

УЧЕБНИК

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ



Экономика

В.И. КУШЛИН



ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

У Ч Е Б Н И К

В Ы С Ш Е Е О Б Р А З О В А Н И Е

В.И. КУШЛИН



ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЭКОНОМИКИ

Второе издание

834054
ТГУ
kutubxonasi

ОНТИ

Рекомендовано межвузовским центром экономического образования Министерства
образования и науки Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим,
социальным и управленческим специальностям



Экономика

УДК 338.24(075.8)

ББК 65.050.1я73-1

К 963

Рецензенты:

Агеев А.И., доктор экономических наук, профессор
Сидорович А.В., доктор экономических наук, профессор
Чичканов В.П., доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАН

Кушлин, Валерий Иванович.

К 96 Государственное регулирование экономики : Учебник / В.И. Кушлин. — 2-е изд. — Москва : Экономика, 2014. — 495 с. — (Высшее образование).

ISBN 978-5-282-03377-9

В учебнике дано систематизированное изложение основ теории и достижений практики государственного регулирования хозяйственных процессов. Книга учитывает многолетний опыт использования в вузах и в системе профессиональной переподготовки работников предыдущих изданий учебника по курсу «Государственное регулирование рыночной экономики» под научной редакцией проф. В.И. Кушлина. Отражены достижения и противоречия процессов трансформации экономической системы России за весь период с 1991 г. по наши дни, включая и опыт мер по преодолению негативных тенденций, связанных с мировым финансово-экономическим кризисом. Книга стала более компактной и цельной по содержанию.

Учебник соответствует современным образовательным стандартам по обучению бакалавров, магистров и специалистов по специальностям «Экономика», «Государственное и муниципальное управление» и др. Может представлять интерес также для практических работников сферы государственного управления и коммерческих структур.

УДК 338.24(075.8)

ББК 65.050.1я73-1

© Кушлин В.И., 2013

© Кушлин В.И., 2014

ISBN 978-5-282-03377-9

© ЗАО «Издательство «Экономика», 2014

Содержание

| | |
|---------------------|---|
| От автора | 9 |
|---------------------|---|

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

| | |
|--|-----------|
| Глава 1. Экономика как объект государственного регулирования. Предмет науки о государственном регулировании экономики | 15 |
| 1. Экономика: понятие, виды и формы, современные тенденции | 15 |
| 2. Предмет дисциплины государственного регулирования экономики. | 23 |
| 3. Задачи и функции государственного регулирования рыночной экономики | 25 |
| Глава 2. Теории и модели государственного регулирования экономики. | 34 |
| 1. Государство в неоклассических теориях. Экономический либерализм | 35 |
| 2. Теории кейнсианства. Кейнсианская экономическая политика | 39 |
| 3. Влияние институционализма. Концепция индикативного планирования. Государственный дирижизм | 43 |
| 4. Условия эффективного применения теорий в практике государственного регулирования экономики | 47 |
| Глава 3. Задачи и возможности государства по регулированию экономики в условиях глобализации | 54 |
| 1. Глобализация как фактор перемен в функциях и возможностях национальных государств | 55 |

| | |
|--|------------|
| 2. Проблема «корпоратизации» в деятельности современных государств | 60 |
| 3. Администрирование, демократизация и рынок в государственном механизме | 62 |
| 4. Вектор российской экономической политики в контексте противоречивого развития глобального мира | 66 |
| Глава 4. Макроэкономическая политика государства | 72 |
| 1. Макроэкономическая политика в системе государственного регулирования экономики | 72 |
| 2. Теоретическая база равновесного макроэкономического регулирования | 80 |
| 3. Макроэкономическая политика развития | 85 |
| 4. Принципы эффективной реализации государственной макроэкономической политики | 87 |
| Глава 5. Эффективность государственного регулирования экономики. Движение к эффективному государству. | 92 |
| 1. Понятие эффективности государственного регулирования экономики | 92 |
| 2. Требования формирования эффективного государства | 96 |
| 3. Повышение уровня работы государства по управлению модернизацией экономики в России | 102 |
| Глава 6. Институциональная база функционирования и развития современной экономики | 108 |
| 1. Институты и институциональная база: понятия и роль в экономике | 108 |
| 2. Отношения собственности и их базисная роль в функционировании экономики | 113 |
| 3. Регулирование государством отношений собственности | 119 |
| Глава 7. Государственное регулирование предпринимательства. | 128 |
| 1. Фактор предпринимательства в современной экономике | 128 |

| | |
|--|------------|
| 2. Основные субъекты предпринимательской деятельности | 132 |
| 3. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства | 138 |
| Глава 8. Антимонопольная политика государства и формирование конкурентной среды | 148 |
| 1. Роль государства в формировании и развитии конкурентной среды | 148 |
| 2. Основные приемы противодействия монополизации рынков | 153 |
| 3. Антимонопольное регулирование деятельности хозяйственных структур в России | 160 |
| Глава 9. Особенности организации общественного сектора экономики | 166 |
| 1. Общественный сектор и его компоненты | 166 |
| 2. Регулирование производства и распределения общественных благ | 170 |
| 3. Управление предприятиями общественного сектора | 174 |
| Глава 10. Бюджетное регулирование экономики страны | 181 |
| 1. Бюджетная система страны и ее место в регулировании экономики | 181 |
| 2. Бюджетный федерализм и его реализация в России | 187 |
| 3. Эффективность бюджетирования социально-экономического развития в России | 192 |
| 4. Связь бюджетного планирования со стратегическими проблемами развития экономики | 195 |
| Глава 11. Денежно-кредитное регулирование | 203 |
| 1. Денежно-кредитная система России в современных условиях | 203 |
| 2. Регулирование денежного обращения | 206 |
| 3. Банковский сектор как фактор социально-экономического развития | 211 |
| 4. Небанковские финансовые структуры | 218 |

| | |
|---|-----|
| Глава 12. Налоги в системе государственного регулирования рыночной экономики | 225 |
| 1. Социально-экономическое содержание налогов. Налоговая политика. | 225 |
| 2. Налоговая система и ее развитие в России | 228 |
| 3. Об эффективности налоговой системы. | 237 |
| Глава 13. Ценообразование. Государственное регулирование цен | 245 |
| 1. О теориях ценообразования. | 246 |
| 2. Функции цен в экономике и факторы, определяющие их уровень и динамику | 250 |
| 3. Государственное регулирование цен | 255 |
| Глава 14. Прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития | 266 |
| 1. Основные формы прогнозно-плановой работы, используемые в современных условиях. | 267 |
| 2. Общий порядок организации процесса прогнозирования, планирования и регулирования национальной экономики. | 271 |
| 3. Методология и методы прогнозирования развития экономики. | 273 |
| 4. Роль моделирования в прогнозировании экономики и управлении ее развитием | 279 |
| 5. Планирование и программирование развития национальной экономики | 284 |

Раздел II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЯХ И СФЕРАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

| | |
|--|-----|
| Глава 15. Структурная политика государства | 293 |
| 1. Структура современной экономики и способы осуществления структурной политики. | 293 |
| 2. Направления структурных преобразований в экономике России | 300 |

3. Совершенствование производственно-организационной структуры экономики 304
4. Изменения в субъектно-институциональной структуре экономики 308

Глава 16. Государственная научная и инновационно-промышленная политика 315

1. Содержание политики государства в сфере науки и развития техники и технологий 315
2. Обеспечение инновационной направленности промышленной политики 323
3. Механизмы активизации научно-инновационной деятельности хозяйственных структур 328

Глава 17. Государственная инвестиционная политика. Обеспечение эффективности инвестиций 338

1. Понятие инвестиций, содержание инвестиционной политики государства 338
2. Механизмы стимулирования инвестиционной активности 344
3. Эффективность инвестиционных проектов 353
4. Учет инвестиционных рисков 359

Глава 18. Инфраструктура современной рыночной экономики, роль государства 365

1. Понятие инфраструктуры и ее роль в экономике 365
2. Состав и особенности рыночной инфраструктуры 369
3. Государственное влияние на развитие и функционирование рыночной инфраструктуры 372

Глава 19. Региональная политика государства. Управление социально-экономическим развитием территорий 382

1. Содержание и механизм реализации региональной политики государства 382
2. Теории и мировой опыт региональной экономической политики 389
3. Управление социально-экономическим развитием регионов на современном этапе экономических трансформаций в России 394

| | |
|--|-----|
| Глава 20. Аграрная политика государства и формы ее реализации | 402 |
| 1. Содержание и методы осуществления аграрной политики государства | 402 |
| 2. Обеспечение устойчивости развития агропромышленного комплекса. | 408 |
| 3. Совершенствование форм государственного регулирования аграрного сектора | 412 |
| Глава 21. Государственное регулирование социальной сферы | 419 |
| 1. Социальная сфера: содержание, функции, механизм развития | 424 |
| 2. Управление воспроизводством человеческого потенциала страны | 424 |
| 3. Государственное регулирование занятости и рынка труда в условиях инновационной модернизации экономики | 431 |
| Глава 22. Государственное регулирование природопользования | 440 |
| 1. Возрастание значимости экологического фактора в экономике XXI в. | 440 |
| 2. Содержание и методы государственного регулирования природопользования. | 445 |
| 3. Значение и формы экологического менеджмента. | 449 |
| 4. Международные аспекты регулирования природопользования | 452 |
| Глава 23. Внешнеэкономическая политика России и регулирование внешнеэкономической деятельности | 460 |
| 1. Содержание и механизм реализации внешнеэкономической политики России. | 460 |
| 2. Принципы и формы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. | 465 |
| 3. Регулирование ВЭД с учетом усиления влияния международных институциональных условий | 474 |
| Глоссарий | 483 |

От автора

Государственное регулирование экономических процессов относится к разряду проблем, которые всегда актуальны и дискуссионны. Известны два методологически крайних подхода в науке к этой теме: либерально-рыночный (неолиберальный) и планово-директивный (дирижистский). Неолиберальный подход, являющийся и по сей день мейнстримом в экономической теории, предполагает стремление к минимизации государственного вмешательства в экономику, поскольку исходит из уверенности в широчайших возможностях механизма саморегулирования рыночной экономики. Другая крайность — в возложении на государство всей полноты ответственности за все процессы в национальной экономике, что предполагает введение планово-директивных начал сверху донизу или (в более мягком варианте) ориентацию на уровне государственной экономической политики исключительно на методы дирижизма.

Россия успела испробовать на относительно коротком отрезке истории обе эти крайности, и не удивительно, что результаты — как в случае советского опыта централизованного планового управления, так и при использовании модели безбрежной либерализации хозяйствования на определенных этапах реформ — оказались неудовлетворительными. Правильные, соответствующие устойчивым режимам жизни решения никогда не лежат на крайних точках диапазона выбора. Экономика без государственного регулирования — чистая абстракция, так же как лишь в виде абстракции можно представить сегодня экономику без предпринимательских инициатив и управляемую полностью из одного государственного центра.

Национальные экономики всех стран подвержены регулирующим воздействиям со стороны государства, но, разумеется, в разной степени и различающимися во многом приемами. В высокоразвитых странах формы и методы государственного регулирования экономики отработывались в течение длитель-

ной истории взаимодействия бизнеса, правительств и гражданского общества. Это нашло отражение в соответствующих разделах экономической науки, менеджмента, науки о государственном (общественном) управлении. Эти обобщения и разработки надежно удовлетворяли потребности развитых стран в течение того периода их истории, когда существовали достаточно устойчивые условия рыночного хозяйствования по правилам классического развитого капитализма. Однако начиная с последней четверти XX в. подобная устойчивость все чаще стала нарушаться, поскольку на стезю капиталистического развития начали вступать едва ли не в массовом порядке развивающиеся страны. Одновременно нарастали новые, противоречивые тенденции, обусловленные глобализацией. И особую ситуацию создали начавшиеся процессы крушения мировой системы социализма, параллельно с которыми во всех постсоциалистических странах развернулась работа по трансформированию их экономических и политических систем в системы, аналогичные тем, что функционировали в странах Запада.

Потребовалось для стран с переходной экономикой в ускоренном режиме формировать специальные учебные курсы и пособия для обучения руководящих кадров и хозяйственников по проблемам теории и практики функционирования рынков и, в особенности, по вопросам управления экономикой в новых условиях. Попытки спешной адаптации для этих целей западных учебников по экономике и управлению оказались не вполне успешными, поскольку они обобщали стабильную практику функционирования рыночных хозяйств благополучных стран Запада, но никак не соответствовали ситуации трансформации экономической системы в обратном, так сказать, направлении — от планового «порядка» к свободному плаванию в стихии рынков, ситуации, которая никогда ранее не наблюдалась ни в одной стране респектабельного капитализма.

В этих условиях вполне логичным было появление специальных публикаций на темы государственного регулирования экономических процессов в рыночной среде. И в 2000 г. издательством «Экономика» был выпущен учебник для вузов «Государственное регулирование рыночной экономики», который был создан коллективом кафедры теории и практики государственного регулирования рыночной экономики бывшей Российской академии государственной службы

при Президенте Российской Федерации (РАГС)¹. Учебник был результатом научных поисков и обобщений в сфере управления экономическими процессами на уровне макросистем кафедрального коллектива, возглавляемого автором настоящего издания.

Многолетняя творческая работа профессоров кафедры в особой, довольно сложной аудитории, включающей практически действующих функционеров и руководителей органов государственного и муниципального управления, а также представителей бизнеса, позволила за сравнительно короткое время сформировать достаточно целостный курс, получивший первоначально название: «Государственное регулирование рыночной экономики: федеральный, региональный и муниципальный уровни». Он объединил в себе разнообразные темы, относящиеся в какой-то мере к курсам по политэкономии, макро- и микроэкономике, менеджменту, финансам, а также совершенно новые темы, возникшие из конкретных потребностей реформ в экономике и в административно-хозяйственных структурах страны. Этот учебный курс отработывался в течение ряда лет в разнообразных формах учебы при предоставлении полномасштабного высшего образования по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Менеджмент» и др., а также выборочными модулями при осуществлении профессиональной переподготовки и повышении квалификации государственных служащих.

Таким образом, сложилась самостоятельная дисциплина экономико-управленческого цикла, которая отвечает на важную потребность демократического общества — осуществлять силами государственных структур при участии общественных институтов стратегическую настройку и постоянную поднастройку экономической среды, регулировать экономические процессы в интересах страны.

Учебник «Государственное регулирование рыночной экономики» дважды перерабатывался силами авторского коллектива и переиздавался. Но по прошествии времени все настоятельнее обнажалась потребность сделать учебник более компактным и

¹ Указом Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. №1140 эта академия была присоединена к Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации и была образована Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

цельным по содержанию. Силами весьма многочисленного коллектива, как он сложился с самого начала, эту задачу в приемлемые сроки было выполнить уже довольно сложно, что затруднялось тем, что произошло переформирование кафедр прежней РАГС в связи с процессами ее интеграции в новую структуру — Академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Поэтому с согласия прежнего авторского коллектива его руководитель принял решение создать учебник нового уровня, так чтобы он отражал в максимально возможной степени произошедшие за последние годы серьезные изменения в стране (и в мировой экономике под влиянием кризиса) и одновременно сохранял определенную методологическую преемственность с прежними изданиями учебника и работками кафедры.

Настоящий учебник подготовлен как авторский труд профессора В.И. Кушлина, поскольку все без исключения главы написаны им лично, но таким образом, чтобы сохранялся по возможности общий методологический подход, выработанный творческим коллективом возглавляемой им кафедры. Во всех случаях в тех главах настоящей книги, где в той или иной степени использовались материалы или идеи из разделов коллективных изданий учебника «Государственное регулирование рыночной экономики» прошлых лет, даются неперенные ссылки на авторов этих разделов.

Пользуясь случаем, я хотел бы вновь и вновь поблагодарить этих и других своих коллег за их вклад в творческую разработку данного научного направления и учебного курса.

Учебник построен таким образом, чтобы он был по возможности полезен для учащихся всех ступеней системы высшего и послевузовского образования — для бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры, а также в качестве пособия для профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Большинство глав и разделов книги будет, как надеется автор, также интересны для практических работников государственных структур и менеджеров корпораций, стремящихся к эффективному взаимодействию бизнеса и государства в сфере экономики.

***В.И. Кушлин**, заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор*

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Глава 1

Экономика как объект государственного регулирования. Предмет науки о государственном регулировании экономики

Глава 2

Теории и модели государственного регулирования экономики

Глава 3

Задачи и возможности государства по регулированию экономики в условиях глобализации

Глава 4

Макроэкономическая политика государства

Глава 5

Эффективность государственного регулирования экономики. Движение к эффективному государству

Глава 6

Институциональная база функционирования и развития современной экономики

Глава 7

Государственное регулирование предпринимательства

Глава 8

Антимонопольная политика государства и формирование конкурентной среды

Глава 9

Особенности организации общественного сектора экономики

Глава 10

Бюджетное регулирование экономики страны

Глава 11

Денежно-кредитное регулирование

Глава 12

Налоги в системе государственного регулирования рыночной экономики

Глава 13

Ценообразование. Государственное регулирование цен

Глава 14

Прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития

Глава 1

ЭКОНОМИКА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ПРЕДМЕТ НАУКИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИКИ

1. Экономика: понятие, виды и формы, современные тенденции

Экономика в общем случае есть хозяйственная система, состоящая из людей (работников) и совокупности средств, объектов и процессов, служащих созданию благ, которые необходимы для жизнедеятельности людей и развития общества. Таким образом, экономика существует в виде конкретных объектов, хозяйственных систем того или иного масштаба. Наряду с этим термин «экономика» используется для обозначения области знаний — науки о хозяйстве, способах его ведения людьми, отношениях между людьми в процессе производства и обмена товаров, о закономерностях протекания хозяйственных процессов.

Функционирование и развитие экономики представляет собой использование природных и иных (искусственно созданных) ресурсов в целях удовлетворения потребностей людей. Поскольку исходные ресурсы всегда ограничены, а потребности людей возвышаются, ключевой экономической проблемой является обеспечение наибольшего полезного результата путем наилучшего использования имеющихся ресурсов, т.е. в центре внимания должна находиться проблема *эффективности* хозяйствования. Именно в этом смысле экономику нередко трактуют как искусство ведения хозяйства.

Существует огромное множество объектов экономики, различных по масштабам и возможностям. Это — мировая эконо-

мика, экономика отдельных стран или их объединений, экономика регионов, экономика фирм, предприятий, экономика отраслей, экономика домашних хозяйств. Все экономические объекты в той или иной мере взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Когда экономику рассматривают в качестве объекта государственного регулирования, в центре анализа оказывается *национальная экономическая система страны*. В нашем случае конкретным объектом является экономическая система России. Субъектом регулирования экономики (экономической системы страны) выступает государство, выступающее от имени общества, и (или) его отдельные органы, наделенные соответствующими полномочиями.

При изучении национальной экономики и принятии управленческих решений важно различать *содержание* и *формы* объекта. Если содержание (материально-объективная сторона) объекта относительно устойчиво, то формы более подвижны и многообразны. Диалектическое изучение содержания и формы экономики позволяет лучше понять движущие силы экономического развития. В ряде научных работ экономику как устойчиво воспроизводящий себя на расширенной основе макрообъект представляют как единство *производительных сил и общественно-производственных отношений*, что многими отождествляется с марксистским подходом и поэтому заведомо отвергается как «изжившее себя». Однако надо иметь в виду, что разграничение содержания и формы экономики практиковалось учеными задолго до К. Маркса и, например, понятие «производительные силы», экономическое по своему происхождению, широко использовалось в работах А. Смита, Д. Рикардо, Ж.Б. Сэя, Ф. Листа и других экономистов.

Категория «производительные силы» позволяет достаточно четко выразить *ресурсную составляющую* национальной экономики или региональной экономической системы. Структурно производительные силы можно представить как совокупность *рабочей силы, средств производства, научно-творческого потенциала, технологических инноваций, предпринимательского ресурса* и других факторов, определяющих возможности социально-экономического развития страны (или региона). Уровень и темпы развития производительных сил, предопределяющие уровень благосостояния народа в стране, можно рассматривать как важный параметр масштабов и темпов социально-экономического прогресса, как первичный критерий

развития экономики¹. Соответственно связи и взаимодействия между людьми по поводу *производства, распределения, обмена и потребления* результатов человеческой деятельности в контексте проблемы эффективного использования имеющихся ресурсов характеризуют многообразие форм хозяйственных и управленческих действий по обеспечению социально-экономического развития.

Важной характеристикой уровня национальной экономики является категория *национального богатства*. Национальное богатство представляет собой совокупность материальных благ, накопленных в обществе в результате предшествующего труда людей, и природных ресурсов, пригодных для использования. Также за последнее время в состав национального богатства принято включать многие компоненты духовных ценностей. В денежном выражении национальное богатство предстает как совокупность активов, созданных и накопленных обществом.

В современной экономике в национальных богатствах стран происходит замещение физического капитала человеческим капиталом, доля которого в конце XX в. выросла в развитых странах до 70–80% в совокупном национальном богатстве.

Любая национальная экономика складывается из единичных хозяйств: предприятий, корпораций, домохозяйств, различных хозяйственных систем. В рыночных условиях каждое из этих хозяйств строит свою экономическую политику и организует управление исходя из собственных экономических целей и интересов. Вместе с тем они находятся в рамках экономической политики и институтов, формируемых на уровне конкретного государства. Кроме того, все возрастающее влияние на единичные хозяйства и их интеграции, а также на национальные экономические системы оказывает противоречиво развивающаяся *глобализация* мировой экономики. Мера влияния государства различна в разные периоды истории и зависит от традиций страны, от устойчивых и изменяющихся институциональных условий. Роль государства (правительств) в эко-

¹ Современным вариантом подхода к экономике с позиций развития производительных сил конкретной страны можно считать концепцию известного американского экономиста Майкла Портера о *факторных условиях* формирования конкурентных позиций страны. (См.: *Портер М.* Международная конкуренция: Пер. с англ. М.: Междунар. отношения, 1993. С. 95–96).

номике серьезно усиливается в периоды, характеризующиеся неустойчивостью среды, что рельефно проявилось в ходе мирового финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг.

Национальные экономические системы практически всех стран мира характеризуются на сегодня как системы рыночного типа, т.е. предполагается принцип свободного предпринимательства и наличие механизмов саморегулирования в экономических отношениях хозяйствующих субъектов. Именно стремлением включиться в мировую систему свободного предпринимательства были изначально обусловлены и процессы рыночных экономических трансформаций в России, стартовавшие в начале 90-х годов XX в.

Однако экономические системы почти всех стран мира не являются рыночными в чистом виде, они относятся к классу *смешанных экономик*, т.е. таких, в которых частное предпринимательство не может не сочетаться с государственным воздействием. Смешанная экономика всегда состоит из нескольких, различных по типу собственности *хозяйственных укладов*. В России в период реформ после 1991 г. господствовавший прежде уклад, базировавшийся на общественной (государственной) собственности на средства производства, в значительной степени трансформировался в иные уклады с явным возрастанием доли частнопредпринимательского уклада. Удельный вес негосударственной собственности в производстве ВВП достиг уже к 1997 г. $\frac{3}{4}$, а до реформ он составлял порядка $\frac{1}{10}$.

В национальных экономиках смешанного типа регулирование хозяйственного развития осуществляется с помощью трех основных механизмов — *рыночной конкуренции, корпоративного управления и государственного регулирования*. И каждый из этих механизмов сильно отличается от своего «идеального» образа, складывающегося под влиянием прошлого опыта. Как заметил известный французский ученый Жак Санир, «экономические системы западных стран функционируют не в соответствии с логикой рынка, а как комбинации рынка, организации, сетей и администрирования, которые по-разному сочетаются в конкретных географических и исторических условиях»¹.

¹ Санир Ж. К экономической теории неоднородных систем: Опыт исследования децентрализованной экономики: Пер. с фр. / Под науч. ред. Н.А. Макашевой. М.: ГУ ВШЭ, 2001. С. 14.

Для лучшего понимания характера современной экономики как объекта регулирования полезно оценить основные исторические этапы (и в каком-то смысле качественно особые модели) существования рыночного хозяйства в мире.

Эпоха свободной конкуренции. Когда она началась и была ли она в достаточно чистом виде, сказать трудно. Подчеркнем лишь, что становление «чистого» капитализма, базирующегося на свободной конкуренции, было весьма длительным. Чтобы в этом убедиться, достаточно посмотреть на годы жизни отцов классической буржуазной политэкономии: В. Петти — 1623–1687 гг., А. Смит — 1723–1790 гг., Д. Рикардо — 1772–1823 гг. Как видим, между Вильямом Петти и Адамом Смитом прошло 100 лет и между Адамом Смитом и Давидом Рикардо — еще 50 лет.

Свободная конкуренция в экономике всегда проявлялась с ограничениями (зачастую значительными). По этому поводу П. Самуэльсон заметил: Свободная конкуренция всем хороша, но она ...никогда не была испытана¹. Всегда что-нибудь ее ограничивало: либо остатки феодализма, либо разного рода диктатуры, либо войны, либо социальное давление.

Эпоха массового производства. Это был период, когда тон во всей системе экономических отношений задавала фаза производства. Продукция тогда была лишена значительных внутривидовых различий и каждая новинка довольно долго по своим потребительским и конструктивным качествам соответствовала нуждам потребителей. Важно было победить конкурента на дороге снижения издержек производства. Одним из наиболее характерных представителей эпохи массового производства был Генри Форд. Выдающимся его изобретением стал дешевый общедоступный автомобиль, поставленный на конвейер.

В США эпоха массового производства берет начало примерно с 20–30-х годов XIX в. Важные импульсы ее становлению дали формирование системы каналов, а затем и общенациональной системы железных дорог. Считается, что к 80–90-м годам в этой стране была сформирована инфраструктура для массового производства. Именно с этим периодом связывается появление фирмы (корпорации) как типичной формы организации капитала.

¹ См.: Самуэльсон П. Экономика. Вводный курс. М.: Прогресс, 1964. С. 55.

Эпоха сбыта, пришедшая на смену «массовому производству» примерно с начала 30-х годов XX в. Для этого периода стала характерной быстрая дифференциация продукции, активизация борьбы за потребителя. Наступил, так сказать, «звездный час» тех фаз воспроизводства, которые непосредственно связаны с рынком.

Считается, что корпорация «Дженерал Моторс» в США первой переключила внимание с фазы производства на фазу сбыта, на изучение рынка. От характерной для прошлого работы на устойчивого потребителя пришлось перейти к системе постоянного поиска новых потребителей и формирования своих ниш на рынке. Отсюда берет начало новая концепция и функция бизнеса, получившая название маркетинга.

Научно-инновационная эпоха, простирающая свое влияние на экономику и социальные процессы в развитых странах примерно с середины 50-х годов XX в.¹ Главным фактором, меняющим системную ориентацию экономики, стала *научно-техническая революция* середины века, вызвавшая активную смену используемых в производстве технологий.

Во всех развитых странах в этот период резко возросли вложения в науку и сферу образования. В связи с тем, что научно-технические, технологические и организационные нововведения стали совершаться в форме инновационных циклов практически непрерывно, в литературе не без оснований стали писать о переходе в динамичных странах *на инновационный путь экономического развития* или (если руководствоваться языком экономической теории) о переходе *на инновационный тип расширенного воспроизводства экономики*.

