вывозятся в достаточном количестве.

Вопросы для самоконтроля

1. Кто осуществляет общее руководство государственной внешней политикой и подписывает международные соглашения?

2. Кто обеспечивает проведение в стране единой внешнеэкономической политики и осуществляет меры по ее реализации?

3. Какой государственный орган осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере ВЭД, торговли и имущественных отношений?

4. Какой государственный орган осуществляет выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной, налоговой, валютной, банковской деятельности?

5. Какой государственный орган обеспечивает оформление и контроль внешнеторговых грузов, пересекающих границу?

6. Какая политика является системой экономических и организационных мер по использованию учётной ставки процента для регулирования движения инвестиций и сбалансирования платёжных обязательств, ориентированной корректировки валютного курса?

7. Какая политика является системой регулирования валютного курса покупкой и продажей валюты с помощью валютной интервенции и валютных ограничений?

8. Какие процедуры связаны с судебными и административными разбирательствами претензий к иностранным поставщикам в связи с продажей товара по заниженным ценам?

9. Что такое квотирование?

10. Чем отличаются таможенные пошлины от таможенных тарифов?

11. Как называется установление таможенных режимов, размеров таможенных ввозных и вывозных пошлин, санкции за нарушение таможенных правил?

12. Чем сертификат отличается от лицензии?

13. Как называется документ, разрешающий ввоз/вывоз товаров, выданный организацией, контролирующей перемещение определенных товаров через границу?

14. Какова основная цель валютного регулирования?

15. Перечислите валютные органы.

16. Чем отличаются резиденты от нерезидентов?

17. Перечислите способы начисления таможенных пошлин.

18. Как называется платеж, взимаемый таможенными органами за таможенное оформление, хранение или сопровождение товаров?

19. Какие налоги уплачивают при импорте товаров?

20. Что влияет на величину таможенной стоимости товаров?

21. Какие таможенные режимы (процедуры) предусмотрены ТК ЕАЭС?

22. Какие методы используют при определении таможенной стоимости товаров?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы ведущая роль принадлежит государству.

Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны выполняло определенные функции в сфере экономики. Государственное регулирование экономики имеет долгую историю – даже в период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей. В современных условиях любое государство осуществляет регулирование национальной экономики, с различной степенью государственного вмешательства в экономику.

По вопросам, в каких пропорциях должно сочетаться государственное и рыночное регулирование, каковы границы и направления государственного вмешательства, существует широкий спектр мнений и подходов – от полного государственного монополизма до крайнего экономического либерализма. Однако необходимость выполнения государством определенных функций в экономике не подвергается сомнению. Это еще раз получило подтверждение в ходе «кейнсианской революции», которая совершила переворот в классических воззрениях на рыночную экономику и доказала невозможность самоисцеления экономического спада.

Вне зависимости от господствующих экономических доктрин никто не снимал с национальных правительств ответственности за экономическое положение страны. Таким образом, государственное регулирование экономики имеет большое значение для экономического и социального развития страны. При этом, осуществляя регулирование экономики, государство использует широкий набор средств и методов воздействия на экономику, таких как бюджет, налоги, кредитно-денежная политика, экономическое законодательство и т.д.

В любой экономической системе, в том числе и рыночной экономике, государство выступает в известном смысле как экономический агент, обладающий правом и возможностью принуждения, например, в сфере налоговой политики, государственного законодательства. Принуждение часто обосновывается политической философией, требующей подчинения личных интересов общественным.