Правительство любой страны при проведении экономической политики, как известно, стремится к обеспечению устойчивого развития национального хозяйства, т.е. к осуществле-

¹ Этот поворот в истории человечества связывают в литературе также с понятием *перехода к постиндустриальному обществу*. Концепция постиндустриального общества получила развитие в трудах Р. Арона, Э. Тоффлера, В. Иноземцева, Ю. Яковца и других ученых и завоевала одно время почти всеобщее признание. Однако за последнее время рассуждения в терминах «постиндустриального общества» постепенно исчезают из научных трудов в силу несоответствия этой терминологии реальным тенденциям. Жизнь убеждает, что тенденция перехода к *экономике, базирующейся на знаниях*, не вытесняет собой индустриальные компоненты развития, а обозначает, возможно, освоение «неоиндустриальных» направлений социально-экономического развития.

нию расширенного экономического воспроизводства в стране¹. Теоретически процесс расширенного воспроизводства обычно представляют в форме последовательно осуществляемых фаз *производства, распределения, обмена и потребления*, имея в виду, что каждый новый цикл воспроизводства начинается производством, перешедшим на более высокую ступень своего развития. Этим в итоге обеспечивается более высокий уровень удовлетворения потребностей общества.

При инновационном типе расширенного воспроизводства, который стал характерным для экономического развития наиболее динамичных стран с середины XX в., каждый новый цикл воспроизводства становится проводником в экономику научно-технологических нововведений, повышающих уровень ее эффективности. Фактически в условиях инновационного типа экономического развития процесс воспроизводства начинается не с фазы производства как таковой, а с фазы *научной подготовки воспроизводства* (см. рис. 1.1).

Осуществление научной подготовки воспроизводства подразумевает заблаговременное проведение масштабных научных изысканий, всеобъемлющего маркетинга, конструкторских и технологических разработок, опытных работ (НИОКР в широком смысле слова), позволяющих предпринимателям поддерживать свое производство инновационно насыщенным и обеспечивать высокую конкурентоспособность продукции. Предприятия-лидеры современного рынка вкладывают в научную подготовку воспроизводства ресурсы, соизмеримые по масштабам с обычными капитальными вложениями. А в целом в развитых странах на развитие науки направляется 3–4% годового объема ВВП. Не меньшее влияние на характер воспро-

¹ Относительно использования термина «расширенное воспроизводство» в масштабе национальной экономики в современной экономической литературе в России сохраняется настороженность, поскольку разработка теории общественного воспроизводства связывается с марксистской школой экономических исследований. На самом деле проблематика воспроизводства фигурирует (хотя не всегда явно) уже в сочинениях ранних итальянских, а позже и английских меркантилистов. А к середине XVII в. теория воспроизводства получает целостное развитие в системе учений школы физиократов. Ее основоположник, Франсуа Кенэ создает и первую в истории экономической мысли модель общественного воспроизводства и межотраслевого баланса (в виде знаменитых «экономических таблиц Кенэ»). И в современных условиях наиболее существенные научные результаты в макроэкономике достигнуты теми отечественными и зарубежными учеными, которые ориентируются на воспроизводственный подход при освещении проблем экономического развития.

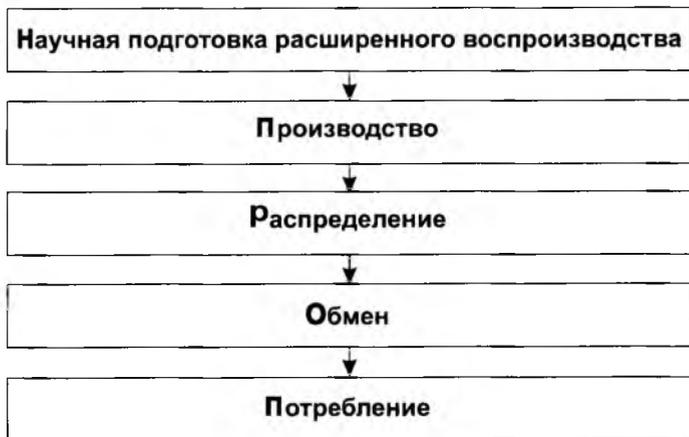


Рис. 1.1. Фазы современного процесса расширенного воспроизводства

изводства оказывает уровень образовательной сферы. Причем в ближайшем будущем именно о постановки дел в области образования будут в решающей степени зависеть успехи в преодолении кризиса и выход на новые этапы устойчивого социально-экономического развития.

Приведенная схема процесса расширенного воспроизводства позволяет четко обозначить направление, критерий, а также факторы и источники совершенствования экономической системы. *Критерий* совершенства системы находится в области параметров, характеризующих уровень потребления (благополучия) народа в стране. Возвышающиеся потребности людей через цепь фаз процесса расширенного воспроизводства формируют главные *движущие силы* прогрессивных трансформаций. Основной источник прогресса в этом направлении — *развитие производства на базе науки и инноваций*. Рациональные распределительные процессы, совершенствование обмена тоже очень важны, но они в итоге способны повышать уровень благосостояния лишь в меру воздействия на производство и развитие науки и технологий.

К сожалению, в России именно в период радикальных рыночных реформ произошло резкое снижение внимания к науке и технологиям как факторам экономического и социального развития, и именно в этой сфере сегодня нужен перелом. С переходом на рыночные принципы хозяйствования в некоторых кругах нашего общества сложилось представление, что госу-

дарственное вмешательство в воспроизводство должно быть минимизировано и сведено к регулированию лишь отношений обмена. Однако и мировая практика и особенно потребности современного российского общества осуществить коренную *модернизацию* экономики свидетельствуют, что регулирующие функции государства должны разумно распространяться на все фазы процесса расширенного воспроизводства, начиная с научной его подготовки и кончая фазой конечного потребления продуктов и услуг.

2. Предмет дисциплины государственного регулирования экономики

Государственное регулирование экономических процессов должно опираться на четкое знание работниками государственных структур и других участвующих в этом организаций законов и закономерностей развития современной экономики. Поэтому учебный курс и научная дисциплина «Государственное регулирование экономики» должны базироваться прежде всего на положениях современной экономической науки и подразумевать преемственность с базовыми экономическими дисциплинами в используемых методах. Одновременно курс государственного регулирования экономики включает значительную управленческую компоненту и предполагает использование разнообразных методов анализа и предвидения макроэкономических тенденций, стратегического планирования социально-экономического развития.

Таким образом, предмет дисциплины государственного регулирования экономики связан с изучением системы экономических и управленческих отношений по поводу обеспечения устойчивого и сбалансированного развития национальной экономической системы, предполагающей рациональное использование имеющихся в стране ресурсов в целях повышения уровня благосостояния общества в текущем периоде и в перспективе.

Конкретными областями государственного регулирования могут быть:

- уровень жизни населения, состояние социальной сферы, трудовых отношений, занятости;
- институциональная среда экономических процессов;
- структура национального хозяйства — воспроизводственная, инновационно-технологическая, секторальная, отраслевая, региональная;

- экономический цикл и макроэкономическое равновесие, поддержка темпов экономического роста;
- денежное обращение, финансы страны, бюджет и межбюджетные отношения;
- окружающая среда и экологическое равновесие;
- научно-инновационный потенциал страны;
- система образования и подготовки кадров;
- сбалансированность внешнеэкономических связей и др.

Сферы, направления и используемые методы государственного воздействия на экономику на том или ином историческом этапе определяются как общими принципами, характерными для практики большинства государств мира, так и особенными чертами экономики соответствующих стран. В этом плане российская экономика как объект регулирования обладает целым рядом специфических особенностей, такими, как:

1) уникальные пространственные масштабы российской экономики;

2) особые требования, предъявляемые со стороны экономики в целом к инфраструктурным объектам (к транспорту, всем видам связи и др.), при недостаточной развитости этих объектов и соответственно большой потребности в капитальных ресурсах;

3) незавершенность процессов формирования многих компонентов специфически *рыночной* инфраструктуры, особенно в части инфраструктурного оснащения рыночных отношений на периферии;

4) огромная дистанция по уровню экономического и социального развития между несколькими регионами (меньшинством), получившими название доноров, и остальной частью (большинством) регионов.

5) уникальная сложность природно-климатических условий для хозяйственной деятельности и проживания людей на значительной части территории страны;

6) наличие устойчиво сильных исторических традиций, поддерживающих склонность к централизованному управлению процессами в стране.

С учетом незавершенности в России процессов трансформирования экономической системы в современную систему рыночного типа механизм и методы государственного регулирования в значительной мере сориентированы на осуществление целого ряда институциональных преобразований, которые

должны опираться на тщательное научное изучение тенденций и противоречий в мировой экономике.

Институты — весьма важное понятие при изучении управленческих отношений. Стало общепринятым предложенное Дугласом Нортом определение институтов как «правил игры» в обществе, как созданных человеком ограничительных рамок, на базе которых организуются взаимоотношения между людьми. Различают институты *формальные*, существующие в устойчивых формах, таких как органы и организации, законы, иные установленные правила, а также *неформальные*, выступающие как неписаные правила, обычаи, традиции, принципы. Совершенствование или преобразования институтов с учетом тенденций в мировой экономике остается серьезнейшим компонентом дальнейших реформ, организуемых российским государством. Речь идет о совершенствовании институтов собственности, дальнейшем разворачивании эффективных административных реформ, развитии правовых норм, формировании более действенной системы судопроизводства и др.

Вместе с тем институциональные мероприятия не являются какой-то отдельной самоценностью, достигаемой в ходе трансформационных процессов. Они должны осуществляться не ради формы (подражания каким-то «совершенным» институтам в мире), а для достижения содержательных целей, связанных с подъемом производительных сил страны, выводом экономики на более высокие параметры конечной эффективности и задачами повышения уровня благосостояния народа.

3. Задачи и функции государственного регулирования рыночной экономики

Рыночные принципы в экономике получили широкое распространение в мире на протяжении веков благодаря огромным созидательным возможностям, огранически присущим механизмам свободной конкуренции и предпринимательства. На основе этого опыта в экономической науке закрепилось представление, что минимизация вмешательства государства в поведение фирм, домохозяйств, продавцов и покупателей (соблюдение принципа *laissez-faire*¹) является неким «идеалом», позволяющим во всей полноте реализовать потенциал свобод-

¹ «Либерализм» или «позволить делать» в дословном переводе с французского.

ного предпринимательства. Регулирующее участие государства при таком подходе допускается в качестве вынужденной меры, как компенсатор каких-то отклонений от идеальной рыночной модели.

Поэтому во многих трудах «стандартные» объяснения возможной меры государственного вмешательства в экономику в качестве своей стартовой точки берут поведение экономики при почти полном отсутствии правительства, т.е. в ситуации абсолютно свободной рыночной экономики. Логика здесь обычно такова: если, мол, существует полный набор рынков и в экономике действует совершенная конкуренция, приводящая к равновесиям между спросом и предложением, то достигается такое состояние, что никто не может повысить свое благосостояние без того, чтобы не ухудшить благосостояние кого-то другого. Это состояние означает достижение так называемой эффективности по Парето¹.

Использование принципов *laissez-faire* и «эффективности по Парето» сыграло исключительно важную роль в становлении эффективно действующей рыночной экономики в развитом мире. Однако их свойства как «универсальных» регуляторов нельзя преувеличивать. Дело не только в том, что в природе не существует «совершенных» рынков (вследствие чего вынужденно приходится прибегать к мерам внешнего регулирования), а в том, что регуляционные действия государств и других общественно-политических институтов выступают органической предпосылкой самой возможности устойчивых экономических, в том числе рыночных отношений. «Есть мало оснований считать, — замечают американские ученые Э. Аткинсон и Дж. Стиглиц, — что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»².

Фактор государства и государственные интересы непременно присутствуют в функционировании рыночной экономики на всех этапах ее существования. Это с очевидностью демонстрирует вся современная практика как высокоразвитых, так и развивающихся стран. Жесткий урок скептикам госрегулирования был преподан мировым финансово-экономическим кри-

¹ Широко известное в экономической теории понятие, связываемое с именем итальянского экономиста Вильфредо Парето (1848–1923 гг.).

² Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник. Пер. с англ.; под ред. Л.Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 18–23.

зисом, когда правительствам всех стран мира пришлось прибегать к беспрецедентным мерам помощи банкам и корпорациям, усилить социальную поддержку населения.

Многосложность проблемы сочетания методов рыночного саморегулирования и государственного управления хорошо иллюстрирует использование в экономической литературе двух разных подходов, фиксирующих внимание либо на «несовершенствах» (пороках) рынка, либо на «пороках» (несовершенствах) государства¹.

Среди основных проявлений несостоятельности (пороков) рынка обычно называют невозможность на его основе решить проблемы необходимого производства общественных благ, неравномерности развития и неравномерного распределения доходов и богатства. Также указывается на проблемы неполноты и асимметричности информации в рыночной среде, на невозможность чисто рыночными средствами решить проблемы внешних эффектов и др.

Соответственно среди аргументов, обосновывающих важность государственного регулирования экономики, выделяют следующие: 1) отсутствие в реальности совершенной конкуренции, 2) недоступность для рыночных субъектов всей информации и неспособность рынка достичь полного равновесия, 3) необходимость общественного перераспределения благ в соответствии с факторами, неподвластными рынку, 4) отсутствие многих видов рынков в достаточно развитом виде (например, фьючерсных и страховых), 5) наличие внешних факторов (экстерналий), требующих компенсационных действий, 6) существование значительных сфер, связанных с созданием и потреблением общественных благ (оборонные услуги, фундаментальная наука и т.п.) и 7) разграничение «достойных потребностей» и тех потребностей, интерес к которым нужно снижать (алкоголь, табак, наркотики и др.).

Подчеркнем, что активное участие государства в регулировании экономических процессов ни в коей мере не является самоцелью. Его характер зависит от набора целей и задач социально-экономического развития на конкретном этапе жизни страны. И постановки вопроса о минимизации вмешательства государства в рыночные процессы, в сущности, столь же оправданны, как и постановки вопроса о более эффективном государственном управлении. Известно, что государственная

¹ Проблема «пороков государства» освещается ниже, в гл. 3.

управленческая машина всегда имеет склонность к самовозрастанию, если не подвергается непрерывному контролю со стороны гражданского общества. В этих случаях госаппарат свои узкие цели начинает маскировать под цели общегосударственные, на этой почве расцветает коррупция и все и вся пронизывает бюрократизация. Такого рода явления наблюдаются во всех странах, как только там нарушается баланс между рыночными, административными и общественными регуляторами социально-экономической жизни.

Можно выделить характерные перечни функций по регулированию экономики, которые принимают на себя государства (правительства) в современных условиях. Эти функции определяются внутренними и внешними условиями ведения национального хозяйства и представляют из себя те или иные наборы социально-экономических задач. Некоторые ученые пытаются при их описании жестко разграничивать понятия *функции* и *задачи*. Однако такая постановка вопроса в практическом плане малопродуктивна, поскольку оба эти понятия неотделимы друг от друга. Функция — *function* — в переводе с латинского означает в управленческом смысле *роль, обязанность, назначение* органа (субъекта и т.п.) в связи с *исполнением, осуществлением* каких-то целей, планов, задач. Можно с известной условностью считать, что функции есть устойчиво выдвигающиеся перед государством задачи, и постоянное пересечение понятий «*функция*» и «*задачи*» вещь неизбежная.

Многовековой опыт различных стран свидетельствует, что среди характерных функций государства в регулировании рыночной экономики можно выделить следующие:

1) правовое обеспечение экономической деятельности, в особенности — поддержка права собственности;

2) организация денежного обращения. Регулирование массы и скорости оборота денег, валютного курса, кредитных отношений;

3) фискальная политика и регулирование бюджетного сектора.

4) перераспределение доходов в обществе (в том числе для обеспечения его стабильности, устойчивости);

5) производство так называемых общественных товаров и услуг (которые призваны удовлетворять коллективные потребности). Это, например, продукция оборонного назначения, дороги, коммуникации, иная инфраструктура. К этому классу за-

дач можно также отнести поддержку государством науки, образования, культуры;

6) минимизация транзакционных издержек, под которыми (в широком смысле термина) понимают издержки эксплуатации экономической системы;

7) антимонопольное регулирование и развитие конкуренции. Поддержка малого и среднего бизнеса;

8) поддержка оптимального уровня занятости. Минимизация безработицы и издержек от нее;

9) проведение *региональной* экономической и социальной политики, отвечающей коренным интересам страны в целом и населения ее территорий;

10) реализация *национальных интересов в мировой экономике*. Поддержка международной конкурентоспособности отечественной экономики.

Приведенный перечень функций может быть расширен как за счет их расчленения и конкретизации, так и на основе добавления вновь возникающих устойчивых задач. Конкретные наборы функций и решаемых правительствами задач при регулировании экономики, определяются и общими закономерностями функционирования современных хозяйственных систем и насущными потребностями и условиями данной страны. С учетом того, что рыночные экономические системы развиваются неравномерно, периодически проходя через кризисы, спады, стагнации, новые подъемы и т.д., экономическая политика государств и формы их вмешательства в экономику постоянно трансформируются. В фазах спада и стагнации преобладают стимулирующие экономический рост меры, в то время как на пике подъема может потребоваться сдерживающая (рестриктивная) политика¹.

Применительно к современной России можно выделить три крупные обобщенные задачи, решаемые в ходе государственного регулирования экономики:

1. Преодоление противоречий, вызванных финансово-экономическим кризисом, и обеспечение вновь устойчивости экономического роста, служащего повышению благосостояния и социальному развитию нации.

2. Осуществление в рамках политики модернизации эффективной трансформации экономической системы страны с повышением результативности и гибкости ее институтов.

¹ См. подробнее об этом в гл. 4.

3. Защита национальных интересов во внешнеэкономических отношениях с учетом новых опасностей, рождаемых неравновесным характером мировой экономической системы.

Задача экономического роста зависит в решающей степени от действий предприятий, фирм, корпораций, и в условиях «идеального» рынка она могла бы гипотетически реализовываться без участия государства. Но, как уже говорилось, современный рынок не может функционировать в ситуации негосударственной экономики. Для достижения устойчивого и социально ориентированного экономического роста нужна целостная экономическая политика общенационального масштаба. Она подразумевает адекватное конструирование и совершенствование государственных институтов, воздействие на экономические интересы субъектов хозяйствования, реализацию государственного заказа и национальных инвестиционных программ по особо значимым для общества направлениям. Сегодняшняя экономическая политика в стране масштабов России непременно должна быть инновационно ориентированной, что требует особых мер со стороны государства по поддержке науки, образования и инновационного предпринимательства.

Перечисленные три главные задачи государственного регулирования тесно между собой переплетаются и дополняют друг друга. В практическом плане на современном этапе они концентрируются вокруг проблемы всесторонней модернизации экономики, позволяющей выйти на устойчивые траектории высокоэффективного социально-экономического развития.

Мировой финансово-экономический кризис остро обнажил фундаментальные противоречия, свойственные инерционно сложившейся модели глобально-капиталистической экономики. Нездоровое возвышение финансового сектора над реальным сектором экономики, бум со спекулятивными формами бизнеса, снижение заинтересованности предпринимателей в фундаментальных направлениях НТП, доминирование потребительских предпочтений в поведении значительной части людей на Земле, приводящее к фактическому залезанию в ресурсы будущих поколений и усиливающее опасность экологической катастрофы на Планете и многие другие негативные явления, обострившиеся за последнее время, есть свидетельства разворота *системного кризиса* в мировой экономике, ядром которой является экономика высокоразвитых капиталистических стран.

О новой системе, которая способна вытеснить и заменить эту морально устаревшую систему, сегодня что-либо опреде-

ленное сказать крайне трудно даже в черновом виде. Ответы может дать только практика созидательной работы. Для преодоления обозначившегося системного кризиса потребуется весьма продолжительное время, и неизбежно придется рано или поздно совершить переход на принципиально другую научную парадигму устройства экономики и общества, что требует от человечества выхода на новые уровни интеллектуально-творческой работы.

России, выдвинувшей в качестве главной посткризисной задачи необходимость всесторонней модернизации своей экономики, придется в связи с большими структурными перекосами, сформировавшимися на предшествующих этапах, проявить одновременно и реалистичную гибкость (в отношениях с внешними более сильными партнерами, когда речь идет о выигрыше времени в заимствовании новых технологий) и жесткую стратегическую самостоятельность при формировании и реализации глобальной программы модернизации экономики.

Первейшая задача, очевидно, состоит во включении в активное действие сохранившегося научно-технического потенциала страны с тем, чтобы как можно быстрее продвинуться в производстве высокотехнологической продукции и услуг, имеющих перспективы сбыта внутри страны и выдерживающих конкуренцию с импортом за счет географического фактора, более низких издержек производства и сервиса и т.п. Важны на этом этапе также активные действия по приобретению необходимых стране современных технологий в более развитых странах тогда, когда неоправданно разворачивать по данному направлению весь цикл «исследование–производство» внутри страны.

Наряду с этими первоочередными действиями в программы посткризисного развития крайне важно закладывать и далеко идущие задачи, связанные с преодолением глубинных противоречий устаревающей модели хозяйствования, которые стали фундаментальными причинами общемирового кризиса 2008–2010 гг.

Выводы

1. Экономика — это хозяйственная система того или иного масштаба, состоящая из людей (работников) и совокупности средств, объектов и процессов, служащих созданию благ, которые необходимы для жизнедеятельности людей и развиваться общества. Функционирование и развитие экономики представ-

ляет собою использование природных и иных (искусственно созданных) ресурсов в целях удовлетворения потребностей людей. Поскольку исходные ресурсы всегда ограничены, а потребности людей возвышаются, ключевой экономической проблемой является обеспечение наибольшего полезного результата путем наилучшего использования имеющихся ресурсов.

2. Предмет дисциплины государственного регулирования экономики состоит в изучении экономических и управленческих отношений по поводу обеспечения устойчивого и сбалансированного развития национальной экономической системы, предполагающего рациональное использование имеющихся в стране ресурсов в целях повышения уровня благосостояния общества в текущем периоде и в перспективе.

3. Функции и задачи государства по регулированию экономики меняются с ходом истории и зависят от внутренних и внешних условий ведения национального хозяйства. Мощное влияние на это ныне во всех странах оказывают процессы *глобализации мировой экономики и потребности перехода на инновационный тип расширенного воспроизводства*. Значительные особенности во взаимодействии государственных институтов и экономики присущи современной России, что обусловлено масштабами, историей, ресурсной базой и природно-климатическими чертами нашей страны, а также уникальностью периода, связанного с проведением радикальных трансформаций национальной экономической системы при мощном и неоднозначном воздействии внешних факторов.

4. За последнее время в подходах к роли и функциям государств в экономике в литературе все больший акцент делается на *качественных* характеристиках, на *эффективности* государственного влияния.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте категорию «национальная экономическая система» в качестве объекта государственного регулирования.
2. Почему и в каком смысле экономику можно рассматривать как единство производительных сил и общественно-производственных отношений.
3. Назовите фазы современного процесса расширенного воспроизводства на уровне национальной экономики.
4. С помощью каких трех основных механизмов осуществляется регулирование национальных экономик?

5. Дайте объяснения понятиям «провалы рынка» и «провалы государства» в аспекте регулирования экономических процессов.
6. Назовите основные причины, обуславливающие необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику.
7. Сформулируйте главные особенности современной экономики России как объекта государственного регулирования.

Литература

Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика. 2004. Гл. 1, 2.

Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997: Пер. с англ. Всемирный банк: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС». 1997. Вступительное слово, гл. 1–3.

Качество роста 2000/ В. Томас и др.: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир». 2001. С. 1–38, 273–280.

Концептуальные проблемы рыночной трансформации в России / Отв. ред. Р.Н. Евстигнеев. М.: ИЭ РАН, 2009.

Кушлин В.И. Траектории экономических трансформаций. М.: Экономика, 2004. Гл. 1, 8, 14.

Мау В.А. Сочинения в 6 томах. Т. 2. Государство и экономика. Опыт посткоммунистической трансформации. М.: Изд-во «Дело», 2010.

Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М. 2010. Гл. 3, 6.

Сапир Ж. К экономической теории неоднородных систем: Опыт исследования децентрализованной экономики. Пер. с фр. / Под науч. ред. Н.А. Макашевой. М.: ГУ ВШЭ. 2001. Гл.1.

Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2005. Гл. 1, 5.

Глава 2

ТЕОРИИ И МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ¹

В мировой экономической литературе представлен довольно разнообразный спектр мнений относительно места, роли, целей и возможностей государственного вмешательства в рыночную экономическую систему. При этом взгляды ученых существенно менялись в зависимости от конкретных условий развития мирового хозяйства (периодов процветания, затяжных кризисов, тяжелой, галопирующей инфляции, мира, войны). В XX в. маятник поворачивался дважды: в 30–60-е годы — в сторону активизации воздействия государства, с 70-х годов — в сторону возрастания регулирующей роли рынка и его механизмов. К концу первого десятилетия XXI в. в связи с общим кризисом капиталистического хозяйства обозначился новый перелом в оценках необходимого и возможного государственного участия в регулировании экономических процессов. При этом мир оказался перед фактом кризиса самих господствовавших до сих пор теоретических основ устройства рыночно-капиталистического хозяйства.

В оценке сущности и роли рыночного механизма, целей, возможностей, моделей и форм государственного регулирования экономики существенно различаются мнения приверженцев трех ведущих направлений экономической науки: *неоклассического*, *кейнсианского* и *институционального*. Теории, разработанные экономистами этих направлений в разное время и в разных странах, применялись в практике государственного регулирования экономики, разделяя и успехи, и неудачи экономической политики конкретных правительств.

¹ Глава подготовлена на базе текста, разработанного к изданию учебника «Государственное регулирование рыночной экономики» (2006 г.) профессором, д.э.н. Г.Н. Сорвиной, безвременно ушедшей из жизни.

1. Государство в неоклассических теориях. Экономический либерализм

Неоклассическое направление развивает подходы к экономике, заложенные Адамом Смитом и другими классиками теории рыночного хозяйствования, и в значительной мере предопределяет «мейнстрим» (главное течение) в науках о регулировании современной экономики. Основателем неоклассической школы считается английский экономист А. Маршалл, важную роль в развитии сыграли американцы Э. Чемберлин, Л. Мизес, лауреаты Нобелевской премии Ф. Хайек, М. Фридмен,

Концепции государственного регулирования экономики определяются методологией того или иного направления и трактовкой сущности и роли рыночного координирующего механизма. Главным мотивом действия человека неоклассики считают собственный интерес. Экономика рассматривается ими как равновесная и относительно гармоничная система, в которой компетентный эгоизм всех ее членов через посредство свободной конкуренции ведет к наибольшему благосостоянию всего общества. Всякое вмешательство государства в действия рыночных сил наносит им огромный ущерб, затрудняя достижение индивидуумом, а следовательно, и всем обществом своего оптимума (отметим, что речь идет лишь об условиях свободной конкуренции).

Такой подход, впервые разработанный А. Смитом (1723–1790), получил название *экономического либерализма*. Роль государства английский классик ограничивал функцией «ночного сторожа» в целях поддержания порядка, охраны и защиты частной собственности и конкуренции.

Отвечая потребностям современного общественного развития, современные неоклассики модернизировали и развили идеи А. Смита. По их мнению, государство, не вмешиваясь непосредственно в действия рыночных сил, должно создавать *благоприятные экономические условия* для эффективного функционирования рынка и предпринимательства. Один из авторов этой идеи, немецкий экономист В. Ойкен (1891–1950) доказывал, что государство нельзя подпускать к планированию и регулированию экономического процесса, но в то же время оно необходимо для формирования *элементов экономического порядка*.

Современная неоклассическая мысль такими необходимыми элементами «экономического порядка», создаваемыми

государством, считает охрану закона и порядка, защиту прав собственности, поддержание конкуренции, обеспечение здорового, неинфляционного денежного обращения, осуществление налоговой политики, стимулирующей предпринимательство, учет в экономической политике ожиданий населения.

Во второй половине XX в. неоклассические взгляды особенно активно развивали ученые Чикагского университета США. Здесь создалась своеобразная школа экономистов — сторонников либерального устройства хозяйства и преобладания косвенных методов государственного влияния на экономики. Чикагский профессор М. Фридмен важнейшим условием эффективного функционирования рыночного механизма считает *стабильное денежное обращение*. Его теория вошла в историю экономической науки под названием «*монетаризм*».

В основе концепции Фридмена лежит так называемая количественная теория денег. Согласно ей денежная масса, находящаяся в обращении, оказывает непосредственное влияние на уровень цен. Это означает, что деньги выполняют функцию управления спросом, а через нее — и хозяйственными процессами, в частности, они оказывают значительное влияние на объем производства и занятость.

М. Фридмен отстаивает идею об исключительном значении устойчивости денег для нормального функционирования экономики. Отклонение от этого правила означает распад всех механизмов, с помощью которых части рыночной экономики образуют единое целое, убеждает он. Стабильный рост запаса денег обеспечивает — с определенным лагом — стабильный рост производства. Отсюда его «денежное правило»: центральный банк обязан поддерживать устойчивость прироста денежного запаса независимо от циклического движения хозяйственной конъюнктуры.

В условиях гиперинфляции, охватившей мировое хозяйство в 70-х годах XX в., Фридмен предложил правительствам программу ее преодоления. Она предполагала следующие меры: 1) отказаться от циклического регулирования количества денег в обращении. Обеспечить строжайший контроль со стороны центрального правительства за денежной массой, не допуская ее роста более чем на 3–5% в год; 2) установить высокий банковский процент; 3) минимизировать рост зарплаты, не препятствуя даже ее падению, для чего сохранить безработицу

на достаточно высоком уровне¹; 4) сократить расходы государственного бюджета.

Предложения Фридмена были взяты на вооружение правительствами многих стран. Первыми их использовали правительства США и Великобритании. Это касалось прежде всего строжайшего контроля со стороны центрального правительства за денежной массой. Строгое соблюдение количества денег в обращении должно было, по мнению правительства английских консерваторов, обеспечить ясность в оценке развития инфляционных процессов, стабилизировать поведение субъектов экономических отношений и затормозить увеличение как заработной платы, так и цен.

Правительства США и Великобритании стремились также, следуя монетаристской концепции, снизить темпы роста денежной массы путем установления высокого банковского процента. В результате удалось замедлить этот темп. Однако процентные ставки, достигшие в начале 80-х годов очень высоких размеров, вызвали, например в США, недовольство фермеров, мелких и средних капиталистов. Эта мера не стала популярной и потому, что препятствовала росту деловой активности. В то же время осуществление «политики доходов», прежде всего ограничение роста заработной платы, приносило позитивные результаты. Гиперинфляция 70-х — начала 80-х годов была подавлена. А «денежное правило» Фридмена — не допускать прироста денежной массы более чем на 3–5% в год легло в основу политики международных валютно-финансовых организаций нашего времени в последней четверти XX в.

В 70–80-х годах еще одна неоклассическая теория нашла применение в практике государственного регулирования экономики — *теория предложения*. Ее создателями были американские экономисты А. Лаффер и Дж. Гильдер. Изучая возможные зависимости между различными сторонами государственной экономической политики (фискальные, денежные мероприятия, регулирование занятости, заработной платы и др.), они стремились отыскать пути выхода из стагнации производства, характерной для тяжелейшего экономического кризиса 70-х годов. В изучении рынка и деятельности на нем хозяйственных агентов особое значение придается анализу предложе-

¹ Согласно неоклассической теории, заработная плата как ценообразующий фактор влияет на издержки производства, которые в случае ее повышения также возрастают. В результате происходит «инфляция издержек».

ния (считая, что спрос порождается предложением). Таким образом, во главу угла ставится эффективность использования факторов производства, среди которых особо выделяется предпринимательство.

Важнейшим средством стимулирования предпринимательства неоклассическая теория считает *налоговую политику государства*. Именно ее и было предложено существенно изменить, снизив ставки налогов, причем в большей степени для наиболее богатых слоев населения. Предполагалось, что с расширением производства, выходом всей экономики из стагнации бюджет пополнится большими доходами даже при меньших ставках налогов.

Созданный на основе теории «экономики предложения» проект налоговой реформы претворялся в жизнь особенно интенсивно в 80-х годах в первое четырехлетие президентства Р. Рейгана. Высшая ставка подоходного налога была снижена с 70 до 50%. В результате ставки налога стали значительно менее прогрессивными. В последующие годы президентства Рейгана ставка была снижена до 38%. Кроме того, было уменьшено налогообложение даров, недвижимости, накоплений и инвестиций. Значительные налоговые льготы были предоставлены корпорациям, для чего пришлось пересмотреть сроки амортизации и осуществить ряд других мер. Новой налоговой политикой наряду с рядом других мер, предпринимаемых как правительством, так и корпорациями, государству удалось создать достаточно благоприятные условия для предпринимательской деятельности. Об этом свидетельствует тот факт, что американская экономика в течение 80-х годов преодолела стагнацию (правда, с большими трудностями) и вступила в период экономического роста.

В рамках неоклассических подходов следует выделить еще два значимых направления, сложившихся во второй половине XX в.: 1) школу новой классической экономики и 2) теорию общественного выбора.

Представители направления *новой классической экономики* (Р. Лукас-мл., Ф. Кюдланд, Дж. Мут, Э. Прескотт, Т. Сердгент и др.) поставили в центр своего изучения поведение экономических агентов и их готовность быстро приспосабливаться к меняющейся конъюнктуре на базе рационального использования поступающей информации (теория рациональных ожиданий). Они полагали, что при наличии данного механизма отпадает необходимость вмешательства государства в экономику.

Последовательная критика государственного регулирования стала краеугольным камнем подхода, развивавшегося представителями *теории общественного выбора*. Ее основоположники Дж. Бьюкенен, Г. Таллок и др. энергично разоблачали миф о том, что у государства якобы нет иных целей, кроме заботы об общественных интересах. Люди, действующие в политической сфере, утверждают сторонники теории общественного выбора, на самом деле руководствуются своим личными интересами, поэтому нет никакой перегородки между бизнесом и политикой. Теория общественного выбора, можно сказать, довела до логического конца использование свойственного либерализму принципа индивидуализма, распространив его не только на всю коммерческую деятельность, но и на поведение политиков и государственных структур. Разработки Дж. Бьюкенена и др. служат мощным предупреждением для любителей распространения привлекательных логических схем вне контекста реальной жизни, в том числе и против преувеличенных надежд на государственное регулирование в условиях повальной коммерциализации общества и господства коррупционных тенденций в государственном аппарате.

2. Теории кейнсианства. Кейнсианская экономическая политика

Основы кейнсианского направления экономической мысли были заложены английским экономистом Дж.М. Кейнсом (1883–1946) в его книге «Общая теория занятости, процента и денег», опубликованной в 1936 г. Как и неоклассики, экономисты этого направления являются сторонниками рыночной экономики, т.е. экономики, жизнь которой организует, координирует и направляет преимущественно рынок — механизм свободных цен, прибылей и убытков, равновесия спроса и предложения. Однако оценка возможностей этого механизма у них другая. По этой причине отличается и точка зрения на место, цели, роль, функции государства в экономике.

Кейнс и его последователи создали стройную концепцию экономической системы, регулируемой как рынком, так и государством. Эту систему нередко называют *кейнсианской смешанной экономикой*. Концепция кейнсианцев включает следующие основные положения: а) оценку стихийного рыночного механизма и причин государственного вмешательства в

экономику; б) формирование целей такого вмешательства; в) определение направлений, форм и методов государственного регулирования экономики.

Оценивая плюсы рыночной системы, кейнсианцы, как и большинство экономистов других направлений, отмечают, что рынок — это один из самых удивительных общественных институтов, созданных человеческим обществом. Рыночная система чрезвычайно динамична, дает широкий простор изменениям, восприимчива к нововведениям, гибко приспосабливается к новым потребностям. Однако, как убеждены кейнсианцы, это не означает, что рыночному механизму удастся эффективно решать все экономические проблемы и что рыночная система не имеет минусов.

Во-первых, рыночная экономика *внутренне неустойчива*. Для нее характерны циклический характер воспроизводства, когда бурный рост сменяется кризисным спадом, а также безработица, особенно увеличивающаяся в годы кризиса. Во-вторых, (и этот аспект кейнсианцы выделяют особо) рыночная система *безразлична к социальному результату*. В рыночной экономике царствуют богатство и доход. Только они дают доступ к товарам и услугам. Те, кто не имеет богатства и по тем или иным причинам не может производить, не в состоянии получить доход при помощи рыночного механизма. Но и у тех, кто имеет доход и способен производить, возникают проблемы. Унаследовавшие большие состояния имеют доступ к доходам, хотя сами ничего не произвели. Да и удачливость в рыночной экономике определяет размер дохода в не меньшей степени, чем трудолюбие, квалификация или талант. Это значит, подчеркивают кейнсианцы, что распределение дохода, обусловленное действием рыночных сил, отнюдь не соответствует представлениям общества о социальной справедливости.

К тому же не все блага и услуги могут быть оценены рынком. К их числу относятся прежде всего так называемые общественные блага: национальная оборона, охрана общественного порядка, прогнозы погоды, уличное освещение, результаты фундаментальных научных исследований и др. Рынок оказывается неэффективным и в случае с так называемыми внешними эффектами, связанными прежде всего с загрязнением окружающей среды.

Преодоление «провалов рынка» требует активного вмешательства государства, которому надлежит выполнять функцию «встроенного стабилизатора», ликвидируя (или нивелируя)

неустойчивость — как экономическую, так и социальную. Оно призвано стать необходимым дополнением к рынку, заполняя бреши, решая вопросы, которые оказываются не по силам рыночному регулированию. В результате создается смешанная экономика (о чем убедительно писал известный американский экономист лауреат Нобелевской премии П. Самуэльсон), которая фактически является гигантской системой общего страхования от наихудших бедствий экономической жизни.

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 (конъюнктурного) регулирования и экономического роста*.

В качестве главного направления государственной антициклической политики выделяется воздействие на инвестиции. Основными ее инструментами являются государственный бюджет, налоговая политика, регулирование нормы процента.

В условиях экономического спада предлагается стимулировать расширение инвестиций, во-первых, с помощью увеличения государственных расходов на закупки товаров и услуг в целях компенсации недостающего частного спроса, во-вторых, путем влияния на норму банковского процента. В целях расширения инвестиций она не должна быть слишком высокой. Это влияние государство обеспечивает за счет выпуска в обращение дополнительных денег, в результате чего возможна умеренная инфляция. В-третьих, воздействие на инвестиционный процесс государство осуществляет, регулируя ставки налогообложения, с тем, чтобы повысить как производственный, так и потребительский спрос (см. рис. 2.1).

Соответственно в периоды начинающегося бума, грозящего кризисом перепроизводства, кейнсианский подход предлагает государственные мероприятия, ограничивающие рост инвестиций.

С *неокейнсианским* направлением в экономической науке, сложившимся в 50-х годах XX в. (Р. Харрод, Е. Домар, Э. Хансен, Р. Соллоу и др.) связано становление концепций и проведение правительствами политики *экономического роста*. Важнейшим фактором экономического роста при этом считается объем инвестиций. Из методов регулирования решающее значение придается государственным расходам, расширение которых обеспечивается в определенной степени дефицитным фи-

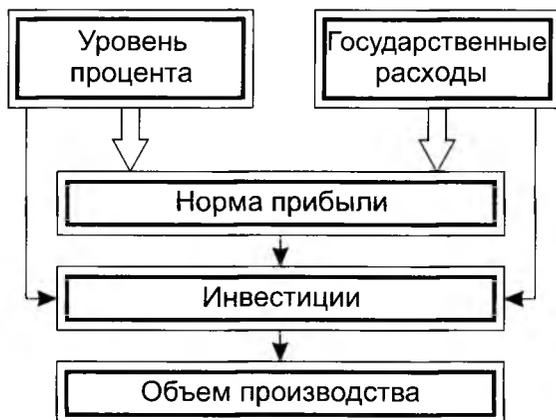


Рис. 2.1. Концепция Дж. М. Кейнса: пути стимулирования спроса

нансированием. Основная цель роста государственных расходов — увеличение эффективного спроса со стороны самого государства и создание благоприятных условий для частных капиталовложений. К важнейшим направлениям государственных расходов относятся научные исследования, производственная и социальная инфраструктура (образование, подготовка и переподготовка кадров, медицинское обслуживание).

Кейнс и его последователи обосновывают свой подход к государственному стимулированию инвестиций *принципом мультипликации*. Согласно ему, инвестиции, осуществляемые правительством, благоприятно сказываются на динамике национального дохода, занятости и потребления. Механизм его действия следующий. Отрасли, получившие первоначальный толчок, способствуют расширению производства в сырьевых отраслях и в смежных производствах. Это в свою очередь приводит к росту занятости и повышению спроса на потребительские товары, что вызывает расширение производства в отраслях, производящих предметы потребления. Так возникает цепная реакция, в результате которой происходит возрастание национального дохода, обеспечивается полная занятость ресурсов труда и капитала.

Использование кейнсианских концепций (имея в виду и такие направления, как «неокейнсианство», «посткейнсианство», «новое кейнсианство») в практике государственного регулирования экономики США и большинства стран Западной Евро-

пы породило у многих западных обществоведов и политиков уверенность в том, что найдена почти идеальная модель смешанной экономики. В ней рыночные рычаги обеспечивают эффективность, а государство дополняет, поправляет, заполняет ниши, оставленные частным предпринимательством и рынком, добиваясь экономической и социальной стабильности. Многие факты экономического развития свидетельствовали о том, что удалось в определенной степени сгладить цикл. Политика экономического роста стимулировала научно-технический прогресс (НТП). Этому способствовали также государственные вложения в отрасли производственной инфраструктуры, в сферу образования, подготовки и переподготовки кадров.

Использование возможностей кейнсианских подходов не могло быть бесконечным. И уже в середине 70-х годов разразился мировой экономический кризис. Стало очевидным, что выдвинутые кейнсианской теорией задачи — ликвидировать «вредные» для общества последствия рыночной капиталистической экономики, сохранив ее положительные черты, — в длительной перспективе трудно разрешимы. За предпринимательскую инициативу и эффективность обществу приходится расплачиваться неустойчивостью, безработицей, неравенством и другими социальными издержками.

3. Влияние институционализма. Концепция индикативного планирования. Государственный дирижизм

Обострение внутренних противоречий рыночной экономики послужило стимулом для поиска новых подходов в экономической науке и практике управления хозяйственным развитием, которые компенсировали бы узкий экономический прагматизм, связанный с ориентацией на прибыль. Важное значение имело зарождение так называемого *институционально-социологического* направления. Это направление чрезвычайно многообразно и прошло через множество этапов в своем становлении и развитии. Это — *классический институционализм*, зародившийся в конце XIX в. (Т. Веблен, Дж. Коммонс и др.), *неоинституционализм* — последняя треть XX в. (Р. Коуз, А. Алчиян, Д. Норт и др.), этап неоклассического синтеза (предполагающий сочетание институционального подхода с неоклассикой) и др.

Институциональный подход ориентирован на органическую взаимосвязь экономических процессов с социальными, считая,

что экономика далеко не так совершенна, как предполагала неоклассическая школа. Институциональное направление в регулировании экономических процессов предполагает междисциплинарный анализ, который опирается не только на экономическую науку, а также на социологию, право, социальную психологию и др. Можно утверждать, что институциональный подход в целом существенно расширил горизонты государственного воздействия на экономику в интересах большинства людей.

Представляет особый интерес в этом отношении опыт государственного планирования экономики, к которому обратились многие страны Западной Европы после окончания Второй мировой войны в целях стимулирования развития народного хозяйства. Среди ученых институционального направления, повлиявших на становление концепций государственного индикативного планирования и управления, можно выделить французского экономиста Фр. Перру, лауреатов Нобелевской премии голландца Я. Тинбергена и шведа Г. Мюрдаля.

В разработке концепции государственного планирования экономики, получившего название «*индикативного*», приняли участие специалисты многих западноевропейских стран, поэтому сложились некие общие представления об индикативном планировании и управлении, хотя в каждой стране концепция отличалась своеобразием, отражающим особенности исторических, социально-экономических, культурных и других условий.

Основу концепции составляет идея «*согласованного хозяйства*», предполагающая признание целесообразности со стороны всех заинтересованных субъектов соблюдения условий и осуществление задач, содержащихся в государственном плане. При этом сохраняется свобода выбора и принятия решений, конкуренция, возможность конфликтов.

План назван *индикативным*. Это означает, что он *рекомендательный, указывающий*, не предполагающий какой-то специальной ответственности за невыполнение. В то же время по отношению к рынку это *волевое вмешательство* государства, его целенаправленное влияние на поведение хозяйствующих субъектов, на их выбор. Для государственного сектора применяются и элементы обязательности.

Концепция индикативного плана включает следующие позиции:

а) прогнозирование важнейших процессов на длительную, среднюю или ближайшую перспективу;

б) составление более или менее детальных программ, ориентирующих экономическое развитие на конкретные цели. Целями являются, как правило, прирост национального продукта в определенных размерах с учетом экологических ограничений, увеличение занятости, улучшение структуры платежного баланса, преодоление диспропорций (региональных, отраслевых), структурные трансформации национальной экономики и т.п.;

в) определение средств реализации плана. В их числе предусматриваются государственное финансирование капиталовложений, система преференций (кредиты, субсидии, налоговые льготы). Применяются также при необходимости заниженные тарифы на государственный транспорт и электроэнергию;

г) выработка экономических, политических и административных мер и создание механизма и институтов, с помощью которых государству предстоит реализовать принятые планы;

д) периодическая корректировка планов и модификация механизма их осуществления.

После Второй мировой войны концепция индикативного планирования экономики претворялась в жизнь в более чем десяти странах Европы и в Японии. Во Франции с 1947 г. осуществлялись пятилетние планы. В Голландии такие планы составлялись с 1948 г., кроме того, был разработан долгосрочный прогноз на 1950–1970 гг., а на 1960–1980 гг. проведено «исследование экономических возможностей» страны. Япония с 1948 г. осуществляла планирование в форме пятилеток. Помимо этих стран, в той или иной мере использовали национальное программирование и индикативное планирование экономики после Второй мировой войны Бельгия, Греция, Италия, Ирландия, Исландия, Испания, Норвегия, Португалия, Швеция.

Вера в неограниченные возможности научно-технического прогресса, его способность преобразовать общество, государство и самих людей придавала идеям планирования, разрабатываемым институционалистами, необыкновенную привлекательность, сделала их научные труды исключительно популярными в самых широких кругах населения Европы середины XX в.

Создатели французской системы планирования, широко известной как «государственный дирижизм», нашли целый ряд новых дополнительных подходов к проблеме государственного планирования в условиях рыночной экономики. Восстановле-

ние экономики, ее модернизация, реконструкция старых и создание новых отраслей производства, ускорение темпов экономического роста и преодоление отставания от уровня производства других развитых стран — все эти задачи невозможно было решить только при помощи прогнозирования, планирования и программирования экономики. Понадобилось государственное участие в формировании новой структуры экономики, государственное управление всем процессом перестройки хозяйства. Государство должно было стать *дирижером* экономической игры.

Значительную роль в обосновании самой возможности государственного дирижизма в рыночной экономике сыграла концепция регулируемого рынка, которую разработал глава социологической школы Фр. Перру. В своих работах он отмечал, что современный реально существующий рынок не соответствует идеальным представлениям либеральных экономистов. Механизм свободной конкуренции не выполняет более роли регулятора равновесия, ибо рынок структурно преобразован монополиями и вмешательством других институтов. Поведение экономических агентов обусловлено правилами игры, порождаемой не механизмом обмена товаров, а соотношением сил партнеров по экономической деятельности. Ведя настойчивый поиск истинных дирижеров экономической игры, Перру обосновал необходимость заметного усиления воздействия государства на экономику. Одной из важнейших теоретических «находок» Перру и его сподвижников, получивших результативное применение в практическом построении индикативных планов, был принцип *избирательности* государственной политики, положенный в основу концепции «*привилегированных точек применения силы*».

Считалось, что отрасли тяжелой промышленности, химии, общего машиностроения, нефтепереработки — это моторы, движущие силы прогресса. Они или совершенствуют другие отрасли (например, электроника), или подготавливают массовые нововведения в будущем (такова роль атомной энергетики). Именно развитие этих отраслей и должно быть целью избирательной политики правительства, ибо они увеличивают масштабы и темпы экономической экспансии нации, модифицируют структуру всей национальной экономики.

Концепции Фр. Перру и его единомышленников использовались при формировании системы индикативного планирования экономики. В 1946 г. был издан декрет о создании во

Франции Генерального комиссариата планирования, а в следующем 1947 г. принят план («Моне») на 1947–1950 гг., который был продлен до 1952 г. включительно. Затем в 1953–1957 гг. действовал второй план («Гирша»). Потом последовали третий (1957–1961), четвертый (1962–1965), пятый (1966–1970), шестой (1971–1975) и седьмой (1976–1980) планы.

В 60–70-х годах начался отход государственной экономической политики от ее первоначальных теоретических позиций дирижизма. Исключительную роль в этом сыграли участие Франции в ЕЭС и отказ от традиционного протекционизма. Введение конвертируемости валюты, увеличение свободного движения капитала и рабочей силы существенно затрудняли прежнюю экономическую политику. Усиливалось воздействие конъюнктуры рынка на экономику страны, что ухудшало возможности прогнозирования и предвидения. Но самое главное — укрепились (с помощью государства) позиции крупного капитала, который все менее был заинтересован в существенной государственной регламентации. Конъюнктурная политика получила значительное преимущество перед политикой долгосрочного роста.

В последней уже не стало особой необходимости. Главные стратегические задачи, связанные с перестройкой структуры экономики и повышением конкурентоспособности французского капитала на мировом рынке, были в основном решены. Новое время, иные социально-экономические и политические условия требовали и новой государственной экономической политики. Как и другие страны, Франция в последние десятилетия XX в. предпочла неоклассические концепции, хотя и сохранила некоторые механизмы индикативного планирования.

4. Условия эффективного применения теорий в практике государственного регулирования экономики

Рассмотренные теоретические схемы и практические модели государственного регулирования экономики отражают в основном опыт стран Западной Европы и Америки на том этапе истории, когда капитализм как политико-экономическая система находился в расцвете своих созидательных возможностей. Каждая смена базисных теоретических концепций определялась потребностями преодоления накопившихся противоречий и отражала логику поступательного социально-экономического развития соответствующих стран.

Во всех случаях, когда реформы оказывались эффективными, в их основе лежала тщательно обоснованная *стратегия*. Последняя в свою очередь опиралась на экономическую теорию (или ряд взаимосвязанных теоретических позиций). Это позволяло четко определить цели реформ, возможности и границы использования рыночного механизма, место, роль и функции государства, его взаимодействие с законами рынка. Успех приносило применение тех теоретических принципов, которые наиболее точно отражали не только экономические закономерности, но и специфику страны, т.е. исторические, социально-экономические особенности, своеобразие менталитета населения и потребности этапа развития. Таким образом, важнейшим условием эффективности реформ был правильный выбор концепции из многих альтернатив, предлагаемых современной наукой.

В то же время опыт длительного использования государством определенных теорий свидетельствует об ограниченности научных знаний. Теории не свободны от ошибок, которые обычно выявляются лишь с течением времени. Кроме того, даже самые передовые научные знания рано или поздно устаревают, особенно в таком быстро меняющемся мире, как рыночная экономика. Ошибок не избежали ни кейнсианство, ни монетаризм, ни институционализм. В частности, кейнсианцы, научив государство непомерно расходовать бюджетные средства, не учли опасность, которую несет рыночной экономике инфляция, и не предусмотрели мер ее ограничения. Монетаристы настаивали в 70-х годах на повышении банковского процента как одной из существенных мер антиинфляционной политики, не учитывая возможного отрицательного воздействия этой меры на предпринимательскую активность в условиях имевшей место в тот период стагнации экономики. Французские «дирижисты» предлагали усилить государственное вмешательство в экономику в условиях растущей интернационализации капитала и развития европейской интеграции, требующей, напротив, либерализации экономики.

Очень большое значение как для практики государственного регулирования экономики, так и для ее теоретического отражения имеет опыт российских реформ начала 90-х годов. Опыт, к сожалению, во многом неудачный. Мировая экономическая наука в то время не имела (и не могла иметь) теории перехода от социалистической плановой системы к рыночно-капиталистической. В ее арсенале были концепции преодоления

инфляции, экономического кризиса, структурной перестройки экономики, но все они касались развитой рыночной системы, предлагали пути стимулирования столетиями действующего рыночного механизма.

В России же рыночный механизм едва начал формироваться. Он, как показал опыт, был не способен самостоятельно, без помощи государства решать задачи, которые поставили реформаторы. Большинство институтов, необходимых для функционирования рынка, в стране отсутствовало. Теоретической основой российских реформ было избрано самое популярное в то время течение западной науки — монетаризм. Перенесение на российскую почву этой концептуальной модели сослужило плохую службу не только России, но и самой теории монетаризма, которая стала быстро утрачивать свою былую популярность.

Российские рыночные реформы были запущены в период, когда казалось, что развитые западные страны являют идеальную модель устройства экономики, которую следует пытаться воссоздать везде, где до этого существовали иные системы ведения хозяйства. Советский Союз и другие социалистические страны тогда вступили в полосу замедления темпов экономического роста и обострения социально-политических противоречий. Поэтому казалось логичным избрать линию трансформации экономической системы по образцам, исходящим из высокоразвитых стран, учитывая, что они демонстрировали явные преимущества в научно-техническом и экономическом развитии, а также в плане комфорта, предоставляемого людям. На самом деле картина была обманчивой. И лишь по прошествии 15–20 лет для непредвзятых наблюдателей по настоящему открылась истина, что в фундаментальном кризисе давно находится вся мировая экономика.