Как бы там ни было, государство всегда, во все времена и во всех странах оказывало ключевое влияние на функционирование экономики и, вследствие этого, на развитие общества в целом. Таким образом, государственное регулирование является важной частью функционирования экономики и поэтому заслуживает самого пристального внимания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Андрианов В.Д. Эволюция основных концепций регулирования экономики от теории меркантилизма до теории саморегуляции / В.Д. Андрианов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 326 с.
2. Апостолова Т.М., Косевич. Н.Р. Социальная политика Российской Федерации и правовой механизм ее реализации: учеб. для вузов. – М.: Издательство ВЛАДОС, 2011. – 570 с.
3. Афанасьев К.С., Казеннов А.С., Попов М.В. Государственное регулирование экономики как средство экономической политики. – СПб.: Издательство Ленинградского университета им. А. С. Пушкина, 2012. – 148 с.
4. Бабун Р.В. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: учеб. пособие / Р.В. Бабун. – М.: КНОРУС, 2016. – 128 с.
5. Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса. – СПб.: Экономикс, 2009. – 384 с.
6. Бузгалин А.В. Планирование: потенциал и роль в рыночной экономике XXI века / А.В. Бузгалин, А.И. Колганов // Вопросы экономики. – 2016. – № 1. – С. 61–78.
7. Бурчаков В.А., Попова Э.А. Контрольные задания по дисциплине «Маркетинг» Тема Оценка конкурентоспособности горных предприятий. – МГГУ, 2007. – 21 с.
8. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 494 с.
9. Гаврилов В.В. Государственное регулирование российской экономики в условиях модернизации и инновационного развития: концепция, механизм, эффективность / В.В. Гаврилов, Т.В. Радзиевская. – М.: Экономика, 2016. – 291 с.
10. Гасанов Г.А., Гасанов Т.А. Причинно-следственные связи в учении А. Маршалла // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2014. – № 11.
11. Гимазова, Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / Ю.В. Гимазова, Н.А. Омельченко; под общ. ред. Н.А. Омельченко. – М.: Юрайт, 2014. – 453 с.
12. Гимазова, Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата / Ю.В. Гимазова, Н.А. Омельченко; под общ. ред. Н.А. Омельченко. – М.: Юрайт, 2019. – 453 с.

13. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие для бакалавров / Под ред. И.Е. Рисина. – М.: КНОРУС, 2016. – 240 с.
14. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Конспект лекций: учеб. пособие / С.А. Мельков, А.Н. Перенджиев, О.Н. Забузов. – М.: КНОРУС, 2016. – 194 с.
15. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие / Ю.В. Вертакова, Е.В. Харченко. – М.: КНОРУС, 2017. – 325 с.
16. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / Под ред. И.Н. Мысляевой, Н.П. Кононковой. – М.: Издательство МГУ, 2013. – 440 с.
17. Гудкова Т.В., Кайманакон С.В., Кульков В.М., Теняков И.М. Экономика России: учеб. пособие. – М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2017. – 156 с.
18. Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества. – М.: Прогресс, 1976. – 408 с.
19. Гэлбрейт Дж.К. Экономика невинного обмана: правда нашего времени. – М.: Европа, 2009. – 88 с.
20. Ефимов А.Р. Востребованность мер государственной поддержки инновационных предприятий в российской отрасли информационных технологий // Инновации. – 2014. – № 3. – С.71–77.
21. Жильцов Е.Н., Егорова Е.В. Экономика и управление социальной сферой: учебник для бакалавров. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2015. – 496 с.
22. Индикаторы инновационной деятельности: 2016 / Н.В. Городникова // Статистический сборник: сб. ст. / сост. Л.М. Гохберг. – М.: НИУ ВШЭ, 2016. – 320 с.
23. Инновационная политика России: проблемы развития / В.А. Молчанова // Креативная экономика. – 2014. – № 11. – С. 144–154.
24. История экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 784 с.
25. Канкрин Е.Ф. Мировое богатство, национальное богатство и государственное хозяйство / Е.Ф. Канкрин. – СПб.: 1821(?). – С. 23.
26. Капканщиков, С.Г. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / С. Г. Капканщиков. – 5-е изд. – М.: КНОРУС, 2016. – 518 с.
27. Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогресс, 1978. – 496 с.

28. Киселева Н.Н., Данченко Н.В., Браткова В.В. Государственная региональная политика: учеб. пособие. – Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. – 159 с.