Финансово-экономический кризис 2007–2008 гг. обнажил ранее скрытые глубинные противоречия развития, свойственные мировой экономической системе, лидерами которой были США и другие капиталистические страны Запада. Более того, многие данные сегодня говорят, что в полосу морального устаревания вступила сама теоретико-концептуальная база экономической системы, на которой достигалось высокое благополучие народов высокоразвитых капиталистических стран. Их экономические успехи в решающей степени вытекали из тех исторически уникальных условий, когда меньшинство (20% жителей Земли, населявших высокоразвитые страны) могло

беспрепятственно потреблять на чрезвычайно выгодных для себя условиях подавляющее большинство (80%) ресурсов планеты. Западная модель капитализма могла демонстрировать свои подавляющие преимущества миру до тех пор, пока вокруг стран развитого капитализма существовала обширная периферия для неэквивалентного обмена, откуда можно было извлекать по заниженным ценам необходимые ресурсы и куда соответственно поставлять по высоким ценам продукты «с высокой добавленной стоимостью», а также (на этапе глобализации) перемещать туда традиционные производства материальных благ, используя дешевизну труда и других ресурсов.

Специфическая концепция глобализации, навязанная миру в последней четверти XX в., частью которой стали активные рекомендации по переустройству экономических систем социалистических стран на выгодных Западу рыночных условиях, позволила США и развитым капстранам обеспечить себе длительную передышку, сдвинув разворот мирового кризиса с 1980-х годов на конец первого десятилетия XXI в.

России сегодня нужно тщательно проанализировать череду своих реформационных действий, осуществленных под воздействием эйфории подражания Западу, реально оценив как достижения, так просчеты. Задачи новой всесторонней модернизации экономической системы, поставленные политическим руководством страны и актуализированные мировым кризисом, сегодня не могут уже решаться на базе прямого воспроизводства апробированного капитализмом моделей устройства экономики и лишь копирования опыта высокоразвитых стран. Как никогда, ныне в выстраивании и реализации экономической политики требуется высокотворческий и одновременно взвешенный подход.

Культура экономических преобразований должна опираться на глубокое и всестороннее знание всего богатства, которое накоплено современной наукой и практикой. Нужно ориентироваться не только на западные подходы, а и на опыт и творческие поиски всех иных динамичных стран, например, Китая, Индии, Бразилии, Вьетнама, Малайзии, Сингапура и др. Нужен непрерывный мониторинг антикризисной политики и практики реформ в разных странах с тем, чтобы осуществить правильный выбор из предлагаемых наукой и опытом альтернатив. Это в свою очередь требует глубокого всестороннего знания социально-экономических условий страны, психологии населения, его готовности принять предложенную экономиче-

скую стратегию и ее цели. Только тогда в стране будет достигнут консенсус, необходимый для эффективного осуществления новой модернизации экономики.

Выводы

1. В экономической литературе представлен широкий спектр мнений относительно характера, целей и возможностей государственного вмешательства в рыночную экономику. Господствующие взгляды на эту проблему и модели государственной экономической политики существенно менялись в зависимости от конкретных условий развития мирового и национальных хозяйств. Можно выделить три ведущих направления, определяющих подходы к проблеме участия государства в экономике и выработке моделей экономической политики: неоклассическое, кейнсианское, институциональное.

2. Неоклассическая концепция государственного регулирования считает главным мотивом действия человека его собственный интерес, направленный на получение максимального дохода (прибыли). Экономическая система в неоклассической интерпретации выглядит как равновесная саморегулирующаяся система, в которой предпринимательская инициатива и механизм свободной конкуренции ведут к максимальному благосостоянию в обществе. Поэтому вмешательство государства считается допустимым лишь как вынужденное в целях подстройки рыночного механизма.

Во второй половине XX в. неоклассики обратили особое внимание уделили регулированию денежного обращения. Особый вклад в данное направление внес М. Фридмен, создавший теорию монетаризма. Важными направлениями в рамках неоклассики считаются также теория предложения (А. Лаффер, Дж. Гильдер), теория рациональных ожиданий (Р. Лукас-мл. и др.) и теория общественного выбора (Дж. Бьюкенен).

3. Дж.М. Кейнс и его последователи создали стройную концепцию экономической системы, регулируемой как рынком, так и государством. Кейнсианские подходы позволили преодолеть мировую экономическую депрессию 1930-х годов и существенно расширили арсенал средств компенсации государством «родовых пороков рынка». Важнейшими из них считаются поддержка государством инвестиционной активности и мер по обеспечению занятости населения в целях экономического роста.

4. Принципиально важное значение для развития теории и практики регулирования экономически имело зарождение *институционально-социологического* направления. Институциональный подход ориентирован на органическую взаимосвязь экономических процессов с социальными и предполагает использование в управлении методов междисциплинарного анализа. Одним из особенных направлений, примыкающих к школе институционализма, следует считать концепцию государственного дирижизма, получившую особо широкое распространение в послевоенной Франции.

5. Многие данные в свете мирового финансово-экономического кризиса ныне свидетельствуют, что теоретико-концептуальная база экономической системы, на которой строились модели экономической политики и достигалось высокое благополучие народов высокоразвитых капиталистических стран вступила в полосу морального устаревания. Потому от правительств всех стран в выстраивании и реализации экономической политики требуется высокотворческий и одновременно взвешенный подход.

Контрольные вопросы

1. Чем объяснить, что неолиберальное направление экономической мысли до последнего времени оставалось мейнстримом (главным течением) в используемых моделях государственного влияния на экономику? При каких условиях согласно неоклассической теории рыночный механизм обеспечивает эффективное развитие экономики?
2. Охарактеризуйте основной вклад кейнсианской теории в теорию и практику государственного влияния на экономические процессы.
3. Чем обусловлено широкое распространение на определенном этапе институционально-социологических подходов к экономической политике и управлению хозяйственными процессами?
4. Каковы причины того, что в конце XX в. правительства развитых стран предпочли применять в государственном регулировании экономики синтез идей различных направлений экономической мысли?

Литература

История экономических учений. / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. М.: ИНФРА-М, 2002.

Одинцова А.В. Французский регуляционизм. Институциональные системы и институциональные трансформации. М.: ИЭ РАН, 2008.

Панорама экономической мысли конца XX столетия / Ред. Д. Гринштейн, М. Блини, И. Стюарт: Пер. с англ. СПб., 2002.

Сорвина Г.Н. История экономической мысли двадцатого столетия. 2-е изд. М.: Изд-во РАГС, 2004.

Экономическая энциклопедия / Научн. ред. совет изд-ва «Экономика». Гл. ред. Л.И. Абалкин. М.: Экономика, 1999.

Ядгаров Я.С. История экономических учений: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002.

Глава 3

ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВА ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В конце XX — начале XXI в. теоретические концепции и практика регулирования экономики в большинстве стран мира претерпели серьезные изменения, на что активно повлияли процессы глобализации экономики. И на определенном этапе в научно-аналитической среде появились основания говорить об экономике на планете как о глобально-рыночном мировом хозяйстве, воплощающем принципы, наработанные в развитых капиталистических странах.

В этот период прекратила свое существование альтернативная капитализму социалистическая система во главе с СССР и была разрушена биполярная конфигурация мироустройства. Бывшие социалистические страны активным образом включились в трансформирование своих планово организованных нерыночных экономик в хозяйственные системы рыночно-капиталистического типа. Казалось, что, наконец, все страны и народы в мире стали на единственно верную дорогу развития, гарантирующую процветание. Реальная жизнь, однако, очень скоро проявила скрытые препятствия и противоречия, вновь и вновь убеждая, что любые теоретические схемы относительноны и рано или поздно исчерпывают себя.

Мировой финансово-экономический кризис 2007–2008 гг. стал мощным сигналом того, что господствовавшая в качестве мейнстрима концепция саморегулирующегося капитализма начала давать сбои и морально устаревать. В ходе борьбы с кризисом возросло вмешательство государств в рыночные механизмы. Под влиянием всех этих противоречивых процессов перед Россией и другими странами, проводившими до сих пор

политику прямой адаптации к глобально-капиталистическому миру, остро встала необходимость более разборчивого и творческого отношения к ожидаемым тенденциям развития.

1. Глобализация как фактор перемен в функциях и возможностях национальных государств

Появление в литературе термина «глобализация» относится к середине 1980-х годов и было вызвано необходимостью особым образом отобразить новые тенденции в функционировании мировой капиталистической системы. Глобализация означает распространение капитализма свободного рынка на практически все страны мира. По определению Международного валютного фонда (МВФ), глобализация — это «в возрастающей степени интенсивная интеграция как рынков товаров и услуг, так и капиталов». Она, как писал американский ученый Т. Фридман, один из первопроходцев теоретического описания глобализации, имеет свой собственный набор экономических правил, которые базируются на открытии, дерегуляции и приватизации национальных экономик с целью укрепления их конкурентоспособности и увеличения привлекательности для иностранного капитала¹.

Главным мотором и основным выгодополучателем распространения глобализации являются транснациональные корпорации (ТНК), ставшие с некоторых пор ключевыми субъектами мирового рынка. Сегодня в мире насчитывается около 40 тыс. транснациональных корпораций, имеющих глобальный размах деятельности и глобальную стратегию. Их объединяют между собой специальные соглашения и сотрудничество с одними и теми же инвестиционными фирмами. 500 крупнейших ТНК контролируют производство и движение (по разным оценкам) от половины до $\frac{2}{3}$ мирового валового продукта. На этих крупнейших компаниях заняты около 85 млн человек; более 90% их штаб-квартир расположены в США, Западной Европе и Японии. Среди 50 самых больших ТНК свыше половины американского происхождения. Уже из этих данных можно заключить, чем, какими интересами предопределяется вектор глобальной трансформаций мировой экономической системы.

¹ *Friedman Th.* Understanding Globalization. The Lexus and the Olive Tree. N.Y., 2000. P. 9.

От глобализации прямую и наибольшую выгоду получают ТНК, в особенности самые крупные, которые в полной мере используют преимущества нового этапа международного разделения труда, добиваются «рационального» размещения мощностей в соответствии с дешевизной факторов производства, близостью к запасам природных ресурсов, возможностями оптимизировать логистику и т.д.

Результаты глобализации воспринимаются в мире неоднозначно и по-другому быть не может, поскольку сам мир по-прежнему многообразен и состоит из разных по уровню и образу жизни стран, регионов, народностей. На начало нынешнего тысячелетия в мире насчитывалось около 200 независимых государств, было более 600 говорящих на одном языке общностей, 5000 этнических групп. Подавляющее большинство (порядка 80%) населения проживает на территории слаборазвитых и развивающихся стран, для которых достижения высокоразвитого капитализма и глобализации остаются чужими.

Было бы, конечно, категоричным и неточным утверждать, что выгоды от глобализации целиком достаются только высокоразвитым странам, а слаборазвитые и развивающиеся страны ничего от этого не приобретают. Позитивное значение имеют сами акты запуска индустриального экономического роста с приходом иностранного капитала в патриархальные регионы, создание новых относительно современных рабочих мест. Несомненным результатом глобализации для ряда развивающихся стран стало развитие аутсорсинга. Все больше рабочих мест в ранее не затронутой глобализацией сфере услуг мигрируют из США и других западных стран в Индию, Филиппины, Восточную Европу, Малайзию, Бразилию. Лидером в аутсорсинге стала Индия, где имеются десятки миллионов высококлассных англоязычных профессионалов, готовых работать за 8–12 тыс. долл. в год. Зарплаты в Индии составляют 10–15% стоимости аналогичного рабочего места в самих США или в Европе.

ТНК переносят производство туда, где труд дешев и работникам можно платить даже меньше прожиточного минимума, где можно пренебрегать экологическими нормами. Таким образом, «высокая» экономическая эффективность достигается в сущности путем истощения человеческого и природного капитала. Стремясь уклониться от регулирующих вмешательств, минимизировать налоги, добиться получения общественных субсидий, ТНК не останавливаются перед мошенничеством,

коррумпируют правительства, парламенты и даже международные организации.

В главном выигрыше от глобализации оказываются наиболее развитые страны во главе с США, которые определяют логику этого процесса концептуально и в которых в основном и размещаются штаб-квартиры ТНК. На 10 самых больших компаний, базирующихся в странах-лидерах, приходится 84% мировых исследований и разработок. Более 80% патентов, выданных в развивающихся странах, принадлежат резидентам высокоразвитых стран. 97% всех изобретений приходится на развитые индустриальные страны.

Лишь примерно десяти или чуть более развивающимся странам удалось полностью воспользоваться благами глобализации, внедриться в единый глобализированный рынок (среди них Турция, Китай, Индия, Таиланд, Индонезия). В этом перечне нет России, большинства стран Восточной Европы, Латинской Америки, Африки.

Глобализация характеризуется серьезно возросшей ролью в процессах производства и обмена различных невещественных, например, информационных и виртуальных факторов с оттеснением на вторые и третьи роли материальных экономических процессов. Благодаря этим тенденциям в значительной мере и вышел на особые позиции финансовый капитал и финансовый бизнес, с гипертрофией которого и был связан разворот мирового финансово-экономического кризиса. Капитал, превращающийся в электронный сигнал, оказывается свободен от существовавших ограничений локального и государственного уровня — пространственных, материальных, социальных. Это, как писал польский исследователь глобализации З. Бауман, «победа времени над пространством» и тех, кто контролирует время (и капитал) над теми, кто контролирует пространство (имея в виду государство). Можно утверждать, что глобализация — это прежде всего глобализация капиталов в их финансовой форме. Создание такого глобального рынка освободило движение финансовых капиталов от контроля со стороны национальных правительств.

Итак, в активный период глобализации национальные государства (в своем большинстве) стали утрачивать былые возможности по проведению самостоятельной экономической политики и даже терять свою национальную идентичность. Можно указать на следующие главные причины этой тенденции: 1) нарастание мощи и влияния транснациональных кор-

пораций, перетягивающих на себя управленческие и регулирующие функции не только в экономике, но и в социально-политических областях; 2) разрастание круга различных негосударственных организаций, в том числе международных, влияющих на экономику и управление; 3) нарастание процессов самоопределения национальных общностей с переконфигурированием наций и государственных образований; 4) резко увеличившаяся мобильность населения.

Строго говоря, лишь первый из этих факторов напрямую влияет на сужение регулирующей роли государств в экономике и политике. Вообще же речь должна идти об *уточнении* функций национальных государств и о некоем *перераспределении* регуляционных задач между другими институтами в масштабах мирового хозяйства. Действительно, колоссальная мощь и мобильность корпораций глобального масштаба объективно скрывает возможности национальных правительств осуществлять политические управленческие функции от лица своих народов. Лидеры государств (и не только самых малых и средних, а достаточно крупных) теряют значительную долю контроля над своей собственной территорией. Все в большей степени они вынуждены следовать требованиям внешнего мира, в том числе решениям глобальных международных организаций, таких как МВФ, Всемирный банк, ВТО, а также сверять свою политику в рамках локальных международных организаций и союзов, число и разнообразие которых существенно выросли. Однако едва ли правильно полагать, что регулирующие и управленческие функции национальных государств при этом уменьшаются или упрощаются. Они, как правило, становятся более сложными и требуют более высокой квалификации от управленцев. И вполне обоснованным, закономерным является также то, что параллельно расширяется круг регуляционных задач, которые должны выполняться на международном и надправительственном уровне.

В какой степени формирование международных и межгосударственных органов и организаций соответствовало процессам шестивия рыночной глобализации? Очевидно, далеко не в полной мере. Мир «идеального» рыночного саморегулирования расширился до необъятных пределов, охватывающих мировую экономику в целом достаточно быстро, но при этом не возникали адекватные институциональные ограничители мирового масштаба для игроков рынка.

В таких условиях естественные (родовые) недостатки, свойственные рыночному механизму (и компенсируемые в рамках национальных хозяйств правительственными регуляциями), проявились невероятно быстро. Объективные же достоинства, присущие рынку как саморегулятору, не могли быть реализованы по справедливости. Более того, благодаря новому простору для предпринимательских инициатив при отсутствии сдерживающих институтов резко расширились возможности спекулятивного и рискового бизнеса. В масштабе глобального рыночного хозяйства не было аналога правительственных инстанций, способных выполнить функции компенсатора родовых дефектов рынка. Для того чтобы возникшее на рыночных правилах глобальное хозяйство развивалось более или менее сбалансировано, потребовалось бы создать некое общемировое правительство, способное регулировать экономические отношения исходя из примата интересов целого, т.е. долговременных интересов мирового сообщества людей, что по многим причинам сегодня не реалистично.

Явочным порядком некоторые важные аспекты регулирования глобальных рынков, в особенности финансовых потоков, взяли на себя неофициальные и не находящиеся на виду институции — клубы, общества, ложи и т.п., носящие элитарный характер. Также в значительной части управление мировыми экономическими процессами стали осуществлять США как самая мощная страна мира и различные форумы наиболее авторитетных стран («семерка», «восьмерка», «двадцатка» и др.), а также некоторые постоянно действующие международные организации, типа ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития, штаб-квартира которой находится в Париже). Серьезный недостаток, однако, в том, что во всех этих вариантах управляющих воздействий наблюдается почти полная утрата обратных связей между субъектами и объектами управления (регулирования). По этой причине нарастающий ком социальных противоречий во всем мире и внутри стран не может улавливаться средствами механизмов управления. Бедность и другие социальные проблемы не выступают предметом непосредственной ответственности перед обществом таких международных органов.

Мировой кризис показал, что нарастание сложных проблем в современной глобальной экономике, требующее все большего включения в их решение высококвалифицированных и авторитетных международных и надгосударственных органов и

организаций, отнюдь не приуменьшает ответственности национальных государств как главных регуляторов экономического и социального развития на территориях по мандатам своих народов.

Практика убедительно демонстрирует, что международные (внешние для каждой страны) условия хозяйствования на самом деле формируются под воздействием поведения и решений самых сильных и авторитетных стран в мире. Поэтому для того, чтобы минимизировать внешние негативные для себя условия, страна должна становиться сильной в рамках мирового сообщества и интересной для партнеров как субъект научно-творческих, технологических и экономических взаимодействий. Россия в силу своих масштабов и многовековых исторических традиций не может в этих условиях позиционировать себя как ведомая развивающаяся страна, а должна предпринять все меры для выхода на уровень самостоятельных и сильных игроков мировой политики.

2. Проблема «корпоратизации» в деятельности современных государств

Доминирование долгие годы либерально-рыночных концепций в качестве «мейнстрима» экономической мысли и в роли жесткой идеологии для практики государственного управления наложило свой мощный отпечаток на направленность эволюционирования национальных государств и моделей поведения их правительств. Если изначально само существование и предназначение правительства в национальном государстве обосновывалось необходимостью нести функцию «отца нации», быть «неподкупным» носителем национальных (общегосударственных) интересов, то постепенно реальная капиталистическая практика и ориентиры везде и во всем на рыночные принципы не могли не сделать своего дела, т.е. повернуть в той или иной мере мотивацию людей, входящих в государственные органы, на предпочтительную реализацию ими их индивидуальных или корпоративных экономических интересов, в том числе и за счет «торговли» интересами, касающимися государства (нации) в целом.

Если теоретически в условиях «чистого капитализма» государственность в экономической жизни и управлении обществом означала быть нацией-государством, то под воздействием

реальной эволюции рыночно-капиталистических отношений, в особенности на этапе глобализации, этот идеализированный образ поведения государства во многих отношениях трансформировался, и правительства большинства стран стали придерживаться «корпоративного» стиля поведения.

В этой связи некоторыми учеными (А.И. Фурсов и др.) было предложено характеризовать переживаемый в эволюции государственного устройства под влиянием глобализации этап как переход от концепции «нации-государства» к концепции «корпорации-государства»¹. Согласно этому подходу *корпорация-государство* есть такая форма административного устройства, которая, совпадая в пространстве с границами нации-государства, развернута к глобальной экономике, и поскольку цели функционирования государственной машины носят рыночно-экономический характер, «логичной» становится мотивация действий такого государства в направлении минимизации социальных, политических и культуральных издержек по «содержанию» контролируемой территории и ее населения. Такой административно-экономический комплекс, формально являющийся государством, превращает национальные политико-экономические интересы в функцию интересов представителей различных экономических групп, выступающих в качестве представителей государства. Этот комплекс как бы приватизирует в своих (развернутых в сторону глобальной экономики) интересах характерные для нации-государства властные функции. Также осуществляется приватизация имущества, ведущая к отчуждению от него «остального» населения, что означает десоциализацию государства. Данные процессы по-разному протекают в больших и малых странах. Чем многочисленнее та или иная нация, чем крупнее страна и сильнее в ней собственные культурно-исторические традиции тем, видимо, прочнее преграды на пути попыток превратить нацию-государство в корпорацию-государство.

Концепция «корпорации-государства», на наш взгляд, помогает более глубокому пониманию механизмов происходящего в некоторых государствах, особенно в странах с переходной экономикой, разложения государственно-управленческих структур, а также причин расширения и легализации коррупции. В самом деле, навязывание стране со стороны заинтересованных

¹ См.: Фурсов А. Государство, оно же корпорация // Эксперт (Украина). Киев, 2006. № 7. С. 52-57.

кругов модели функционирования на принципах «корпорации-государства» открывает широкий простор для глобальных сетей преступного бизнеса, поскольку снимает противоречие между криминальным и некриминальным сегментами: с позиций такого рода корпорационной глобальной экономики, главное — это прибыль, а не государственность или мораль. Понятие «криминальный» при этом подходе растворяется в дебрях «обычной» конкурентной борьбы субъектов мирового рынка. Разбор этих негативных процессов с использованием концепции «корпорации-государства», несомненно, расширяет аргументацию в части критики деградационных тенденций современной экономической системы. К сожалению, из этого направления научной мысли вытекает не очень много пока предложений, готовых к конструктивной реализации.

Нужно быть реалистами, понимая, что рыночно-капиталистическая система, скорее всего, еще долго останется базисом мироустройства. Рыночный механизм как таковой есть величайшее изобретение человеческого опыта, которое совсем не исчерпало свой потенциал. Поиск адекватных времени форм организации рыночного механизма во взаимодействии с другими институтами и механизмами общества остается сегодня и на перспективу одной из важнейших проблем управления социально-экономическим развитием.

Некий негативный оттенок, приданный термину «корпоративизация» в рассмотренной концепции «корпорации-государства», не может служить основанием для критического отношения к принципам корпоративного управления вообще. Корпорации остаются каркасом современной экономики и демонстрируют (при наличии хорошо контролируемой обществом институциональной базы) весьма высокую эффективность хозяйствования. Принципы управления, наработанные опытом лучших корпораций, могут и должны использоваться в сфере государственного управления, если это делается в интересах государства как нации в целом.

3. Администрирование, демократизация и рынок в государственном механизме

Какие бы требования ни выставлялись к государству со стороны международных организаций, как бы ни менялись внешние условия, все решения, касающиеся экономической и иной

политики в стране, принимаются в итоге ее правительством (государственными органами), а эти органы должны контролироваться (в условиях демократии) народом, обществом. Поэтому характер и результативность государственного регулирования экономики, а также пути совершенствования этого регулирования в критической степени зависят от типа общественного устройства в стране, от степени и механизма реализации народовластия.

Организованное Всемирным банком масштабное исследование характера функций различных государств в современной экономике, которое было опубликовано в виде отчета о мировом экономическом развитии за 1997 г. под названием «Государство в меняющемся мире», позволило раскрыть общее и особенное в реализации властных функций государств в зависимости от степени развития стран и потенциала государства. Авторы материала обращают внимание на два принципиальных элемента стратегии участия государств в процессе развития своих стран¹.

Первый из них — *приведение функций государства в соответствие с его потенциалом*. Попросту, речь идет о том, чтобы соразмерять желания с возможностями. Многие государства, утверждается в отчете, пытаются сделать слишком многое, располагая ограниченными ресурсами, что часто приносит больше вреда, чем пользы. Значит, там, где государство располагает скудными возможностями, формы и направления государственного вмешательства полагаются особенно тщательно продумывать и обосновывать.

В упомянутом материале приводятся обобщенные данные об уровне государственных расходов, связанных с регулированием экономических и социальных процессов в различных странах. В целом в промышленно развитых странах государственные расходы достигают сейчас почти *половины* ВВП, тогда как в развивающихся странах — примерно одной *четверти* их ВВП. Отсюда со всей очевидностью следует, что распространенное среди сторонников неоклассического подхода мнение, будто чем более развита рыночная экономика, тем меньше необходимость в государственном вмешательстве в нее, слишком умозрительно и не оправдывается на практике.

¹ Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997: Пер. с англ. Всемирный банк: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС». 1997.

Заметим также, что задача упорядочения функций государства в рамках располагаемых потенциалов стран может расцениваться лишь как принцип экономичности государственного управления, но не как принцип международной политики. Реализация этого принципа не должна приводить к закреплению разделения стран мира на сильных (управляющих основными процессами) и слабых (управляемых).

Второй элемент стратегии, выделяемый в упомянутом материале Всемирного банка, связан с укреплением потенциала государства *путем активизации общественных институтов*. Это подразумевает разработку эффективных норм и ограничений, которые позволили бы сдерживать произвол властей, бороться с засильем коррупции. Важной частью работы является развитие разнообразных форм общественного контроля, который должен распространяться и на предпринимательский корпус и на функционирование органов государственного и муниципального управления. Такая активизация общественных институтов вполне соответствует идее реализации народовластия в стране.

Одной из попыток теоретически увязать возможности расширения использования рыночных механизмов не только в экономике, а и в государственном управлении стали разработки в рамках научной школы, получившей название «теория общественного выбора» (К. Викксель, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок). Их разработки рельефно показали, что ни исполнительная, ни законодательная власть, ни тем более большинство избирателей не являются тем, чем их изображает общепринятая теория государственного управления, а именно «идеальными органами власти, у которых нет иной цели, кроме заботы о благе общества». На самом деле лица, вошедшие в органы власти, заинтересованы в общественном благосостоянии не больше, чем рядовые граждане, т.е. избиратели.

Заметим, что именно в рамках теории общественного выбора (Дж. Бьюкененом) наиболее четко были сформулированы положения о «*пороках*» (*несовершенствах*) государства как регулятора экономики (которые, как указывалось в гл. 1, должны анализироваться в паре с системой «пороков рынка»). Основными проявлениями «*фиаско государства*», по Дж. Бьюкенену, являются: 1) ограниченность контроля над бюрократией со стороны политических партий и общественности; 2) несовершенство политического процесса, находящего выражение в лоббизме, логроллинге, бюрократии, поиске политической рен-

ты; 3) ограниченность информации, необходимой для принятия решений; 4) ограниченные возможности в части эффективного контролирования последствий принятых решений.

Обосновывая свои предложения по расширению принципов «экономической свободы» (рынка) в функционировании государства, Бьюкенен и другие ученые исходят из того, что в обществе при принятии конституирующих решений «действует правило единогласия» (но не правило большинства голосов). Только тогда, считают авторы, «индивиды могут эффективно контролировать правительство»¹. Разумеется, это сформулированное авторами условие (принцип единогласия), делающее оправданным предлагаемые рыночные механизмы в государственном управлении, по сути дела имеет лишь теоретическое значение, поскольку едва ли осуществимо в широкой практике. Методологически же эти постановки весьма важны, так как тонко раскрывают сложность реальных взаимодействий механизмов рынка, демократии и властных отношений иного порядка и тем самым предостерегают против универсальных рекомендаций для всех стран по выстраиванию схем государственного управления экономикой в новых условиях.

Общие институциональные условия, в которых происходит экономическое развитие в каждой конкретной стране, очень сильно зависят от ее истории. Их, как правило, невозможно менять резко. Поэтому и существует не одна, а множество моделей государственного управления экономикой: американская, германская, французская, японская, шведская, китайская, новозеландская и т.д. В каждой из них по-разному сочетаются начала саморегулирующегося рынка, с механизмами планирования, стимулирования, администрирования, контроля. Причем это сочетание постоянно меняется исходя из внутренних и внешних условий.

Не оправдало себя представление, распространявшееся не без назойливости долгое время в научной литературе и учебниках по экономике, что рыночной системе якобы соответствуют лишь экономические (косвенные) методы управления. Набор эффективных методов и форм управления экономическим развитием на самом деле весьма широк. И если говорить о ситуации в России, то ныне гораздо полнее придется использовать административные методы управления и современные органи-

¹ Бьюкенен Дж.М. Сочинения: Пер. с англ. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 21, 400-417.

зационные технологии. Заметим, что подавляющее число болезненных точек существующего экономического механизма вообще не устранимы без четкого и жесткого администрирования. Среди них — обеспечение полной собираемости налогов, изжитие коррупции и иных форм теневых экономических отношений, гарантированное поступление выделенных бюджетных денег до адресатов, исключение утечек ассигнований при реализации целевых программ и т.д.

Самое важное и одновременно самое трудное в области государственной экономической (социально-экономической) политики — не нахождение некоей идеальной пропорции в формах и методах воздействия на экономику, а достижение такого состояния общественного согласия в стране, когда складывается максимальное доверие к действиям государства и когда никто во власти не может считать себя неподконтрольным обществу.

4. Вектор российской экономической политики в контексте противоречивого развития глобального мира

Для России период перестройки и трансформаций социально-экономической системы после 1985 г. до наших дней, совпавший календарно с глобализационными процессами в мире, обернулся крайне противоречивыми результатами. С одной стороны, страна в это время сумела полностью одолеть пути тяжелого отрезка своей истории, когда она, пытаясь двигаться по радиально отличному от ведущих стран мира пути, не выдержала в итоге соперничества с более мощным и успешным соперником и пришла к краху былой системы. В результате реформ и трансформаций экономики и общества Россия вошла в общемировой ритм экономической жизни, ее признали страной с рыночной экономикой, и в период 2000–2008 гг. у нас были продемонстрированы высокие темпы экономического роста уже на базе рыночно-капиталистической модели хозяйствования.

С другой стороны, за годы экономических трансформаций было многое утрачено. Разрушен целостный народнохозяйственный комплекс большой страны — СССР, который при всех своих недостатках и инерционности предоставлял стабильную работу всем трудоспособным и обеспечивал благами на уровне не ниже среднего в мире порядка 200 млн человек, а также служил платформой социально-политической стабильности на

большом территориальном пространстве мира. В России (основной наследнице потенциала СССР) исчезли целые отрасли промышленности, и структура экономики стала предельно однобокой, ориентированной на экспорт нефти, газа и других видов сырья, но не на производство продуктов и услуг с высокой наукоемкостью. Потенциал науки и технологического развития снизился в стране по меньшей мере в 3–4 раза. За период с 1990 по 1998 г. производство ВВП упало в 2 раза, а уровень инвестиций в экономику — в 5 раз. Утрата производительных сил за этот отрезок активных рыночных трансформаций оказалась столь тяжелой, что за последующие (1999–2007 гг.) благополучные годы, когда обеспечивался среднегодовой 7%-й рост ВВП, так и не были восстановлены даже в чисто количественном плане уровни производства ни в промышленности, ни в сельском хозяйстве, ни в строительстве. Объем инвестиций в экономику в предкризисном 2007 г. составлял лишь 59% уровня 1990 г.

Утраченные Россией и другими постсоветскими странами ресурсы развития никуда не исчезли, а изменили благоприобретателей. Увеличившиеся потоки стабильных поставок энергоносителей и сырья из России (а также из Казахстана, Туркмении и других бывших республик СССР) на Запад отодвинули на 20-летие обострение кризиса в экономике развитых стран по причине надвигающегося общего дефицита природных ресурсов. Значительные части нашего научно-изобретательского и культурного потенциала также стали факторами существенного усиления возможностей западного мира с соответствующим ослаблением России и пр. В целом глобализация и исчезновение СССР и трансформирование на западных принципах социально-экономического устройства стран постсоветского пространства стали факторами серьезного перераспределения ограниченных на Земле ресурсов экономического роста в пользу наиболее сильных фигурантов мирового хозяйства, т.е. в пользу высокоразвитых капиталистических стран во главе с США.

Этот факт сегодня уже никто из серьезных политиков даже внутри западного мира и не пытается отрицать. Аллан Гринспен, возглавлявший в течение десятилетий финансово-экономический штаб западного мира — Федеральную Резервную Систему США (человек не склонный к поспешным или эпатажным заявлениям) признал после выхода в отставку со своего поста, что причиной «блестящих» экономических достиже-

ний в период президентства Б. Клинтона была не столько успешная внутренняя политика, сколько внешние условия, созданные развалом социалистической системы во главе с СССР и развитием глобализации¹. Но все это лишь сгладило на время системные противоречия устройства современной экономики и отодвинуло разворот общемирового кризиса с 1980-х годов на конец первого десятилетия XXI в.

Какая экономическая политика на государственном уровне в условиях очевидного кризиса того мироустройства, которое сложилось под воздействием моделей американоцентричного глобального капитализма, была бы оптимальной для России?

Во-первых, со стороны государства должны быть приняты меры по стимулированию экономического роста, позволяющего стране справиться с задачами обеспечения достаточно высокого уровня жизни населения и поддержания в необходимой степени безопасности страны в отношениях с внешним миром. Так, чтобы не утрачивать, а возвышать свое положение в мире как крупной державы, обладающей силой и моральным авторитетом.

Во-вторых, нужно не свертывать, а продолжать меры по трансформированию экономической системы страны, воспринимая и творчески реализуя научно-технологический и организационный опыт наиболее успешных стран, но таким образом, чтобы *достигать наиболее эффективно цели своей собственной социально-экономической стратегии*, а не пытаться соответствовать неким институциональным критериям, задаваемым внешними консультантами и арбитрами.

В-третьих, требуется срочно сформировать четкую стратегию и тактику объявленной высшим руководством модернизации экономики страны с тем, чтобы не было вкусовщины в толковании этого направления и исключались любые попытки эксплуатации лозунга о модернизации в политических целях каких бы то ни было сил или группировок внутри страны и за рубежом. Стратегия модернизации должна быть конкретизирована в планах и программах с четким определением ответственных за реализацию целевых задач — по повышению производительности труда и эффективности, осуществлению струк-

¹ Гринспен А. Эпоха потрясений: Проблемы и перспективы мировой финансовой системы / Алан Гринспен: Пер. с англ. 2-е изд., доп. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. С. 166.

турно-технологических сдвигов, достижению конкретных социальных параметров.

В-четвертых, необходимо активизировать участие России в формировании концептуальных основ будущего мировой экономики, не полагаясь, как у нас было в начальные периоды рыночных реформ, исключительно на творчество западных концептуалистов. Только в случае жесткого противодействия монополии на концептуальное творчество можно исключить посползновения на запуск новых этапов однополярной глобализации, скроенной под прессом эгоистических интересов претендентов на исключительное положение в мире, испытывающем все усиливающиеся ограничения по природным ресурсам.

В этих действиях России важно консолидироваться с динамичными странами, не отягощенными грузом западно-капиталистической модели хозяйствования и способные выдвигать новые творческие решения по организации общемирового социально-экономического развития (среди которых Индия, Китай, Бразилия, Вьетнам, Малайзия и др.).

Выводы

1. Теоретические концепции и практика регулирования экономических процессов в мире и в большинстве стран за последнее время претерпели серьезные изменения, на что активно повлияли процессы глобализации экономики, означающие распространение капитализма свободного рынка на все страны мира, максимальное открытие национальных экономик внешнему капиталу, поощрение дерегуляции и приватизации.

2. Влияние глобализации на мир крайне противоречиво. В главном выигрыше от глобализации — наиболее развитые страны во главе с США, которые определяют логику этого процесса и в которых в основном и размещаются штаб-квартиры крупных транснациональных корпораций.

3. Расширение либерально-рыночных принципов до масштабов мировой экономики не сопровождалось в ходе глобализации возникновением адекватных институциональных ограничителей для игроков рынка. Это в сочетании с происходившей утратой многими национальными государствами ряда регулирующих экономику функций открыло простор спекулятивно-финансовым и слишком рисковому видам бизнеса, приведшим в итоге к мировому кризису 2007–2010 гг.

Этот кризис показал, что нарастание сложных проблем в современной глобальной экономике не только требует все большего включения в их решение авторитетных международных и надгосударственных органов и организаций, но также увеличивает степень ответственности национальных государств как главных регуляторов экономического и социального развития на территориях по мандатам своих народов.

4. Вместе с тем опасность представляет усилившаяся тенденция ухода органов государственного управления национальных государств из под контроля народа (общества). Глобализация, в частности, способствовала нездоровому стремлению правительств вести себя как коммерческая корпорация, а не орган реализации национальных интересов. В этой связи весьма значимым направлением укрепления потенциала государств является *активизация общественных институтов*. Это подразумевает развитие разнообразных форм общественного контроля, распространяемых и на предпринимательский корпус и на функционирование органов государственного и муниципального управления, а также разработку эффективных норм и ограничений, которые позволили бы сдерживать произвол властей, бороться с засильем коррупции.

5. Обострение противоречий мирового развития в последнее время выдвигает перед Россией и другими странами, проводившими до сих пор политику прямой адаптации к глобально-капиталистическому миру, требование более разборчивого и творческого отношения к выбору модели экономического курса страны в ближайшее время и на перспективу. И масштабы страны, и вся ее история свидетельствуют, что она не может рассчитывать на прогресс, не будучи в числе стран лидирующей группы. Поэтому Россия просто обязана в короткие сроки преодолеть остатки обретенного за время рыночных трансформаций имиджа не вполне состоявшейся страны и вновь заявить о себе в мире как экономически сильная и самостоятельная страна.

Базой осуществления страной рывка могла бы быть стратегическая программа модернизации экономики, ориентированная на осуществление конкретных целевых задач — по повышению производительности труда и эффективности, осуществлению структурно-технологических сдвигов, достижению более высоких социальных параметров жизни народа. Завоевание на этой базе более высокого статуса среди государств мира позволило бы России активнее влиять на процессы вызревания здоровых концептуальных моделей общемирового развития.

Контрольные вопросы и задания

1. Перечислите основные признаки процесса глобализации мировой экономики. Особенности проявления результатов глобализации в развитых, развивающихся и переходных (постсоциалистических) странах.
2. Чем объясняется особая заинтересованность в глобализации со стороны ТНК?
3. Какова связь глобализационных процессов с запуском мирового финансово-экономического кризиса 2007–2010 гг.?
4. Дайте свой прогноз изменений регулирующих функций в сфере экономики, выполняемых национальными государствами и международными организациями.
5. Какое объяснение можно дать фактам поведения правительств (государственных органов) в глобальном мире по модели, аналогичной поведению корпораций?
6. Как должны сочетаться администрирование, демократизация и рынок в государственном механизме регулирования экономики сейчас и в будущем?
7. Дайте обоснования рациональным (с вашей точки зрения) моделям экономической политики российского государства по завершении мирового финансово-экономического кризиса.

Литература

Аналитические доклады победителей конкурса «Россия в условиях мирового кризиса». М.: Российский гуманитарный научный фонд. Языки славянских культур, 2009.

Бьюкенен Дж.М. Сочинения: Пер. с англ. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 21, 400–417.

Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997: Пер. с англ. Всемирный банк: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС». 1997.

Кушлин В. Посткризисная экономика: управление развитием // Экономист. 2010. № 6. С. 14–24.

Мау В.А. Сочинения. В 6 т. Т. 1. Государство и экономика. Опыт экономической политики. М.: Дело, 2010.

Перская В.В. Глобализация и государство. М.: Изд-во РАГС, 2009.

Уткин А.И., Федотова В.Г. Будущее глазами Национального совета по разведке США: глобальные тенденции до 2025 года. Изменившийся мир. М.: Институт экономических стратегий, Международная Академия исследования будущего, 2009.

Яковец Ю.В. Глобальные экономические трансформации XXI века. М.: Экономика, 2011.

Глава 4

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА¹

1. Макроэкономическая политика в системе государственного регулирования экономики

Развитие национальной экономики всегда есть плод усилий множества хозяйствующих субъектов, действующих исходя из собственных интересов, но в рамках определенной политики государства. Экономическая политика представляет собой совокупность упорядоченных и целенаправленных мероприятий и действий государства в сфере экономики. Содержание экономической политики, ее типы и формы определяются в зависимости от следующих главных признаков: цели, средства, время (протяженность) и пространство реализации экономической политики. Самой главной здесь характеристикой, конечно, являются цели, выдвигаемые государством. Но они обретают реальный смысл, если анализируются в органическом единстве со *средствами* их достижения.

По признаку *времени* экономическая политика может носить долгосрочный, среднесрочный, либо краткосрочный характер. Когда она строится на длительную перспективу с проработкой решений, способных серьезно изменить облик и структуру всей экономики или ее крупных блоков, правомерно говорить об *экономической стратегии* государства. Если же речь идет о специфике государственных действий в хозяйственной сфере на некоем коротком отрезке времени, то соответствующие разработки связывают с понятием *экономической тактики*.

¹ Глава написана в соавторстве с проф., д.э.н. Г.Ю. Ивлевой.

Пространственный аспект экономической политики определяет территориальные области, на которые распространяются выдвигаемые государством цели и задачи и применительно к которым выстраивается механизм их реализации. Обычно предполагается, что государственная экономическая политика касается национального хозяйства страны в целом. Вместе с тем эта экономическая политика обретает особые черты, когда проектируется применительно к тем или иным регионам или административно-территориальным образованиям.

Что же имеется в виду, когда говорят о *макроэкономической политике*? Словесная конструкция «макро» (в соответствии с греческим первоисточником) означает большие размеры рассматриваемого объекта. Поэтому понятие «макроэкономическая политика» изначально предполагает влияние на масштабную хозяйственную систему — на экономику страны в целом или экономику региона. Известно, что в экономической науке принято выделять два крупных раздела: микроэкономiku и макроэкономiku. Если микроэкономика — это взгляд на экономику *изнутри*: с позиций интересов множества хозяйствующих субъектов — предприятий, фирм, домохозяйств, то макроэкономика — это взгляд на всю экономику *сверху*, как бы с высоты птичьего полета. Макроэкономика — это наука о функционировании экономики как целого. Для нее характерен метод анализа, основанный на оценке агрегированных показателей экономики. Соответственно макроэкономическая политика — это политика, обеспечивающая нужное функционирование экономической системы страны в целом. Это всегда политика, исходящая от центра регулирования, т.е. от государства (правительства в широком смысле слова).

Как известно, национальные хозяйственные системы рыночного типа в нормальных условиях функционируют под воздействием двух механизмов — регулирования из центра и саморегулирования взаимодействующих хозяйствующих субъектов. И макроэкономическое регулирование можно определить как способ управления экономикой, при котором управляющему центру (государству) нет нужды оценивать каждое случайное воздействие на систему и давать элементам системы прямое указание, как на него реагировать. Упор делается на изменение институциональной среды и на стимулы, которые направляют поведение хозяйствующих субъектов и эволюцию всей системы в нужное русло, задаваемое потребностями, целями и всем содержанием экономической политики государства.

Макроэкономическое регулирование прежде всего предназначено для удержания системы на некоей траектории, заданной блоком управления. Оно подразделяется на два вида: регулирование по рассогласованиям (отклонениям от заданной траектории) и регулирование по критическим параметрам (чтобы не допустить по некоторым ключевым показателям скачивания экономики в критическое состояние).

В системе макроэкономического регулирования можно выделить два аспекта — *равновесно-статический* и *динамический*. Наиболее проработан в литературе первый аспект. Изначально макроэкономическая наука сложилась как наука о макроравновесиях, подразумевая задачи: равновесия совокупного спроса и совокупного предложения, обеспечения соответствия между собой потоков сбережений и инвестиций, сбалансированности доходов и расходов бюджета, баланса во внешнеэкономических связях и т.п. Достижимые равновесные состояния такого рода, как правило, временны. Они нарушаются не только вследствие каких-то противоречий, кризисов, а и самим естественным процессом развития (изменения) экономики. Поэтому статические равновесия необходимо рассматривать как моменты равновесия динамического.

Динамический аспект макроэкономической политики предполагает подход к экономике с позиций ее непрерывного развития, т.е. с позиций осуществления *расширенного воспроизводства* в рамках рассматриваемой макроэкономической системы в целом, т.е. в масштабе национального хозяйства страны (крупного региона или мира в целом).

В реально сложившейся практике макроэкономическую политику связывают прежде всего с мерами денежно-кредитного и бюджетно-налогового регулирования, нацеленными на упорядочивание экономических процессов в стране, на поддержание равновесия совокупного спроса и совокупного предложения на уровне, близком к полному использованию факторов производства в условиях стабильного уровня цен. Такие меры сами по себе приводят к макроравновесию обычно на относительно короткое время. Долгосрочная же результативность макрорегулирования обеспечивается только в том случае, если макроэкономическая политика рассматривается в контексте экономической стратегии страны на достаточную перспективу. Это предполагает, что среди инструментов управления экономикой страны весомое место занимают регулярные научно-технологические и социально-экономические прогнозы на дли-

тельные сроки и составляемые на их базе стратегические и индикативные среднесрочные планы, целевые национальные программы и др.

Итак, смысл макроэкономической политики неотделим от общего содержания экономической политики и стратегии государства. Если макроэкономическая политика есть ядро всей экономической политики государства, то экономическую стратегию страны следует рассматривать в качестве направляющего стержня всех видов и форм государственной экономической политики.

О многообразии проявлений экономической политики государства и различных формах макроэкономического регулирования дает представление рис. 4.1.

Подчеркнем, что макроэкономическая политика обретает целостность и непротиворечивость только при наличии ясной **экономической стратегии** — системы иерархически организованных долгосрочных целей, связанных с удовлетворением социально-экономических потребностей общества и соотнесенных с возможностями и текущим состоянием экономической системы.

В качестве основных целей экономической стратегии могут выступать экономический рост и повышение экономической эффективности развития национального хозяйства, достижение оптимального уровня занятости и стабильных цен, обеспечение роста доходов населения и социальной справедливости, достижение экологического равновесия и т.п. Вырабатываются также специфические цели, определяемые особым состоянием экономической системы и конкретными приоритетами страны. В качестве таковых могут выступать модернизация экономики, выращивание эффективных институтов, завоевание новых рынков и др.

Выдвигаемые государством наборы целей становятся компонентом экономической стратегии только в том случае, если они соразмеряются со средствами их достижения, т.е. «взвешиваются» по ресурсам. Кроме того, они должны тщательно выстраиваться и ранжироваться во времени своей реализации, а также прорабатываться в разрезе территориального пространства экономики.

Для реализации экономической стратегии государства могут в зависимости от конкретных особенностей экономики и переживаемого периода использовать различные инструменты макроэкономического регулирования.

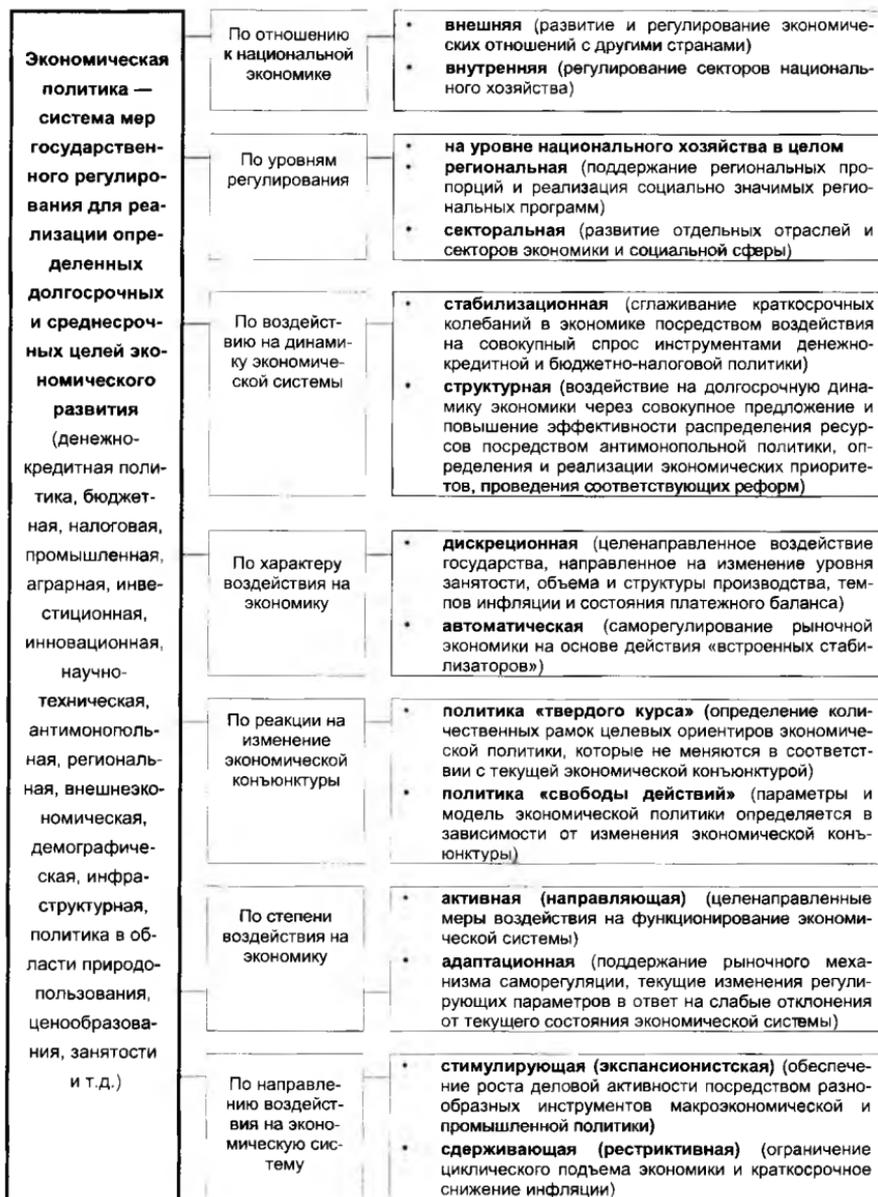


Рис. 4.1. Проявления экономической политики государства

Воздействие типичных инструментов макроэкономического регулирования на национальную экономику можно проследить путем анализа компонентов совокупного спроса в макросистеме, с помощью модели «круговых потоков» (см. рис. 4.2).

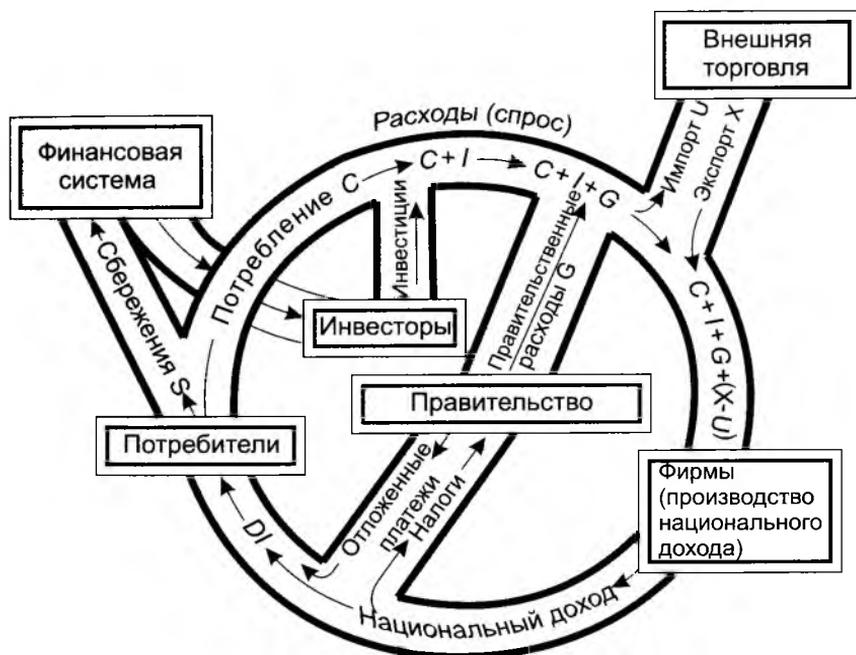


Рис. 4.2. Взаимосвязи факторов регулирования совокупного спроса

C – потребление (*consumption*); I – инвестиции (*investment*); S – сбережения (*saving*); G – правительственный спрос на товары и услуги (*government purchases*); X – экспорт; U – импорт; $(X - U) = X_n$ – чистый экспорт; DI – доход, остающийся в распоряжении производителя (*disposable income*), или располагаемый доход.

Предлагаем читателю самостоятельно проследить за движением в циркуляционном потоке совокупного спроса, равного $C + I + G + (X - U)$, начиная с этапа производства национального дохода и его распределения на соответствующие потоки – налогов, правительственных расходов, располагаемых потребительских доходов (которые направляются на потребление и сбережение) и на обеспечение потребностей экспорта.

В первую очередь нужно при этом отметить ключевую роль фигуры производителя. Именно предприятия, фирмы выступают источником формирования национального дохода, образующего исходную массу совокупного спроса (поступающую в «кольцевую трубу» распределения).

Далее, видно, что основной фигурант текущего спроса — потребитель. Именно он предъявляет производителю (через продавцов) основную часть совокупного спроса, направляя средства из полученной массы доходов (DI) наибольшую их часть на текущее потребление (C). Но потребитель одновременно и первоисточник последующих возможных инвестиционных потоков. Именно здесь, как видно из рис. 4.2, формируются и начинают движение сбережения.

Анализируя рис. 4.2, мы можем оценить и те главные противоречия, которые возникают, если сбережения (S), попадающие в финансовую систему, не трансформируются в *инвестиции* (I), а превращаются в фактор изолированной работы финансовой системы на саму себя.

Нужно обратить внимание на значимость еще двух крупных факторов, обозначенных на схеме совокупного спроса. Это — фактор правительственных закупок (G) как огромной силы стабилизатор в системе совокупного спроса. Его влияние было явно занижено в ходе российских реформ 90-х годов. Компенсатором несовершенств рыночного саморегулирования в руках правительства также выступает механизм *трансфертов*. Трансферты позволяют обеспечивать более равномерное распределение ресурсов между различными слоями населения и даже между поколениями людей.