29. Коваленко Е.Г. Государственное и муниципальное управление. – М.: Инфра-М, 2014. – 416 с.

30. Кушлин В.И. Государственное регулирование экономики: учебник / В.И. Кушлин. – М.: Экономика, 2016. – 495 с.

31. Leijohnhufvud A. On Keynesian Economics and the Economics of Keynes : A Study in Monetary Theory / A. Leijohnhufvud. – N.Y. - Oxford, 1968. – 450 с.

32. Международная научная конференция «Россия на пути к России: концептуальный поиск и хозяйственная стратегия»: Сб. тез. выступлений / Под ред. Ю.М. Осипова, С.С. Нипа, Т.С. Сухиной. – М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2017. – 280 с.

33. Мельников В.В. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие для магистров. – М.: Омега-Л, 2015. – 251 с.

34. Мельникова О.В. Основы государственного и муниципального управления в горнопромышленных регионах: учеб. пособие. – М.: МГГУ, 2013. – 240 с.

35. Национальная экономика / Под общ. ред. В.И. Кушлина. – М.: Изд. РАГС, 2012. – 512 с.

36. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен. – М.: Прогресс, 1995. – 496 с.

37. Олейник А. Институциональный анализ государства / А. Олейник // Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 563-568.

38. Орлов Д., Туровский Р. Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2017 году. – М.: Агентство политических и экономических коммуникаций (АПЭК) Лаборатория региональных политических исследований НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), 2017. - 35с.

39. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник. – 4-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 639 с.

40. Платон. Законы: Сочинения. Т. 3. Ч. 2 / Платон. – М.: Мысль, 1972. – 687 с.

41. Пигу А. Экономическая теория благосостояния / А. Пигу. – М.: Прогресс, 1985. – Т. 1, 2. – 326 с.

42. Плисецкий Е.Л. Социально-экономическая география России: справочное пособие (в таблицах, картах, диаграммах, графиках). – М.: Дрофа; Изд-во ДИК, 2010. – 198 с.

43. Радзиевская Т.В. Механизм государственного регулирования российской экономики: сущность, формы, эффективность / Под ред. В.В. Гаврилова. – М.: Экономика, 2013. – 285 с.

44. Радзиевская Т.В. Сущность и содержание государственного регулирования развитых и переходных экономик // Российское предпринимательство. – 2014. – № 12. – С. 103–111.

45. Радзиевская Т.В. Концепция государственного регулирования российской экономики // Российское предпринимательство. – 2014. – № 14. – С. 4–12.

46. Радзиевская Т.В. Эволюция государственного регулирования экономики, его особенности и механизм в условиях модернизации и инновационного развития в современной России. Воронежский экономико-правовой институт, вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. – 2016. – № 3 – С.18–23.

47. Ракитский Б.В. Наука о социальной политике: методология, теория, проблемы российской практики. Т. I и II. – М.: Изд. Института перспектив и проблем страны, 2017. – 403 с.

48. Рассел Дж. Государственное регулирование экономики; Книга по Требованию. – М.: 2012. – 118 с.

49. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / И. Н. Ильина [и др.] ; под общ. ред. Ф. Т. Прокопова. – М.: Юрайт, 2018. – 351 с.

50. Роббинс Л. История экономической мысли. Лекции в Лондонской школе экономики. – М.: Изд. Института Гайдара, 2013. – 493 с.

51. Савина Т.Н. Социальная политика современной России: проблемы и перспективы / Финансы и кредит, 2017. – №7 – С. 412–428.

52. Святловский В.В. История экономических идей в России / В.В. Святловский // Историки экономической мысли России (В.В.Святловский, М.И. Туган-Барановский, В.Я. Железнов) / Под ред. М.Г. Покидченко, Е.И. Калмычковой. – М.: Наука, 2003. – С. 60-75.

53. Система государственного управления / А.В. Пикулькин. – 4-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 639 с.

54. Система государственного и муниципального управления / Под общ. ред. Ю.Н. Шедько. – М.: Юрайт, 2016. – 462 с.