В модели «круговых потоков» для открытой экономики выделяются так называемые утечки (любое использование дохода не на покупку произведенной в стране продукции) в виде сбережений, налоговых платежей и импорта; а также «инъекции» (любое дополнение к потребительским расходам на продукцию, произведенную внутри страны) в виде инвестиций, государственных расходов и экспорта.

При равенстве совокупных расходов домохозяйств, фирм, государства (правительства) и внешнего мира объемам производства товарные и денежные потоки осуществляются беспрепятственно — именно это принципиальное положение лежит в основе равновесной модели экономики. Отсюда и следует одна из важнейших задач макроэкономической политики — стабилизация (и стимулирование) совокупного спроса, который на-

прямою воздействует на занятость и объемы производства, определяя их динамику.

Участвующие в модели «круговых потоков» экономические агенты одновременно являются *субъектами* экономической политики, т.е. теми силами, которые на основе осознанной потребности и определенного хозяйственного интереса имеют стимулы к формированию и реализации той или иной экономической политики.

Среди субъектов экономической политики выделяют носителей, выразителей и исполнителей хозяйственных интересов. *Носители хозяйственных интересов* — это социальные группы, отличающиеся особыми интересами, обусловленными их социально-экономическим положением, принадлежностью к определенной территории или виду деятельности. *Выразители хозяйственных интересов* — это объединения носителей экономических интересов, ставящих своей целью защиту данных определенных интересов и осуществляющих для этого активное воздействие на государственную экономическую политику. *Исполнители хозяйственных интересов* — это субъекты, реализующие то или иную программу экономической политики.

Естественно, в ходе реализации экономической политики могут возникать столкновения стратегий разных хозяйствующих субъектов, которые руководствуются собственными сильно различающимися по направленности интересами.

Экономическая политика сталкивается с проблемами не только на этапе реализации, но и при формировании. Можно выделить несколько таких проблем:

1. Трудности с определением наилучшей модели экономической политики.

2. Наличие противоречий между выдвигаемыми целями (проблема дилеммы целей). Например, борьба с инфляцией противоречит задаче роста производства на основе обеспечения полной занятости, достижение социальной справедливости может быть в противофазе курсу на экономическую эффективность.

3. Несовершенство экономической информации и, как следствие, некорректность предварительных прогнозов и расчетов.

4. Трудности, а порой и невозможность согласования интересов субъектов экономической политики.

5. Наличие внутренних временных лагов (промежутка времени) между моментом изменения в экономике и моментом принятия ответных мер экономической политики.

Для того чтобы более успешно разрешать проблемы подобного рода, специалисты и все работники, участвующие в разработке и реализации макроэкономической политики, должны овладеть научно-теоретическими основами макроэкономического регулирования, хорошо понимая как возможности, так и ограничения, свойственные сложившимся на сегодня теоретическим моделям макроэкономической политики.

2. Теоретическая база равновесного макроэкономического регулирования

Макроэкономическое регулирование национального хозяйства на практике чаще всего базируется на теоретических постулатах равновесной экономики, что придает макроэкономической политике преимущественно стабилизационный характер. Это свойственно и неолиберальному, и кейнсианскому направлениям макроэкономической политики при всех различиях между ними, отмеченных в гл. 2. В самом деле, в неоклассической модели экономика рассматривается как внутренне стабильная система, которая автоматически приходит в состояние долгосрочного равновесия. Теоретической основой макроэкономического равновесия выступает уравнение обмена $MV = PY$, где MV — совокупные расходы покупателей, а PY — общие доходы продавцов. Предпочтение в рамках этой модели отдается методам денежно-кредитного регулирования. Кейнсианская модель предполагает более активную регулирующую роль государства, но основная задача заключается в стабилизации внутренне неустойчивой экономики. Теоретическим базисом здесь служит уравнение совокупных расходов $Y = C + I + G + X_n$, которое определяет величину номинального ВВП. И в качестве доминирующих инструментов государственного регулирования рекомендуется использовать методы бюджетно-налоговой политики. Несмотря на явные отличия, для данных подходов характерно общее понимание макроэкономической политики как в первую очередь стабилизационной политики, обеспечивающей совпадение (равновесие) совокупного спроса и совокупного предложения.

Ограниченность данной предпосылки очевидна, поскольку достижение равновесного состояния — лишь момент экономической жизни. Тем не менее, четкие представления о закономерностях движения к макроэкономическому равновесию яв-

ляются неперенным условием решения более сложных динамических проблем макроэкономического регулирования. Нацеленность государственного регулирования на поддержание стабильности в экономике и недопущение диспропорций предполагает в условиях открытой экономики достижение равновесия на трех рынках — товарном, денежном и валютном (внешнем).

Рассмотрение достижения общего равновесия всех рынков в экономике включает несколько этапов:

1. Равновесие агрегированного товарного рынка.
2. Равновесие денежного рынка.
3. Общее равновесие товарного и денежного рынка.
4. Равновесие рынка ресурсов.
5. Общее внутреннее макроэкономическое равновесие.
6. Равновесие платежного баланса (внешний баланс).
7. Общее внутреннее и внешнее равновесие в экономике.

Макроэкономическое равновесие на товарном рынке (см. рис. 4.3) достигается в точке A , где при равновесном уровне цен P^0 и равновесном объеме производства Y^0 достигается равенство

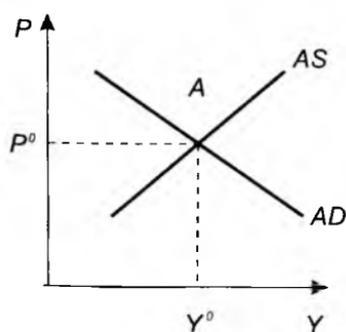


Рис. 4.3

совокупного спроса (AD) и совокупного предложения (AS), что означает совпадение совокупных расходов ($C + I + G + X_n$) и стоимости произведенной продукции. В этом случае объема совокупных расходов (воплощенных в совокупном спросе) достаточно для покупки всей произведенной продукции. Но при этом необходимо учитывать воздействие *сбережений* («утечки», «изъятия») и *инвестиций* («инъекции», «вливания»), равновесие которых устанавливается на денежном рынке.

Для конкретизации равновесных состояний на товарном рынке необходимо обратиться к анализу денежного рынка. На этом рынке равновесие (см. рис. 4.4) достигается в точке B при равенстве спроса на деньги (L) и реального (без учета уровня цен) предложения денег (M), что задает равновесный уровень ссудного процента (R^0). Заметим, что для краткосрочного периода предложение денег считается фиксированным.

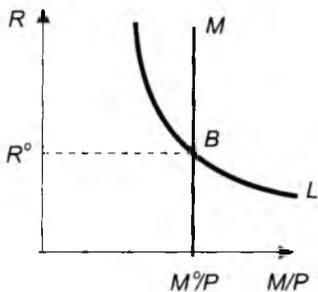


Рис. 4.4.

Связи товарного и денежного рынков можно проследить с помощью следующих логических цепочек:

1. Изменение равновесного уровня цен на товарном рынке — изменение трансакционного спроса на деньги (спроса на деньги для свершения сделок) — изменение равновесной ставки ссудного процента.

Например, при повышении цен требуется больше наличности для покупки товаров, что означает увеличение спроса на деньги, и соответственно увеличение процентных ставок (цены денег) на денежном рынке. Наблюдается прямая зависимость между изменением уровня цен и уровня процентной ставки.

2. Изменение равновесной ставки процента на денежном рынке — изменение инвестиционной активности — изменение объемов производства, т.е. совокупного предложения на товарном рынке.

Например, при повышении ссудного процента инвестиционная активность в экономике снижается, что уменьшает деловую активность и влечет за собой снижение объемов предложения товаров. Таким образом, наблюдается обратная зависимость между изменением процентной ставки и изменением объемов предложения.

Данные наблюдения раскрывают смысл процесса формирования общего равновесия товарного и денежного рынка, который описывается с помощью моделей *IS-LM кривых* (см. рис. 4.5).

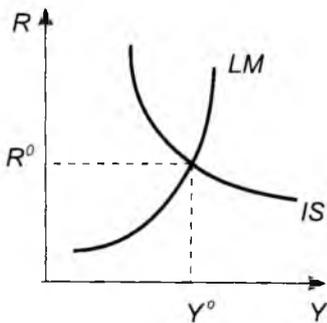


Рис. 4.5

Кривая IS (инвестиции-сбережения) описывает равновесие товарного рынка при разных ставках процента. Во всех точках этой кривой соблюдается равенство инвестиций и сбережений. Для этой кривой характерна обратная зависимость между уровнем процентной ставки R и объемом производства Y (о чем говорилось выше).

Кривая LM (ликвидность-деньги) характеризует равновесие на денежном рынке при разных объемах про-

изводства (и соответственно при разных уровнях цен). Характер кривой обусловлен прямой зависимостью между изменениями уровня цен и уровня процентной ставки.

Пересечение кривых равновесия товарного (IS) и денежного (LM) рынков дает приемлемые значения величины ставки процента R (равновесная ставка процента) и уровня дохода Y (равновесный уровень дохода), обеспечивающие одновременное равновесие на этих двух рынках.

Совокупность всех точек *двойного равновесия товарного и денежного рынков*, показанных в модели $IS-LM$, позволяет в итоге сложить модель *совокупного спроса* AD . На этой основе можно проследить, каким образом изменение некоторых параметров товарного или денежного рынков (предложения денег, скорости их обращения, объема инвестиций и т.д.) приводят к изменению совокупного спроса.

Все возможные варианты *общего равновесия рынков ресурсов* представляются *моделью совокупного предложения* AS .

И пересечение *совокупного спроса и совокупного предложения* на данном этапе анализа рассматриваются уже не как равновесное состояние товарного рынка, а как *общее внутреннее макроэкономическое равновесие*.

Открытый характер национальной экономики (что неизбежно в условиях глобализации) делает необходимым анализ *внешнего равновесия*, трактуемого как поддержание нулевого сальдо платежного баланса страны при определенном режиме валютного курса.

Взаимосвязь между изменениями платежного баланса и «внутренними» показателями экономики можно провести по двум направлениям.

1. Изменение уровня дохода (совокупного спроса), в частности, за счет государственных расходов, приводит к изменению объемов импорта и тем самым к изменению сальдо внешней торговли (счета текущих операций). Например, при росте государственных расходов (в рамках стимулирующей бюджетно-налоговой политики) растут и расходы на импортную продукцию (как за счет общего возрастания спроса, так и из-за развития инфляции и удорожания отечественной продукции). В этом случае увеличивается отток валюты из страны, сальдо внешней торговли ухудшается.

2. Изменение ссудной процентной ставки изменяет объемы притока капитала из-за рубежа и тем самым влияет на сальдо счета движения капитала. Так, при росте процентной ставки в стране создается стимул для притока иностранного капитала,

что способствует улучшению сальдо счета движения капитала и всего платежного баланса страны.

Общее воздействие обозначенных процессов на платежный баланс страны зависит от многих факторов: мобильности капитала, режима валютного курса (фиксированного или плавающего), структуры совокупного спроса, характера торговой политики и т.д.

Достижение одновременного внутреннего и внешнего равновесия теоретически в координатах $R-G$ (*ставка процента – государственные расходы*) можно представить как пересечение линий YY и BP (рис. 4.6).

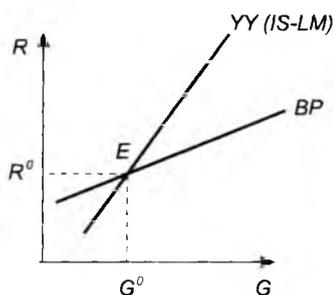


Рис. 4.6

Предполагается, что модель YY — воплощает внутреннее макроэкономическое равновесие при разных уровнях государственных расходов. С некоторым допущением можно рассматривать эту модель как модель $IS-LM$ кривых. Соответственно модель BP (обозначение BP есть аббревиатура английского понятия *balance of payments* — *платежный баланс*) представляет собой набор сочетаний объемов государственных расходов и значений ставки процента, соответствующих поддержанию нулевого сальдо платежного баланса. В точке E будет наблюдаться ситуация нулевого сальдо платежного баланса (внешнее равновесие) при отсутствии инфляции и при полной занятости (внутреннее равновесие). Итак, здесь общее внутреннее и внешнее равновесие можно представить как итог равновесных состояний на базе модели $IS-LM-BP$.

Практическая реализация экономической политики, направленной на достижение внутреннего и внешнего равновесия, требует разграничения *денежно-кредитной* и *бюджетно-налоговой* политики. Считается, что в условиях фиксированного обменного курса внутреннее равновесие лучше обеспечивается инструментами бюджетно-налоговой политики, а внешнее — инструментами денежно-кредитной политики. В условиях плавающего валютного курса распределение инструментов экономической политики меняется: денежно-кредитная политика сильнее воздействует на доход и внутреннее равновесие, а бюджетно-налоговая политика сохраняет свою значимость в случае низкой мобильности капитала.

3. Макроэкономическая политика развития

Эффективное использование модели общего внутреннего и внешнего равновесия в качестве теоретической основы макроэкономической политики возможно только для экономики с развитым и действенным рыночным механизмом при стабильных внешних условиях. Имеется в виду, что макроэкономическая политика просто помогает рыночному механизму саморегуляции быстрее вернуть экономическую систему к устойчиво-равновесному состоянию. Такие регуляционные действия государства в литературе классифицируют как политику «точной настройки» экономики. В этом процессе значительную роль играют так называемые встроенные стабилизаторы, к которым можно отнести, например, изменения в характере государственных трансфертов, налоговые стимулы, использование механизмов участия работников в прибыли предприятий.

В ситуации, когда экономика обретает неустойчивость, связанную вступлением в фазы кризисного спада, так что рыночный механизм становится неэффективным из-за нарастающего разрыва обратных связей, государственная макроэкономическая политика должна быть более целенаправленной и включать элементы активной структурной и инвестиционной политики.

Если экономика переживает системный кризис и находится в состоянии трансформационной неустойчивости, эффективность макроэкономической политики, основанной на постулатах равновесной экономики, значительно снижается, поскольку трансформируемая экономика утрачивает механизмы саморегуляции и нуждается в первую очередь не в достижении равновесного состояния, а в определении путей динамичного развития и выборе стратегических целей. В этом случае макроэкономическая политика непременно должна быть дополнена активной структурной политикой, предусматривающей выстраивание приоритетов социально-экономического развития и формирование адекватной институциональной среды, которая в свою очередь выступает основой обретения экономической системой устойчивости и макроэкономической пропорциональности.

Реализации динамического подхода в макроэкономической политике государства в определенной мере соответствует ориентация на положения экономической науки в области теории

расширенного воспроизводства, о которых шла речь в гл. 1. При этом с учетом особенностей переживаемого времени необходимо исходить из требований инновационного типа расширенного воспроизводства (см. рис. 1.1). Разработка и проведение в жизнь макроэкономической политики, ориентированной на расширенное воспроизводство инновационного типа, требует исключительно высокой квалификации соответствующих структур правительства.

Динамический подход в регулировании экономики предполагает возможность влияния на ее будущее посредством прежде всего инвестиционной политики. Главным критерием успеха при этом считается устойчивый экономический рост. Но этот традиционный подход все более начинает вступать в противоречие с экологическими ограничителями. Нужно констатировать, что благоприятный период для высокоразвитых капиталистических стран, когда они могли практически без ограничений черпать ресурсы из природы для целей роста на выгодных для себя условиях, завершился. Использувавшаяся узким слоем капиталистических стран модель экономического развития не может быть распространена на весь глобальный мир. И к этому качественно новому обстоятельству человечеству предстоит нелегкая адаптация.

России, которая допустила в период несбалансированных рыночных реформ серьезные потери в экономическом потенциале, предстоит в политике ближайших лет сделать ставку на всемерное стимулирование экономического роста. Но этот рост должен обрести новое качество, т.е. должен воплощать собою прогрессивные структурные сдвиги, опираться на научно-технологические нововведения с большим потенциалом результативности. Стране нужно с умом суметь преодолеть так называемую голландскую болезнь, т.е. хроническую зависимость экономического роста от добычи и продажи на внешних рынках топливно-энергетических и других природных ресурсов, трансформировав свои преимущества как богатой в ресурсном плане страны прежде всего на путях эффективного освоения модели инновационного развития, соответствующей перспективным технологическим укладам. На это, в сущности, и должна быть направлена всесторонняя модернизация экономики страны, объявленная в качестве генерального направления экономической политики России на современном этапе.

Активная политика модернизации должна способствовать выработке новых, адекватных времени подходов к макроэкономической политике. Действующие теории равновесного макроэкономического регулирования отражают тот опыт функционирования рыночной капиталистической экономики, который сложился в основном еще в период Великой депрессии 1930-х годов. Эти подходы закрепились во всех ныне распространенных учебниках по макроэкономике и составляют базу так называемого мейнстрима (главного течения) в экономической науке. Однако накапливается все больше проблем, которые неразрешимы с помощью инструментария «мейнстрима». Назревает, в особенности, под воздействием новых противоречий, вскрывшихся в ходе мирового финансово-экономического кризиса, переход к принципиально новой парадигме анализа социально-экономической динамики. Контуров такой парадигмы пока не ясны, и, к сожалению, еще нет достаточной мотивации ни в России, ни на Западе к осуществлению углубленной научной проработки вопросов выбора удовлетворительного для всего человечества пути дальнейшего развития.

В России на протяжении длительного периода реформ трансформация экономической системы осуществлялась на упрощенной и морально устаревающей научно-методологической базе, свойственной капитализму прошлого века, что приводило к принятию неэффективных, не соответствующих современным реалиям реформационных решений. Все это ныне предельно актуализирует *потребность творческих подходов* в разработке как теории и методологии макроэкономической политики, так и конкретных программ и способов реформирования и развития российской экономики.

4. Принципы эффективной реализации государственной макроэкономической политики

Несмотря на ограничения теоретико-методологического характера и нарастающие противоречия в мировой экономике, Россия, как и другие страны, рассчитывающие на развитие экономики и повышение социального уровня жизни народа, стоит перед необходимостью действовать в этих направлениях весьма энергично. Научой и человеческим опытом наработан ряд принципов, имеющих непреходящее значение для правительственных структур при проектировании и реализации макроэкономической политики. Укажем на некоторые из них.

1. *Соотнесение макроэкономической политики с текущим состоянием экономической системы.* Очевидно, выбор модели и инструментов регулирования необходимо осуществлять в зависимости от природы неравновесных состояний (шоки спроса и предложения, циклические или трансформационные изменения). Практика развитых стран показывает, что наибольшая эффективность при реализации макроэкономической политики достигается в рамках развитой и диверсифицированной рыночной системы, при наличии большого количества конкурентных фирм, мощного финансового сектора и эффективного управленческого аппарата.

2. *Обеспечение тесного взаимодействия макроэкономической политики с другими видами экономической политики (особенно со структурной) на основе реализации объединяющей экономической стратегии.* В России отсутствие в течение длительного времени (в особенности, в начале трансформационного периода) непротиворечивой экономической стратегии приводило к затянувшемуся доминированию целей стабилизации над целями развития и заморозило назревшую модернизацию. Это стало одной из фундаментальных причин неготовности экономики России к разразившемуся глобальному финансово-экономическому кризису.

3. *Формирование устойчивых поведенческих реакций хозяйствующих субъектов, позволяющих выявить существенные взаимосвязи между изменением макроэкономических параметров и поведением экономических агентов.* Создание таких поведенческих механизмов — процесс достаточно длительный и требующий развитой и стабильной институциональной базы. В России, к сожалению, период трансформирования отношений собственности оказался не вполне регулируемым с позиций общенациональных интересов и не привел к формированию критического слоя эффективных собственников. Деструктивный характер хозяйственной деятельности значительного числа экономических субъектов, краткосрочная мотивация, спекулятивный и рентоориентированный характер их экономического поведения ограничивают использование более сложных моделей макроэкономической политики, способных качественно улучшить результаты государственного регулирования экономики.

4. *Достижение оптимального (непротиворечивого) соотношения в использовании инструментов денежно-кредитного и бюджетно-налогового регулирования.* Например, стабилизацию

цен целесообразно на определенных этапах осуществлять монетарными методами, тогда как стимулирование деловой активности — преимущественно методами налоговыми. Однако сочетание таких инструментов зависит от конкретных условий.

5. Стабильность и демократический характер политической системы, создающие условия для обеспечения постоянной «обратной связи» между содержанием макроэкономической политики и интересами всего населения страны.

Результативность макроэкономической политики органически связана с повышением эффективности всего процесса государственного регулирования экономики и управления обществом. В этой связи важен переход от количественной оценки роли государства в экономике к оценкам качества государственного механизма, отражающим степень влияния государственной политики на уровень благосостояния народа. Это предполагает обеспечение активного участия населения в управлении, особенно на местном уровне, повышение роли неправительственных форм организации общества, внедрение более совершенных принципов оплаты труда государственных служащих и др.

Важной проблемой является создание и поддержка механизма по отслеживанию постоянного соответствия содержания экономических преобразования интересам населения, что должно способствовать включению широких слоев людей в процессы разработки и реализации эффективной экономической политики.

Выводы

1. Макроэкономическая политика — это политика, обеспечивающая нужное функционирование экономической системы страны в целом и выступающая ядром всей социально-экономической политики государства. Макроэкономическое регулирование есть непрерывное управление экономикой со стороны государства, когда упор делается на изменение институциональной среды и на стимулы, которые направляют поведение хозяйствующих субъектов и эволюцию всей системы в нужное русло, задаваемое потребностями, целями и всем содержанием экономической политики государства.

2. Известны два подхода к макроэкономическому регулированию — *равновесно-статический* и *динамический*. Наиболее проработан в литературе и используется на практике первый

подход. На его базе решаются задачи равновесия совокупного спроса и совокупного предложения, обеспечения соответствия между собой потоков сбережений и инвестиций, сбалансированности доходов и расходов бюджета, баланса во внешнеэкономических связях. Но достигаемые равновесные состояния такого рода, как правило, временны. В связи с быстро меняющимися условиями хозяйствования в мире модели макроэкономического регулирования на базе равновесно-статического подхода все более ограничены в своих возможностях применения на практике.

Динамический подход к макроэкономической политике предполагает анализ изменений в экономике во времени и выявление условий ее развития, т.е. подход с позиций осуществления *расширенного воспроизводства* в рамках рассматриваемой макроэкономической системы в целом. Динамический подход предполагает возможность влияния на будущее экономики посредством активной инвестиционной и инновационной политики, что требует исключительно высокой квалификации соответствующих структур правительства.

3. Макроэкономическая политика обретает целостность и непротиворечивость только при наличии ясной экономической стратегии, т.е. системы иерархически организованных долгосрочных целей, связанных с удовлетворением социально-экономических потребностей общества и соотносенных с возможностями и текущим состоянием экономической системы.

4. Эффективность макроэкономической политики во многом зависит от устойчивости институциональной среды и уровня законопослушания в обществе. Государственная власть не только устанавливает правила, но и, будучи элементом системы, сама должна неукоснительно подчиняться правовым нормам. Все это предполагает органическое взаимодействие институтов государственной власти и гражданского общества.

Контрольные вопросы и задания

1. Как соотносятся понятия «экономическая политика», «экономическая стратегия», «экономическая тактика»?
2. Какова взаимосвязь между различными проявлениями экономической политики?
3. При каких обстоятельствах в модели «круговых потоков» возникнут макроэкономические диспропорции?

4. Каким образом можно минимизировать сложности формирования экономической политики государства?
5. Что произойдет с графиком совокупного спроса при увеличении ссудной процентной ставки?
6. При каких условиях *IS*-кривая сдвинется вверх? Каков экономический смысл такого сдвига?
7. Какая модель макроэкономической политики была бы, на ваш взгляд, рациональной для России в современных условиях?

Литература

Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика: Учебник. 5-е изд. М.: Изд-во «Дело и сервис», 2002.

Кушлин В.И., Ивлева Г.Ю., Клюкин П.Н. Макроэкономика: Государственное регулирование в условиях глобализации: Учебно-методический комплекс для подготовки магистров. М.: Изд-во РАГС, 2007.

Мэнкью Н.Г. Принципы макроэкономики. 2-е изд.: Пер. с англ. СПб.: Питер, 2004.

Основы национальной экономики: Учеб. пособие / Рук. авт. колл. и научн. ред. А.В. Сидорович. М.: Изд-во «Дело и сервис», 2009.

Серегина С.Ф. Роль государства в экономике. Синергетический подход. М.: Дело и Сервис, 2002.

Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007 / В. Мау, К. Рогов, А. Радыгин и др. М.: Дело, 2008.

Глава 5

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ. ДВИЖЕНИЕ К ЭФФЕКТИВНОМУ ГОСУДАРСТВУ

1. Понятие эффективности государственного регулирования экономики

Регулирование экономики в масштабе страны осуществляется государственными органами (правительством в широком смысле слова) в рамках полномочий, предоставленных народом, и в соответствии с целями, выдвинутыми обществом. Это регулирование должно обеспечивать устойчивость хозяйственной системы страны и достижение ею наилучшим образом социально-экономических результатов, соответствующих интересам общества. Стало быть, понятие «эффективность государственного регулирования экономики» неотделимо от более общих понятий — «эффективность экономики» и «эффективность экономического развития».

Эффективность экономики как категория экономической науки есть отражение системы отношений, складывающихся в обществе по поводу достижения целесообразного результата, создаваемого процессом производства и реализуемого в потреблении, в связи с совершаемыми затратами. Определение эффективности может осуществляться на уровне национального хозяйства страны, на уровне иных региональных и отраслевых хозяйственных систем, на уровне фирм (предприятий), домохозяйств, предпринимательских проектов.

Решая проблемы эффективности на уровне макроэкономической системы страны, необходимо руководствоваться следующими принципами:

- должная оценка обстоятельств, связанных с *редкостью (ограниченностью)* исходных ресурсов для осуществления хозяйственной деятельности;
- высокая значимость проблемы эффективного распределения ресурсов между программами развития, а также субъектами хозяйства;
- важность создания отлаженных процедур (механизмов) сопоставления *целей и ресурсов*;
- необходимость учета не только сегодняшних, а и *будущих* потребностей людей.

Какими показателями принято измерять эффективность экономики в контексте государственного влияния? Поскольку эффективность как таковая есть сопоставление результата с затратами, то логичным при оценках эффективности экономики страны является исчисление отношений созданного за рассматриваемый период экономического продукта (ВВП, ВНП, национального дохода, прибыли) к затраченным ресурсам. Наиболее значимыми показателями эффективности являются: *производительность труда, фондоотдача, капиталотдача, материалоотдача или обратные им показатели — трудоемкость, фондоемкость, капиталоемкость, материалоемкость* экономики (продукции) и др.

Поскольку в основе такого рода измерителей лежит определение величины созданного за рассматриваемый период продукта, а таковым на уровне макросистемы обычно выступает величина валового внутреннего продукта (ВВП), то укрупненные оценки эффективности правительственной политики делают обычно на основе анализа темпов изменения и масштабов ВВП. В определенной мере это оправданно, хотя нужно отдавать себе отчет, что этим не улавливается в необходимой степени качественная сторона результативности экономической политики. С учетом последнего обстоятельства спектр показателей, к которому прибегают для отражения эффективности экономики и мер по ее регулированию, весьма широк. Он включает как конечные социально-экономические показатели, так и различного рода промежуточные оценочные параметры, призванные отразить качество тех или институтов и форм государственного управления.

Способы оценки эффективности государственных регуляций весьма сильно зависят от того, на какой фазе циклического развития находится экономика, а также от продолжительности

периода, на который распространяется анализ. Так, методы оценки эффективности в применении к странам, находящимся в фазе трансформаций экономической системы, будут сильно отличаться от методов оценки эффективности экономического развития в странах устойчивой динамики.

Проблема эффективности в литературе детально проработана во многих разрезах, касающихся, например, оценки хозяйствования в фирмах и их подразделениях, оценки инвестиционных проектов, нововведений и др. Однако она еще недостаточно разработана в аспекте соизмерения затрат и результатов в ходе крупных реформ в экономике. Такие реформы обычно связаны с преобразованием значительного массива институтов. Но большинство проектов, рекомендующих радикальные рыночные реформы в экономике, исходят из представления, что сами рыночные институты являются беззатратными. Между тем это далеко не так.

Измеряя транзакционные издержки¹ на рынке США, возникающие при движении товара (затраты на банковские и финансовые услуги, страхование, оптовую и розничную торговлю), Д. Норт и Д. Уоллес установили, что свыше 45% национального дохода этой страны приходится на транзакции, более того, что эта доля за 100-летие выросла примерно на 20 процентных пунктов (с 25%). Стало быть, транзакции и эксплуатация современных институтов экономики потребляют очень большую и все возрастающую долю ресурсов в макросистемах.

Масштабы государственных затрат на управление обществом в сопоставлении с объемами производства ВВП служат значимой характеристикой эффективности государства. При запуске рыночных трансформаций в России и других странах, как известно, в качестве аксиомы было задано утверждение, что государство занимает слишком большое место во всех процессах в обществе, поэтому центральным направлением реформ стал курс на разгосударствление экономических и социальных процессов, имея в виду, что большинство задач в управлении возьмет на себя рынок. Однако лежащее в основе этого курса предположение о том, что чем более развита ры-

¹ В последнее время термину «транзакционные издержки» придают более широкий смысл, чем просто издержки, связанные с обменом. И под транзакционными издержками понимаются все «издержки эксплуатации экономической системы».

ночная экономика, тем меньше роль государства, оказалось на деле мифом. Исследования, организованные Всемирным банком, установили прямо противоположное. Если в среднем по промышленно развитым странам государственные расходы составляли по состоянию на конец XX в. примерно *половину* их ВВП, то в развивающихся странах (там, где рыночные механизмы во многом еще только предстояло формировать) они были на уровне одной *четверти* ВВП.

В России нелиберальные предпочтения в реформах обернулись, с одной стороны, прямо-таки «бегством» государства из экономики. И несмотря на то, что в конце XX в. уровень затрат на государственные нужды в России был значительно ниже уровня, характерного для большинства развитых стран (составляя порядка 27–29% ВВП), в официальных проектах нашего правительства тех лет (в трехлетних программах социально-экономического развития, подготавливаемых Минэкономразвития) продолжали настойчиво выдвигаться задачи дальнейшего снижения соответствующих расходов государственного бюджета с доведением их до 22–23% ВВП, т.е. ниже планки, характерной в среднем для слаборазвитых стран. И это было именно «бегством» государства от функций управления экономикой и обществом.

Но такой «уход» государства из экономики у нас не стал на деле желаемой экономической либерализацией жизни предпринимательского сословия. Российские «разгосударствление» и приватизация выразились в своеобразном усилении диктатуры государственных органов по отношению к обществу в целом, поскольку при этом подавляющее большинство населения фактически лишалось не только всяческих прав на ключевые участки ранее общественного национального богатства, а и возможностей свободного равноправного бизнеса и деловой карьеры по способностям. Таким образом, другую (печальную) сторону российской «либерализации» составило фактическое усиление государственного насилия, хотя и в его избирательной форме. Этот парадокс был обусловлен эксклюзивным характером использования государственных институтов при переходе от «государственной» к частнокапиталистической экономике весьма узким слоем лиц. Были грубо нарушены принципы свободно-конкурентных отношений в течение наиболее ответственного периода становления базового слоя предпринимательских структур в стране, что и выразилось в доминировании

олигархических и компрадорских форм частного предпринимательства.

Таким образом, проблема эффективности государственного регулирования экономики весьма сложна, потому что очень сильно зависит от исторического контекста и расклада социально-экономических интересов в стране, которым определяется структура целей экономической стратегии и политики государства на том или ином этапе. Количественные измерители эффективности государственного управления, в основе которых лежит сопоставление макроэкономического эффекта (в форме объемов или темпов роста ВВП) с государственными расходами на управление весьма важны для понимания тенденций в этой плоскости. Однако они должны дополняться изучением многих других параметров, отражающих качественную сторону эффективности деятельности государства в сфере экономики и социального развития. Поэтому не случайно на определенном этапе актуализировались постановки вопроса о движении к *эффективному государству*.

2. Требования формирования эффективного государства

Вопрос об эффективности государственного влияния на экономические процессы приобрел особую остроту и новые грани в период глобализации мировой экономики и в связи с начавшимися во многих странах процессами трансформации существовавших там экономических систем с ориентацией на модели свободной рыночной экономики. В практическую плоскость выдвинулась задача движения к «эффективному государству».

Выделяются два подхода к решению задач формирования эффективного государства и соответственно к оценкам эффективности государственного организма.

1. Оценивается сам процесс трансформаций экономической системы в странах по сравнению с первоначальными состояниями, имея в виду прежде всего преобразования государственных институтов и форм организации рыночного хозяйства.

Характерным примером в этом плане является трансформационный подход, разработанный в рамках ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). Данный подход был реализован при осуществлении специальной программы ОЭСР (получившей название *СИГМА*), направленной на

поддержку государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы в связи с их выходом из советского блока и началом активных рыночных трансформаций экономики и политической интеграции с Западом.

2. Подход, предложенный в 90-х годах к оценке эффективности преобразований в системе государственного управления разных стран структурами Всемирного банка. Эти предложения также были связаны с началом процессов экономических и политических реформ в странах с переходной экономикой (в постсоциалистических странах), но затем они переросли в более общую систему оценок эффективности функционирования государственных органов различных стран мира. В отличие от методологии ОЭСР в данном подходе делается упор не на анализ непосредственно изменений в институциональных формах в ходе реформ, а больше на выявлении того, насколько реформы в государстве содействуют *достижению целей социально-экономического развития*.

Специалистами Всемирного банка предложена особая система измерителей качества государственного управления, получившая название GRICS, что представляет собою аббревиатуру следующего набора английских слов: *Governance Research Indicator Country Snapshot*. Точный перевод данной словесной конструкции на русский язык сделать сложно, но смысл очевиден: речь идет о некоем снимке (срезе) индикаторов по странам в целях исследования уровня государственного управления. По исследуемым странам исчисляется так называемый *интегральный показатель государственного управления (Индекс GRICS)*. При этом на самом деле анализируются во взаимосвязи шесть индексов как компонентов качества государственного управления:

1. *Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability)* — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Показатель степени независимости прессы тоже относится к данной группе.

2. *Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence)* — индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны).

Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами.

3. *Эффективность правительства (Government Effectiveness)* — индекс отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

4. *Качество законодательства (Regulatory Quality)* — значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

5. *Верховенство закона (Rule of Law)* — индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.

6. *Контроль коррупции (Control of Corruption)* — индекс отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). Несмотря на видимую прямолинейность индекса, в нем учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Интегральный показатель государственного управления определяется раз в два года и оценивает эффективность государственного управления более чем в 200 странах. Индексы исчисляются в виде рейтингов по данным, взятым из многих представительных источников и обработанных специальными экспертными группами.

В табл. 5.1 приводятся для иллюстрации данные индекса GRICS по России за 1996, 2000, 2004 и 2008 гг. Значение индекса (в форме рейтинга) интерпретируется как процент стран в мире, позиция которых по данному индексу оценивается ниже выбранной страны. Чем выше значение рейтинга, тем бо-

Индексы GRICS по России в 1996–2008 гг.

| Индексы | 1996 г. | 2000 г. | 2004 г. | 2008 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Право голоса и подотчетность | 40 | 34 | 31 | 22 |
| Политическая стабильность и отсутствие насилия | 17 | 23 | 18 | 24 |
| Эффективность правительства | 34 | 33 | 47 | 45 |
| Качество законодательства | 32 | 19 | 47 | 31 |
| Верховенство закона | 20 | 15 | 21 | 20 |
| Контроль коррупции | 27 | 14 | 26 | 15 |

лее высокую позицию имеет страна по эффективности государственного управления. Данные таблицы свидетельствуют, что по всем компонентам индекса GRICS Россия находится в нижней половине ранжированного списка стран мира, т.е. уровень качества государственного управления в стране международными экспертами оценивается не очень высоко.

В дополнение к индексам GRICS широко используются и другие экспертные системы, позволяющие отслеживать различные аспекты качества управления. Например, система *WBES (The World Business Environment Survey)* применяется для оценки делового климата и государственной экономической политики путем периодического обследования предприятий в соответствующих странах.

Достаточно авторитетными в области оценки теневых отношений являются составляемые организацией Transparency International *индексы восприятия коррупции* по странам. Это составной индекс, основанный на данных серии опросов и исследований, проведенных независимыми организациями среди предпринимателей и аналитиков, включая жителей данной страны (как ее граждан, так и иностранцев). Конечное его представление дается в виде балла, выставяемого стране по 10-балльной системе. Чем ближе цифра к 10, тем лучше считается положение в стране в части преодоления коррупции. Например, в 2003 г. самый высокий балл был выставлен Финляндии (9,7), у России оценка составила 2,7 балла, в Украине – 2,3.

Появление и распространение разнообразных систем оценки качества государственного управления не случайно совпало

по времени с этапом осуществления во многих странах так называемых *административных реформ*, которые были направлены на повышение эффективности деятельности государственных структур и нуждались в адекватных измерителях этой эффективности. Основными задачами административных реформ являлись следующие:

- а) снижение государственных расходов;
- б) повышение эффективности механизмов реализации государственной политики;
- в) повышение эффективности органов государственного управления как работодателя;
- г) повышение качества оказания услуг населению и установление доверительных отношений между государственным и частными секторами.

Административная реформа в России под влиянием аналогичных процессов в мире была начата в 2004 г. и поначалу вселила большие надежды, поскольку затронула и преобразования структуры органов исполнительной власти (переход на федеральном уровне к более упорядоченной трехкомпонентной схеме госструктур — министерства, агентства, службы) и ориентировала на оценку работы государственных органов по их результативности в плане влияния на жизнь народа. Среди целей, поставленных во главу этих реформ были следующие: а) повышение способности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать конкретные результаты; б) повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг; в) снижение издержек от неэффективности закупок для государственных и муниципальных нужд; г) снижение избыточного вмешательства государства в экономику; д) снижение уровня коррупции; е) повышение общественного доверия к государству.

Однако в последующем, к сожалению, работа в области административных реформ пошла у нас по формальной колее и, по существу, заморозилась, так и не приведя к серьезным подвижкам в эффективности деятельности государственных органов. А по некоторым аспектам с течением времени был осуществлен ползучий отход к дореформенным порядкам функционирования государственных органов.

Эффективность государственного управления повышается тогда, когда общество осуществляет постоянный контроль за этим процессом, когда на высшем правительственном уровне

поддерживается система мониторинга качества управления и результативности функционирования государственных органов. Очевидно, в стране должны быть созданы свои системы оценки и мониторинга качества государственного управления. Они могут базироваться в значительной мере на принципах, которые уже применяются международными организациями и разными странами, а также дополняться другими измерителями, отражающими специфику национальных задач в экономике. Важно, чтобы оценки и мониторинги носили регулярный, системный характер и чтобы к ним были привязаны механизмы, в соответствии с которыми осуществляются стимулирование работников госструктур и кадровая политика государства.

В ходе административных реформ в развитых странах ключевое значение имел переход на принцип, согласно которому государственные и муниципальные органы отчитывались в своей деятельности за уровень и качество оказания ими *услуг населению*. Причем под услугами подразумеваются любые полезные населению (обществу) действия со стороны госструктур и их результаты в разрезе закрепленных функций и возложенных на них задач. С учетом такой направленности реформ главной организационной формой структур государственного и муниципального управления стали *агентства*. Агентства рассматриваются в качестве государственной инстанции непосредственно работающей с населением и имеющим постоянные прямые и обратные связи с ним по поводу уровня выполняемых управленческих функций и качества услуг. Таким образом, агентства отчитываются за эффективность работы как непосредственно перед населением, так и перед вышестоящими органами.

В Германии, например, процесс перехода на систему агентств проходил в соответствии с концепцией под девизом «New Public Management» в конце XX — начале XXI в. С 1998 по 2002 г. количество органов государственной власти увеличилось с 290 до 363, после чего лишь 23 000 из 315 400 служащих федерального аппарата остались работать напрямую в административных департаментах, остальные же стали трудятся в агентствах. Во многих странах (например, в Великобритании) наряду с агентствами как государственными структурами прибегают, когда это более эффективно, к передаче функций по оказанию услуг населению (вместе с бюджетными средствами) коммерческим агентствам.

Примером хорошо организованной связи бюджетирования агентств с результатами их деятельности является система, созданная в результате реформирования бюджетных организаций в Новой Зеландии. В этой стране был разработан и введен режим стимулирования по результатам. Пожизненный найм сотрудников был заменен зафиксированными срочными трудовыми контрактами. Каждый год параллельно с бюджетом заключается «Соглашение об ориентировочных результатах», которое подписывают руководитель организации (агентства) и ответственный министр. В конце каждого года данное соглашение анализируется с целью принятия решения о предоставлении бонусов в оплату труда или аннулировании контракта. В новозеландской практике по крайней мере 10–15% жалования зависит от результатов выполнения соглашения, дополнительно может быть выплачен бонус в размере до 20% базовой оплаты. В свою очередь руководители вырабатывают подобные соглашения со средним звеном менеджмента.

В России дальнейшее следование по пути административных реформ с учетом лучшего мирового опыта могло бы существенно повысить эффективность введенной этими реформами схемы государственного управления, базирующейся на взаимодействии трех структур — *министерства* (отвечающие за политику государства в той или иной области), *агентства* (реализующие конкретные функции и задачи в форме услуг населению), *службы* (осуществляющие надзорные функции).

3. Повышение уровня работы государства по управлению модернизацией экономики в России

Система государственного управления экономикой в современной России должна особым образом сочетать две группы функций: 1) стабилизационно-регулирующие и 2) функции по серьезному трансформированию и модернизации экономической системы. В зависимости от акцентов политики в этой части государственные структуры могут по-разному конфигурировать системы управления и выстраивать контроль за теми или иными параметрами курируемой сферы.

Незавершенность задач по трансформированию экономической системы страны побуждает к тому, чтобы эксперты и государственные деятели сосредотачивали основное внимание на контроле за институциональными преобразованиями.

И некоторыми экспертами отстаивается такой порядок приоритетов: «сначала институциональные изменения, стимулирующие инвестиции, затем рост инвестиций, далее увеличение выпуска на основе ранее сделанных инвестиций»¹. Данная последовательность приоритетов при всей кажущейся логичности на практике, однако, не очень оправдала себя, потому что ориентирует на промежуточные и формальные показатели трансформаций, а не на их конечную эффективность. Качества институциональных изменений не могут быть выявлены по параметрам появившихся или модернизированных институтов самих по себе. Необходимо время для того, чтобы убедиться в их действенности на практике, и критерием этой действенности являются достигаемые социально-экономические результаты.

На нынешнем этапе задачи трансформирования экономической системы страны связывают с понятием всесторонней модернизации экономики. При этом ключевое значение имеет научно-инновационное наполнение модернизационной политики, что создает свои дополнительные сложности в понимании и практическом решении проблем эффективности государственного управления. Серьезные инновации обычно связаны с довольно значительными лагами времени между началом работ и получаемыми от инноваций экономическими результатами. Поэтому поощрения за работу в научно-инновационной плоскости очень часто достаются не тем, кто ее начинал и развертывал, а совсем иным персонам, которым судьба предоставляет возможность пожинать конечные результаты реализации новшеств. Данное противоречие может быть преодолено, если при оценках работы кадров и структурных подразделений используются в рациональном сочетании показатели конечной социально-экономической эффективности и показатели, характеризующие работу по обновлению технологий и выпускаемой продукции, созданию научно-инновационных заделов на будущее. Это должно подкрепляться организационно-структурными мерами, выделением внутри министерств, агентств, корпораций специальных подразделений, кадры которых работают на перспективу и соответственно учитываются в плане эффективности своей работы особым набором показателей.

¹ См.: Вопросы экономики. 2002. № 5. С. 9.

Решению задач модернизации экономики будет способствовать более активное *использование проектных и программно-целевых принципов управления*. Сегодня они достаточно широко используются на уровне корпоративных структур и пока в гораздо меньшей степени реализуют свои возможности на общегосударственном уровне в целях запуска и эффективного осуществления крупных инновационных и инвестиционных проектов. Во многом это упирается в отсутствие кадров, готовых быть ответственными организаторами реализации крупных национальных проектов и целевых научно-инновационных программ. Мешает в этом деле и то, что сохраняется в качестве преобладающего концептуального направления управленческой мысли надежда на принцип рыночного саморегулирования, которое весьма негативно относится к любым предложениям по усилению государственного управления научно-техническими инвестиционными программами.

Модернизация экономики подразумевает наряду с резким усилением работ в сфере науки и технологий активное совершенствование всех институтов, связанных с управлением развитием. Должны быть продолжены на новом уровне мероприятия по трансформированию экономической системы в соответствии коренными национальными интересами страны и новой ситуацией в мире, высвеченной глобальным кризисом.

При старте рыночных реформ и в активных фазах трансформирования прежней экономической системы явно недооценивалась важность сознательного включения в эти действия не только элиты, но и основной массы населения. На нынешнем этапе, связанном со всесторонней модернизацией экономической системы, трансформационные мероприятия должны соседствовать с широкой разъяснительно работой в обществе их социального смысла. Весь мировой опыт экономических реформ свидетельствует: там, где был успех, он предопределялся тщательными подготовительными акциями, связанными с социальной адаптацией идей реформ в массиве общества. С учетом этого на дальнейших этапах преобразований в России было бы полезным реализовать следующие подходы.

- Обеспечение осязаемой для населения связи проводимых мероприятий по трансформации экономической системы с улучшением благосостояния нации.
- Распространенность улучшений от трансформаций на всех людей (а не только на удачливых, избранных). Уменьшение

по ходу преобразований, а не увеличение дифференциации по уровню доходов между группами населения.

- Достаточная связь выдвинутых целей реформ с мотивацией труда большинства общества. Нужно обеспечить как минимум понимание людьми этих целей, а затем и превращение максимальной части общества в активную созидательную силу реформ.
- Обеспечение понимания в обществе, что укрепление научно-творческих возможностей народа — это не вычет из экономических ресурсов, а условие их умножения. Включение параметров повышения научного, образовательного и культурного потенциала общества в число компонентов целевой функции, максимизируемой в ходе экономических реформ.
- Возрастающее внимание к факторам экологической результативности всех трансформаций в производстве и обществе. Согласие в обществе относительно понижения отдельных параметров материального потребления ради устойчивости экологического равновесия

Преобразования в институциональных формах страны ныне не могут строиться в отрыве от общемировых процессов. Глобализация, как было показано в гл. 3, противоречиво влияет на процессы социальной и экономической жизни в мире, и выгоды и ущербы от глобализации распространяются между регионами и странами неравномерно и несправедливо. Это крайне отрицательно влияет на экологию, усугубляет неравенство в технико-технологическом отношении и характере потребления между странами. Противоречивая глобальная взаимозависимость трансформационных процессов делает все более значимым особый контроль за социальными факторами трансформаций в нашей стране.

Выводы

1. Понятие «эффективность государственного регулирования экономики» неотделимо от более общего понятия — «эффективность экономики», являющегося отражением системы отношений в обществе по поводу достижения целесообразного результата, создаваемого процессом производства и реализуемого в потреблении, в связи с совершаемыми затратами. Для оценки эффективности экономики страны обычно исчисляется

отношение созданного за рассматриваемый период экономического продукта (ВВП, ВНП, национального дохода, прибыли) к затраченным ресурсам.

2. Количественные измерители эффективности должны дополняться изучением многих других параметров, отражающих качественную сторону эффективности деятельности государства в сфере экономики и социального развития. Именно в этом контексте и следует рассматривать актуальность задачи движения к эффективному государству.

3. Выделяются два подхода к решению проблем эффективности государственного организма посредством его реформ: 1) оценивается сам процесс трансформаций экономической системы в странах по сравнению с первоначальными состояниями; 2) выявляется, насколько реформы в государстве содействуют достижению целей социально-экономического развития.

4. За последние годы созданы разнообразные системы измерителей качества государственного управления, базирующиеся на обобщении экспертных оценок, например система GRICS, предложенная экспертами Всемирного банка.

5. Появление и распространение разнообразных систем оценки качества государственного управления было актуализировано осуществлением во многих странах так называемых *административных реформ*, которые были направлены на повышение эффективности деятельности государственных структур. В ходе административных реформ ключевое значение имел переход на принцип, согласно которому государственные и муниципальные органы отчитываются в своей деятельности за уровень и качество оказания ими услуг населению. Главной организационной формой структур государственного и муниципального управления стали *агентства* как государственные инстанции, непосредственно работающие с населением и имеющие постоянные прямые и обратные связи с ним по поводу уровня выполняемых управленческих функций и качества услуг.

6. Система государственного управления экономикой в современной России должна особым образом сочетать две группы функций: 1) стабилизационно-регулирующие и 2) функции по серьезному трансформированию и модернизации экономической системы. Решению задач модернизации экономики будет способствовать более активное использование *проектных* и *программно-целевых* принципов управления.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте связи между понятиями «эффективность государственного регулирования экономики» и «эффективность экономики». Перечислите применяемые для оценки эффективности показатели.
2. Какой смысл вкладывается в задачу «повышения эффективности государства»?
3. Какие два подхода использовались к оценке эффективности государственных структур в ходе мероприятий по трансформированию экономических систем в странах с переходной экономикой?
4. Раскройте содержание «интегрального показателя государственного управления» (индекса GRICS). Какие еще вам известны системы, применяемые для оценки качества государственного управления в странах?
5. В чем главный смысл административных реформ, проводившихся в основных странах мира в начале XXI в.?
6. Каковы особенности задач государственного управления экономикой в России на современном этапе?

Литература

Аналитические доклады победителей конкурса «Россия в условиях мирового кризиса». М.: Российский гуманитарный научный фонд. Языки славянских культур, 2009.

Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997: Пер. с англ. Всемирный банк: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС». 1997.

Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Изд-во «Алекс», 2006.

Качество роста 2000/ В.Томас и др.: Пер. с англ. М: Изд-во «Весь Мир». 2001. С. 1–38, 273–280.

Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2010.

Якунин В.И., Сулакишин С.С., Виллисов М.В., Кушлин В.И. О модернизации государственной системы управления экономическим развитием в России. М.: Научный эксперт, 2008.

Глава 6

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ¹

1. Институты и институциональная база: понятия и роль в экономике

Возможности хозяйствующих субъектов в выстраивании и реализации экономических стратегий зависят от множества условий, задаваемых окружающей средой. Для характеристики этих условий с некоторых пор стало принятым использовать понятие *институты*. По определению лауреата Нобелевской премии по экономике Дугласа Норта, институты — это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми². В масштабах национальной экономики облик и особенности институтов задаются государством и само государство можно представить как совокупность институтов или как рамочный институт.

Совокупность правил, норм и рамочных общественных условий в стране, определяющую диапазон возможностей в поведении хозяйствующих субъектов применительно к конкретному этапу истории, можно определить как *институциональную базу* функционирования и развития экономики. Институ-

¹ При подготовке подразд. 2 и 3 настоящей главы частично использованы материалы проф. Г.В. Горланова из гл. 7 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: Пер. с англ. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

циональная база — это система форм собственности в стране, а также свод законов и других правовых норм, затрагивающих экономику, характерные для страны обычаи, писанные и неписанные правила поведения, нормы морали, нравственности и др.

Несмотря на уже достаточно продолжительную историю своей жизни в науке, понятие «институты» неоднозначно и допускает широкий диапазон определений и трактовок. Так, Дж. Коммонс определял институты как коллективный контроль индивидуального поведения, Э. Дюркгейм связывал с этим понятием коллективное верование и способы поведения, М. Дуглас — всяческие легитимные общественные объединения. Углублению анализа институтов послужило распространение в 2000-е годы нового научного направления (А. Орлеан, Р. Сале, О. Фавро и др.), получившего название «экономика конвенций», которое стало результатом междисциплинарности анализа, т.е. активного взаимодействия экономистов, социологов, историков и др. Сторонниками этого направления подчеркнута важность не только правил, но и их *интерпретаций*, а также соглашений и ожиданий участников. Введенное в оборот понятие «конвенция» при этом трактуется как схема интерпретации правил.

«Институты, — утверждает Д. Норт, — невозможно увидеть, почувствовать, пощупать и даже измерить. Институты — это конструкции, созданные человеческим сознанием»¹. Но при всем том институты имеют также материальное содержание, хотя бы в том отношении, что они оказывают огромное влияние на экономику и ее результаты. Особое значение при институциональном анализе придается *отношениям собственности* и их влиянию на условия экономической деятельности и жизненные блага. Действительно, отношения собственности — центральный пункт всех экономических отношений, ими определяется тип, характер и результативность экономики. Разумеется, отношения собственности неотделимы от их носителей — людей, их коллективов, предприятий, организаций.

Довольно сложным и спорным является вопрос о соотношении понятий «институты» и «организации». Д. Норт и некоторые другие ученые проводят принципиальное различие между институтами и организациями, поскольку «с теоретической точки зрения важно четко отделить правила от игроков». Кон-

¹ Норт Д. Указ. соч. С. 137.

венционалисты (разработчики упоминавшейся теории «экономики конвенций») предлагают здесь свой способ решения проблемы, опираясь на присутствие во взаимосвязях также фактора конвенций. По выражению К. Бейси и О. Фавро, конвенции «активизируют», или «вдыхают жизнь» в институты, которые в свою очередь дают им форму. Организации же «задействуют те и другие в качестве ресурсов для своей деятельности»¹.

На практике институты как набор правил игры в сочетании с их интерпретациями невозможно представить вне организационных форм, через которые осуществляется реализация действий в экономике. В этом плане введенное нами понятие «институциональная база» является неким интегратором, давая возможность анализировать функционирование многообразных институтов в их системе и в увязке с соответствующими организационными формами.

Права собственности и правила хозяйствования устанавливает общество в лице государства, оно же следит за их соблюдением. Но сегодня и в политико-правовой сфере возникают своеобразные рыночные отношения, которые обладают зачастую свойствами «несовершенства» в большей степени, чем любой традиционный рыночный механизм. Из этой ситуации с очевидностью вытекает, что права собственности и иные институты редко бывают эффективными. Институты не обязательно — и даже далеко не всегда — создаются для того, чтобы быть социально эффективными, замечает Д. Норт. Институты или по крайней мере формальные правила, создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил.