55. Современный словарь-справочник: Античный мир / М.И. Уманов. – М.: Олимп: АСТ, 2000. – 480 с.
56. Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее / А.В.Соколов // Форсайт. – 2007. – Т.1. – № 1. – С. 8–15.
57. Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2016. – 155 с.
58. Угрюмова А.А. Региональная экономика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / А.А. Угрюмова, Е.В. Ерохина, М.В. Савельева. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 445 с.
59. Уткина С.И. Внешнеэкономическая деятельность (N 2789) [Электронный ресурс]: учеб. пособие / С. И. Уткина, Э. А. Попова; МИСиС, Ин-т экономики и упр. пром. предприятиями, Каф. гос. и муницип. управления в пром. регионах. – М.: [МИСиС], 2017. – 135с.: рис. + Библиогр.: с. 131.
60. Фахрутдинова А.З. Управление социальной сферой, учеб. пособие - 2-е перераб. и доп./ А.З.Фахрутдинова; РАНХиГС, Сиб. Ин-т упр. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015. – 187 с.
61. Фридман М. Количественная теория денег / М. Фридман. – М.: Эльфпресс, 1996. – 131 с.
62. Фридмен Дж., Краус В. Рукотворный финансовый кризис. Системные риски и провал регулирования. – М.: ИРИСЭН; Мысль, 2012. – 318 с.
63. Ходов Л.Г. Государственное регулирование национальной экономики: монография. – М.: Экономистъ, 2013. – 336 с.
64. Хрестоматия по истории Древнего Востока / под ред. М.А. Коростовцева, И.С. Кацнельсон, В.И. Кузищина. – М.: Высш. шк., 1980. – 328 с.
65. Хрестоматия по истории экономической мысли. Работы Нобелевских лауреатов по экономике. – Минск: БелГУ, 2010. – 3069 с.
66. Цыпин И.С., Веснин В.Р. Государственное регулирование экономики: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 296 с.
67. Штейн В.М. Гуань-цзы: Исследование и перевод / В.М. Штейн. – М.: Изд-во Восточной литературы, 1959. – 380 с.
68. Шумпетер Й.А. История экономического анализа: В 3-х т. / Пер. с англ. Под ред. В.С.Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 2001. – Т.1. – 552 с., Т. 2. – 504 с., Т. 3. – 688 с.
69. Шумпетер Й.А. Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 400 с.

70. Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 944 с.

71. Юкиш В.Ф., Скороходова А.В., Маслеева Е.С. Государственное регулирование экономики и его отражение на макроэкономических показателях современной России. Журнал: Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. Научное издательство «Институт стратегических исследований», 2017. – № 3. – С. 157–160.

72. Ядгаров Я.С. История экономических учений: учебник / Я.С. Ядгаров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2009. – С. 252–271.

Законодательные акты Российской Федерации

73. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

74. Налоговый кодекс РФ. Часть первая [Электронный ресурс]: от 31.07.1998 № 146-ФЗ : (ред. от 15.02.2016 N 32-ФЗ, от 05.04.2016 N 101-ФЗ, от 05.04.2016 N 102-ФЗ, от 26.04.2016 N 110-ФЗ, // Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

75. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая [Электронный ресурс] : от 13.07.2015 № 214-ФЗ, №232-ФЗ (ред. от 10.10.2016) // Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

76. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

77. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 27.12. 2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

78. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N145-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

79. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) от 11.04.2017.

80. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

81. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

82. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

83. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

84. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

85. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (ред. от 27 июня 2018).

86. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 26.07.2017).

87. Федеральный Закон РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8.12.2003 г. N 164-ФЗ (ред. от 13.07.2015).

88. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

89. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 07.03.2018).

90. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 N 173-ФЗ (ред. от 28.12.2013).

91. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

92. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в РФ» от 24.10.1997 № 134 (ред. от 28.12.2017).

93. Федеральный закон от 27.11.2010 N 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018).

94. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 N 173-ФЗ (ред. от 18.12.2018).

95. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

96. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 N 127-ФЗ (ред. от 03.06.2016).

97. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

98. Федеральный Закон РФ «Об охране окружающей природной среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12. 2017).

99. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

100. Постановление Правительства РФ от 31.15.2015 № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» (ред. от 02.08.2018).

101. Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 N 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (ред. от 30.11.2018).

Интернет-ресурсы:

1. Всемирный банк: www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/ger

2. Всероссийский экономический журнал «ЭКО» URL: <http://www.ecotrends.ru/>

3. Газета «Учет, налоги, право». – Режим доступа: <http://www.gazeta-unp.ru/podpiska/?from=vk>.

4. Государственное регулирование инновационной деятельности [Электронный ресурс] / Сайт psyera.ru. – Режим доступа: http://psyera.ru/gosudarstvennoe-regulirovanie-innovacionnoy-deyatelnosti_7846.htm

5. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru.

6. Министерство экономического развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/main>

7. Министерство энергетики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: minenergo.gov.ru/node/1846

8. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.government.ru

9. Пресс-центр ТАСС. – Режим доступа: tass.ru/press

10. Система «Гарант» URL: <http://www.garant.ru/>

11. Система «Эксперт» URL: <http://expert.ru/>

12. Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ach.gov.ru/bulletins

13. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
14. Центральный банк Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cbr.ru
15. Электронно-правовая система «Консультант плюс» URL: <http://www.consultant.ru/>
16. Экономическая наука современной России URL: <http://ecsocman.hse.ru/ecr/>
17. Экономические и гуманитарные исследования регионов (включен в перечень ВАК) URL: <http://www.cegr.ru/>
18. Экономические исследования URL: <http://ecsocman.hse.ru/articles/j33651164/y2011/>
19. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз Научный журнал ИСЭРТ РАН (включен в перечень ВАК) URL: <http://esc.vscs.ac.ru/>
20. «Экономические Науки» научно-информационный журнал (рекомендован ВАК) URL: <http://ecsn.ru/>
21. Экономический журнал URL: <http://economicarggu.ru/>
22. Экономическое возрождение России (статьи с №3 2010 года). URL: <http://e-v-r.ru/>
23. <https://www.rbc.ru/research/economics/07/08/2017/5981a5199a794748b3ffc7e1>
24. http://www.ved.gov.ru/monitoring/foreign_trade_statistics/monthly_trade_russia/
25. <http://investorschool.ru/ottok-kapitala-iz-rossii-2017-statistika>
26. <https://www.gazeta-unp.ru/articles/52117-izmeneniya-v-valyutnom-zakonodatelstve-s-01032018>
27. <http://www.ecogazeta.ru/archives/12708>
28. <https://customsforum.ru/news/docs/eek-6-novovvedeniy-v-tamozhennykh-protsedurakh-kotorye-vstupyat-v-silu-s-1-yanvarya-2018-goda-548580.html>

Учебное издание

Попова Элина Аркадьевна
Мельникова Ольга Вячеславовна
Окраинец Татьяна Иановна
Баздарева Зинаида Валентиновна
Бурчаков Владимир Анатольевич
Уткина Светлана Ивановна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебник

Под редакцией канд. экон. нук, доц. Поповой Э.А.

Редактор *А.Т. Темираева*

Компьютерная верстка *А.Л. Бабабекова*

Подписано в печать 08.04.19 Уч.-изд. л. 27

Формат 60 × 90 ¹/₁₆ Электронная версия

Национальный исследовательский
технологический университет «МИСиС»,
119049, Москва, Ленинский пр-т, 4

Издательский Дом НИТУ «МИСиС»,
119049, Москва, Ленинский пр-т, 4
Тел. 8 (495) 638-44-06

Отпечатано в типографии
Издательского Дома НИТУ «МИСиС»,
119049, Москва, Ленинский пр-т, 4
Тел. 8 (495) 638-44-16, 8 (495) 638-44-43