Институты позволяют преодолевать или компенсировать несовершенство рыночного механизма как саморегулятора экономики. Трудными Рональда Коуза и других неинституционалистов были опровергнуты базисные положения классических школ экономической науки, исходивших из того, что информация, предоставляемая рынком агентам сделок и хозяйственных решений, является беззатратной. Введение в анализ категории трансакционных издержек (состоящих по меньшей мере из двух частей — издержек оценки полезных свойств объектов сделок и издержек обеспечения их соблюдения) позволило обосновать необходимость и рациональную степень участия го-

¹ См.: *Киричек О.* Экономика конвенций, экономическая гетеродоксия и социальная онтология // Вопросы экономики. 2010. № 7.

сударства в организации трансакций и добиваться экономии на контроле за соблюдением прав собственности и других правил в экономике.

Значительные продвижения в изучении институтов были сделаны разработчиками эволюционной теории (А. Алчиян и др.). Было показано, что институты и организации рынка обладают способностью развиваться, так что с течением времени неэффективные институты отмирают, а эффективные выживают и утверждаются. Такие «прогрессивные» изменения институтов, однако, не складываются автоматически, и по этой причине в мире экономики сохраняется на долгие годы много неэффективных институтов.

Государства способны направлять развитие институциональной базы своей экономики в желаемом направлении, воспринимая опыт стран, считающихся передовыми. Вместе с тем практика копирования институтов не очень оправдывает себя, поскольку довольно часто оборачивается потерей темпа и вызывает лишние траты, не приводя к улучшениям в экономике. Так было, когда страны «третьего мира» или страны «с переходной экономикой» заимствовали институциональные системы стран Запада. Хотя этими государствами и вводились вроде бы те же самые, что в развитых государствах, правила и нормы, к реальному эффекту они не приводили, потому что оказывались недееспособными механизмы их соблюдения.

Нельзя не учитывать, что в реальности даже в самых развитых экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и обычно самую существенную) часть той совокупности институтов, которые формируют условия поведения субъектов хозяйствования. Неформальные правила пронизывают всю экономическую жизнь и социальные отношения и составляют весьма значимые компоненты институциональной базы экономики в любой современной стране.

Вследствие этого институциональная база самостоятельных стран всегда довольно инерционна, в ней сильны исторические традиции, а динамичная (подверженная изменениям) составляющая институциональной базы находится в мощной зависимости от направленности и структуры интересов нации. Данное обстоятельство должно особенно тщательно взвешиваться в странах, которые подобно России находятся на этапе существенных трансформаций экономической и социально-политической системы и вынуждены это делать быстро.

Хочется обратить внимание на важные выводы, которые были сделаны экспертами Всемирного банка по результатам изучения ими хода трансформационных процессов в странах с переходной экономикой и в ряде развивающихся стран. Главный смысл выводов этого исследования заключается в необходимости исключения элитарных подходов к рыночным реформам, в важности атмосферы заинтересованности в реформах всего общества. Это изложено международными экспертами в следующих двух тезисах: 1. «Преобразования не выглядят привлекательными, если выигравшие не могут компенсировать потери проигравшим»; 2. «Эффективные лидеры завоевывают свой авторитет тем, что дают своим народам ощущение причастности к реформам, вселяют чувство, что реформы не были навязаны извне. Они заботятся о поддержке механизма обратной связи, позволяющей своевременно корректировать содержание реформ»¹.

В период модернизации экономики российскому государству надлежит выполнять функции творческого организатора формирования новой институциональной базы. Разумеется, будет и далее продолжаться изучение и заимствование институциональных форм в высокоразвитых странах, но это должно делаться взвешенно, на творческой основе. Сошлемся опять же на рекомендации для стран, реформирующих свои институциональные системы, по материалам исследования Всемирного банка, которые в сжатом виде были убедительно изложены Дж. Вульфенсоном, тогдашним президентом банка: 1) использовать творческий подход: «выбирать только те институты, которые работают, и отказываться от тех вариантов, которые не работают»; 2) страны «должны обладать решимостью своевременно отказываться от неудачных экспериментов»².

Подчеркнем также следующую мысль. Никакие программы (или доктрины) с претензией на роль экономических стратегий не будут иметь успеха в стране (особенно, с учетом масштабов и исторического опыта России), если они останутся проводниками в жизнь интересов только одной силы общества (даже если она и выглядит самой динамичной). Будучи узко элитар-

¹ Отчет о мировом развитии: 1997. Государство в меняющемся мире. Международный банк реконструкции и развития, «Прайм-ТАСС», 1997. С. 16.

² Доклад о мировом развитии 2002 года. Создание институциональных основ рыночной экономики: Пер. с англ. М: Изд-во «Весь Мир», 2002. С. IV.

ными, они скорее всего заведут трансформационные процессы в тупики, из которых не будет позитивного выхода.

Творческое начало в интересах всего общества при определении национального стратегического курса России должно ныне стать основополагающим принципом. Концептуальная самостоятельность страны в этих действиях в итоге должна быть полезной и всему миру, потому что позволит, вероятно, скорее найти ответы на фундаментальные вопросы устройства экономики, поставленные мировым кризисом.

2. Отношения собственности и их базисная роль в функционировании экономики

Экономическая теория всегда выделяла и выделяет из всей совокупности экономических отношений между людьми в качестве предмета пристального изучения область отношений собственности. В самом деле, от того, какой складывается структура собственности в стране, насколько надежно охраняются государством права собственности, в решающей степени зависит облик экономики и характер ее развития. Отношения собственности задают собою ключевые характеристики институциональной базы экономики, придают системе институтов устойчивость.

По определению, закрепленному в энциклопедиях, собственность как экономическая категория есть исторически развивающиеся общественные отношения по поводу распределения и присвоения благ и факторов жизнедеятельности, описывающие их принадлежность субъекту, у которого имеется исключительное право на распоряжение, владение и пользование объектом собственности.

В аспекте институционального анализа отношений собственности весьма важны правовые формы этих отношений. Нужно напомнить, что экономическое понятие собственности неизбежно включает в себя правовой компонент, хотя в литературе и подчеркивается факт принципиальных различий между экономической и юридической трактовками собственности на уровне теории. При институциональном подходе, однако, признано, что именно права собственности определяют смысл правил игры в обществе и именно на них строятся сугубо экономические отношения спроса–предложения. В соответствии с этой логикой в составе современной экономической науки

сформировались ветви и разделы, посвященные проблеме *прав собственности*.

В наиболее общем виде права собственности — это совокупность правил, регулирующих доступ физических или юридических лиц к ограниченным благам. Существуют две основных традиции понимания права собственности: 1) континентальная, согласно которой право собственности рассматривается неограниченным и неделимым, сосредоточенным в руках одного лица; 2) англосаксонская, которая разделяет право собственности на составляющие. В российском гражданском праве традиционным является представление о субъективном праве собственности как о совокупности, триаде правомочий — *владения, пользования, распоряжения*.

Собственность как весьма сложная категория и явление может быть классифицирована по многим разрезам и признакам. Для этого, например, используется понятие *форма собственности*, которым обозначаются законодательно урегулированные имущественные отношения, характеризующие закрепление имущества за определенным собственником на праве собственности. В России признанными и гарантированными Конституцией являются следующие формы собственности: *государственная; муниципальная; частная* собственность. Конституция РФ допускает существование и иных форм собственности.

По признаку субъекта собственности она может быть *личной, частной, коллективной, государственной, общественной, сакральной (посвященной божеству), смешанной*. Поскольку для капиталистической экономики важен принцип наличия частной собственности, довольно часто анализ в литературе строится в разрезе двух видов собственности — *частная и публичная*, имея в виду, что последнее понятие включает в себя как государственную, так и муниципальную собственность.

Та или иная система отношений собственности выстраивается (и соответственно является предметом анализа) в рамках определенного общества, и она всегда обществом регулируется. Еще в конце XVIII в. английский мыслитель В. Годвин в своем трактате «Рассуждение о политической справедливости» (1793 г.) отмечал, что «вопрос о собственности составляет краеугольный камень, на котором покоится все здание политической справедливости», подчеркивая тем самым объективную необходимость сознательного регулирования отношений собственности. И государственное регулирование этих

отношений всегда распространялось и распространяется ныне на все формы собственности, включая частную.

Частная собственность — базисный принцип капиталистической системы хозяйствования. Она формирует конкурентные отношения, побуждает к бережливости в отношении богатств, принадлежащих собственнику. Наличие собственности — это не только права на объекты собственности, но также определенные обязанности собственника перед обществом.

В ходе трансформаций экономической системы России произошли радикальные изменения в характере и структуре отношений собственности. Разгосударствление экономики и приватизация предприятий стали ключевыми процессами в ликвидации плановой социалистической системы хозяйствования и формировании в стране экономики рыночно-капиталистической. Россия за относительно короткий срок встроилась в глобальную систему капитализма, в стране сложился класс частных собственников, в том числе весьма крупных. Образовались разнообразные корпорации, холдинги и иные хозяйственные структуры, воплощающие характерные для развитого капитализма формы организации отношений собственности, в том числе в форме акционерных обществ.

Распространение акционерной собственности внесло некоторые усложнения в традиционные классификации собственности. Появились в литературе суждения, что акционерная собственность есть особая форма собственности, дополняющая существующие классические формы. Но эти суждения нельзя признать обоснованными. С экономической точки зрения акционерное общество — это просто инструмент накопления и концентрации денежного капитала путем объединения средств его разрозненных владельцев. Поэтому акционерная собственность обозначает количественно стандартные единицы прав собственности в том или ином акционерном обществе. Она есть форма организации коллективной частной собственности на имущество, средства производства, капитал. Давно в авторитетных научных трудах было замечено, что акционерная форма не изменяет природу частной собственности.

Широкомасштабная кампания по приватизации объектов государственной собственности, проведенная в России в ходе рыночных реформ, должна была по замыслу сформировать «эффективного собственника». Однако этот процесс на деле оказался более сложным и противоречивым, чем представля-

лось вначале. Новые частные собственники проявили активность на поприще эксплуатации объектов собственности, но не на их расширенном воспроизводстве путем капитализации извлекаемых доходов. Предпринимательские начала сузились до функции извлечения максимальной прибыли здесь и сейчас, крайне слабо вторгаясь в инвестиционные долгосрочные цели. Выяснилось, что частная собственность не обязательно толкает к прогрессивным изменениям, но может становиться фактором расточительного потребительства, расширения прослойки предпринимателей-рантье, т.е. фактором регресса в координатах долгосрочных экономических интересов страны.

Что же следует понимать под характеристикой «эффективный собственник»? Заметим сразу, что данная постановка актуализировалась на том этапе, когда структура собственности в обществе стала меняться в значительных масштабах, а конкретно она предельным образом обострилась в странах с переходной экономикой, когда собственность переставала быть общественной и становилась частной. Очевидно, ответ на поставленный в начале абзаца вопрос в решающей степени зависит от того, каким образом трактуются генеральные цели функционирования хозяйственных структур в связи с обладанием ими в качестве собственников теми или иными ресурсами, отчуждаемыми от общества в целом. И эти цели носителей собственности должны анализироваться через призму влияния на целевую функцию развития общества в целом.

Для более глубокого раскрытия явления «эффективный собственник» полезно прибегнуть к анализу понятия «миссия» предприятия или организации в связи с находящимися в их собственности ресурсами. *Миссия* — это основная цель или основное предназначение организации, высшее понятие в иерархии целей. Оно обозначает смысл существования организации, характеризуемый через те выгоды, которые организация несет заинтересованным сторонам и, очевидно, обществу в целом. Последнее особенно важно в контексте темы эффективного собственника.

В процессе приватизации объектов государственной собственности большие группы населения утрачивают часть ранее принадлежавших им солидарно ценностей. Поэтому общество в целом вправе рассчитывать на компенсации этих утрат от новых собственников, причем, как правило, в расширенном и нарастающем во времени объеме.

Если говорить о миссии современного российского бизнеса в целом, то ее компонентами, приемлемыми для общества следует считать: производство и реализация товаров и услуг, удовлетворяющих на все более высоком уровне потребности (спрос) населения и позитивное влияние на качество жизни в стране посредством создания новых технологий, продуктов и ценностей более высокого уровня.

На практике деятельность предприятий, корпораций, домохозяйств в качестве эффективных собственников реализуется на базе сложного сочетания различного рода функций, разнообразных целевых ориентиров, задач. Как частные, так и общественные ориентиры могут быть при этом либо явными, либо скрытыми (латентными).

Если рассматривать *домохозяйство* как хозяйствующий субъект, то его частной и явной функцией является расширенное воспроизводство принадлежащей ему движимости и недвижимости как материальной основы воспроизводства семьи. К функциям домохозяйства, имеющим латентно-общественный характер, относятся: 1) воспроизводство семьи как первичного социального образования, первичной социально-экономической ячейки общества, что является вкладом в воспроизводство общества во всех его ипостасях — духовной, социально-политической, национальной, экономической, 2) формирование посредством личных сбережений финансово-инвестиционного потенциала национальной экономики.

Соответствующим образом в качестве явной функции *частного собственника-предпринимателя* как индивидуального, так и ассоциированного (акционерного, кооперативного, коллективного) выступает функция максимизации прибыли. Однако, как заметил еще Адам Смит, «не на щедрость мясника, пивовара или булочника рассчитываем мы, предвкушая свой обед, а на то, что они будут блюсти свой частный интерес»... Каждый из них, «преследуя особенный интерес и ведомый невидимой рукой, достигает таких результатов, которые даже не входили в его намерения». Таким результатом является удовлетворенный платежеспособный спрос, удовлетворенные материальные потребности общества.

В этом и состоит так называемая латентно-общественная функция предпринимателя. Максимизировать прибыль предприниматель может лишь путем реинвестирования ее известной части на расширенное воспроизводство своего капитала.

Последний же есть одновременно элемент общественного национального капитала. Таким образом, эффективная реализация явной и частной функции предпринимательской деятельности (максимизация прибыли) сопряжена с ее латентно-общественной функцией, связанной с ростом всего общественного капитала в его стоимостной форме и возрастанием объемов производства валового общественного продукта.

Именно наличие этих латентно-общественных функций делает фигуру предпринимателя знаковой в рыночной экономике как наиболее эффективной по сравнению с иными известными моделями организации экономической жизни общества. Государство же посредством реализации своей базовой функции обеспечения баланса интересов в обществе как раз и призвано всячески содействовать предпринимателям в выполнении ими их латентно-общественных функций.

Нельзя не заметить, что описанный механизм соответствует достаточно стабильным, можно сказать, идеальным условиям капиталистического хозяйствования. Он довольно часто дает сбой даже в самых благополучных странах. Поэтому конструируются все более сложные институциональные схемы, побуждающие частных собственников работать не только на себя, а и на общественные интересы.

Специфика России состоит в том, что процесс радикальной смены форм и структуры собственности посредством массовой приватизации государственных предприятий произошел совсем недавно. Поэтому в обществе сильны ощущения утрат многих общественных благ явным большинством населения и бытуют усиливающиеся представления, что акты формирования класса частных собственников в ходе рыночных реформ были во многом несправедливыми. Поэтому требования со стороны общества к новым собственникам сегодня у нас и объективно и субъективно должны быть выше, чем в стабильных капиталистических странах.

Критерии эффективности собственников, появляющихся в результате приватизации объектов государственной или муниципальной собственности или в ходе слияний-поглощений существующих частных компаний, должны четко определяться мерой их вклада в повышение (в устойчивом режиме) благосостояния и уровня жизни нации в целом на основе активного предпринимательского поведения частных предприятий, корпораций, холдингов. Один из важных признаков эффективного

собственника на современном этапе — его регулярная и направленная в инновационную сферу инвестиционная деятельность, означающая на деле осуществление инновационного характера развития своего бизнеса и вклад в становление инновационного типа расширенного воспроизводства в стране.

3. Регулирование государством отношений собственности

Государство в соответствии с мандатом, врученным ему народом на осуществление высших властно-управленческих функций в стране, призвано поддерживать на должном уровне институциональную базу экономического и социального развития. Соответственно исправное государство особенно заботится о поддержании необходимой уравновешенности во всех изменениях отношений собственности. И государственное регулирование здесь, как уже говорилось, распространяется на все формы собственности, включая частную.

Частная собственность с момента своего возникновения не носила и не может носить абсолютного характера, что было закреплено уже в римском праве. И в современном мире, как отметил Нобелевский лауреат по экономике П. Самуэльсон, «юридические права индивидуумов на собственность относительны и ограничены». Например, общество определяет, какую часть собственности человек может завещать своим наследникам и какая часть должна перейти к государству по налогу на наследство и по налогу на недвижимость. Даже дом человека — не его твердыня. Человек должен подчиняться законам о зональных расценках и, если потребуется, освобождать место для железной дороги или для работ по расчистке грущоб¹.

Исходя из соображений приоритетности общественного блага, государство и призвано постоянно приводить отношения собственности в соответствие с этими объективно обусловленными требованиями. Это осуществляется через законодательно закрепленный механизм регулирования права собственности, в особенности посредством «приватизации — национализации».

Эти два направления в регулировании институциональной базы хозяйствования должны рассматриваться в неразрывном

¹ См. Самуэльсон П. Экономика. Т. I. М.: НПО «Алгон», Машиностроение, 1997. С. 42

единстве. Общая тенденция к приватизации объектов государственной и муниципальной собственности в условиях современного социально ориентированного рыночного хозяйства объективно обусловлена. Она определяется тем, что частные предприятия, реализующие принципы стратегического предпринимательства, как свидетельствует мировая практика, наилучшим образом приспособлены к выполнению функций удовлетворения материальных потребностей общества. Поэтому государство должно всячески способствовать деятельности частного сектора экономики на этом поприще. Если частный сектор эффективно справляется с задачами удовлетворения платежеспособного спроса и одновременно на базе роста своих доходов исправно пополняет государственный бюджет, государству нет необходимости вмешиваться в его дела, и основной управленческий ресурс государств в этой ситуации может направляться на регулирование той части экономических процессов, которая относится к компетенции именно государственной власти.

Как известно, в любой стране существует в том или ином объеме *государственный сектор* экономики. Государственный сектор — это часть национальной экономики, находящаяся в собственности государства и полностью контролируемая государственными органами. В государственный сектор входят (полностью либо частично) те сферы экономики, которые связаны с обеспечением наиболее социально значимых областей жизни в стране: образование, национальная служба здравоохранения, социальные услуги, общественный транспорт, ключевые предприятия и организации оборонного комплекса и др. Функции, реализуемые государственными предприятиями, организациями и учреждениями, производны от функций самого государства в экономической и социальной областях¹.

Удельный вес государственного (равно как и муниципального) сектора в рыночном хозяйстве есть величина переменная, обуславливаемая прежде всего качественным состоянием национальной экономики на данном временном этапе ее функционирования и развития, а также национальными особенностями и спецификой исторического развития страны.

¹ Подробнее эти вопросы рассматриваются в гл. 9.

О масштабах и роли государственного сектора в экономике можно судить как по объему ассигнований государства на цели социально-экономического развития и управления (эти ассигнования в различных странах ОЭСР составляют от 30 до 60% их ВВП), так и по более конкретным направлениям участия государства в обеспечении функционирования отраслей и сфер, удовлетворяющих общественные нужды. По удельному весу государственной собственности в национальном хозяйстве в верхней части списка среди развитых стран находятся, например, такие страны, как Швеция, Франция, Австрия, Дания, Финляндия, Италия, Германия, и относительно невелика роль государства в экономике США и Японии. Если судить по доле занятых на предприятиях госсектора в общем числе занятых, то его удельный вес в начале XXI в. находился в разных странах Европейского союза в интервале от 4 до 15%. Чуть выше — между 6 и 19% — доля госсектора оценивалась в этих странах по показателю произведенной добавленной стоимости.

В России приватизация предприятий государственного сектора была осуществлена, как известно, в очень короткие сроки. Уже в 1995 г. среди всех предприятий и организации 63,4% их числа были частными, 14,3% оставались государственными и 8,8% предприятий и организаций относились к муниципальной форме собственности. А в 2010 г. соответствующие цифры были — 85,1, 2,5 и 5,1%. В процессе приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий за период 1992–2010 гг. было создано почти 34 тыс. акционерных обществ. Проблема, однако, в том, что конечная эффективность актов разгосударствления собственности отнюдь не находилась в центре внимания общества и едва ли может считаться удовлетворительной.

Хотя, как уже подчеркивалось, в нормальных условиях функционирования рынков, государство минимизирует государственный сектор, поощряет процессы приватизации, если они эффективны, ему нередко приходится прибегать к противоположным процедурам правового регулирования отношений собственности — осуществлять национализацию.

В чем заключена логика взаимосвязи этих двух процессов? Во-первых, осуществляя приватизацию, соответствующие государственные и муниципальные структуры могут не во всех нюансах предвосхитить экономическую ситуацию и общест-

венные потребности завтрашнего дня. Во-вторых, в ходе самого процесса приватизации могут быть приняты не только скоропалительные, но и явно ошибочные решения, зачастую идущие вразрез с национальными интересами страны или носящие криминальный характер. Поэтому законодательно устанавливается срок исковой давности по приватизационным сделкам. В настоящее время в Российской Федерации из-за соображений улучшения инвестиционного климата он сокращен с десяти до трех лет.

Национализация — это правовой акт, проявление суверенитета государства, на основе которого осуществляется переход прав собственности частных лиц в собственность государства в целях обеспечения общенациональных интересов на условиях и в порядке, определяемых государством.

В современных условиях осуществление национализации предполагает соблюдение определенных принципов. Таковыми являются: наличие общественного интереса; бессрочный характер; соблюдение процессуальных гарантий; обязательность возмещения стоимости имущества и других убытков. Государство определяет время, форму и размер компенсации, устанавливает сроки и порядок ее выплаты. Оно определяет вопросы налогообложения и возможности вывоза компенсации за границу. Как правило, в развитых странах Запада компенсация осуществляется ценными бумагами со сроком погашения до 50 лет.

Нужно подчеркнуть большую значимость прозрачного законодательства, регламентирующего деприватизационные процессы. Любой потенциальный инвестор также просчитывает свои риски, связанные с вероятностью и порядком отчуждения его капитала в случае национализации данного предприятия. Нечеткости правовых норм национализации усиливают предпринимательские риски, что не стимулирует инвестиционную активность на внутреннем рынке страны.

Наряду с актами национализации государство может обеспечивать расширение государственного сектора экономики и другими путями. Это может быть покупка блокирующего, контрольного (частичная национализация) или полного пакета акций соответствующего предприятия. Также в необходимых случаях оно учреждает или строит новые государственные предприятия.

В значительной мере в качестве регулятора отношений собственности выступает антимонопольное законодательство и антимонопольная политика государства. Законом обычно существенно ограничиваются правомочия крупных собственников по расширению до определенных пределов собственного бизнеса в данной рыночной нише, с другой — расширяются потенциальные возможности для предпринимательской деятельности мелких собственников и, наконец, с третьей — защищаются интересы потребителей данных товаров и услуг.

В распоряжении современного государства наряду с регулированием отношений собственности имеется множество других институциональных средств влияния на собственников капитала и предпринимателей. Это — законодательно закрепленная продолжительность рабочего дня, требования к условиям труда и технике безопасности, обязательное соответствие применяемых технологий экологическим нормативам. Государство или по его представлению самоорганизующиеся организации в лице объединений и союзов предпринимателей требуют также соблюдения национальных, а в ряде случаев и международных стандартов качества производимых и реализуемых на соответствующих рынках товаров и услуг, в особенности потребительского назначения. В число этих ограничений входит и регламентация землепользования собственниками земельных участков не только в соответствии с земельным кадастром, но и в случае использования земель сельскохозяйственного назначения наличием документально подтвержденной профессиональной подготовки землепользователя в области сельскохозяйственного производства.

И тем более сюда следует отнести практику регулирования доходов и регламентирования управленческой деятельности (управленческих возможностей) собственника, вытекающую из концепции социального партнерства. Обязательным в большинстве развитых стран является заключение генеральных тарифных соглашений между союзами работодателей (предпринимателей) и соответствующими профессиональными структурами, представляющими наемный труд. В соответствии с заключенным соглашением предприниматель не может оплачивать труд определенной профессии и квалификации ниже оговоренного в нем уровня.

Оправдавшим себя механизмом достижения сбалансированности собственников и «несобственников» является законода-

тельно закрепленный в ряде стран порядок обязательного или рекомендуемого соучастия представителей наемного труда в управлении предприятием. Лица наемного труда и профсоюзы при этом наделяются широкими правами по соучастию в принятии решений по социальным, кадровым, а также экономическим вопросам. К примеру, в ФРГ имеется шесть различных вариантов такого соучастия, которое охватывает порядка 20 млн занятых.

К числу важных направлений государственного и общественного регулирования отношений частной собственности следует отнести и сознательно направляемый процесс ее диффузии посредством провоцирования роста числа акционеров в обществе. Какие цели преследуются при этом? Прежде всего цели укрепления социально-политической стабильности в обществе, посредством расширения слоя собственников — хозяев. Акционер как собственник ценной бумаги, именуемой акцией, даже если он сочетает в одном лице и наемного работника данного предприятия, конечно же, никак не может эффективно влиять на положение дел своего предприятия и реально реализовывать себя как его «сохозяин». Более того, фактически таковым он и не является, поскольку является собственником ценной бумаги, но никакой части предприятия.

Собственнический интерес акционера реализуется фактически не на данном предприятии, а на фондовой бирже, где осуществляется свободная котировка, в том числе и его собственных акций. Их рыночная цена (рыночный курс) находится, как известно, в прямой зависимости не только от результативности хозяйственной деятельности данного предприятия. На нее во все возрастающей год от года мере влияет общая экономическая и социально-политическая ситуация в стране. Отсюда и проистекает заинтересованное хозяйское поведение работников-акционеров.

Надежные гарантии прав собственности являются в современной рыночной среде ключевым институциональным условием обеспечения политики устойчивого экономического роста в стране. При низкой защищенности прав собственности люди склонны извлекать краткосрочные выгоды, они воздерживаются от перспективных вложений в хозяйство. Поэтому современные государства всячески заботятся о поддержании спецификации и защите прав собственности. Но это, разумеется, лишь одно (хотя и решающее) звено поддержания и разви-

тия институциональной базы экономики. В теснейшей увязке с мерами по регулированию отношений собственности должна осуществляться целенаправленная политика по формированию всей совокупности правил эффективного хозяйствования в стране, затрагивающая и неформальные аспекты отношений между субъектами общества, гарантии соблюдения принятых норм.

Выводы

1. Совокупность правил, норм и рамочных общественных условий, определяющую диапазон возможностей в поведении хозяйствующих субъектов применительно к конкретному этапу истории, составляют *институциональную базу* экономики. Институциональная база — это система форм собственности в стране, а также свод законов и других правовых норм, затрагивающих экономику, характерные для страны обычаи, писанные и неписанные правила поведения, нормы морали, нравственности и др.

2. Особое значение при институциональном анализе придается *отношениям собственности* и их влиянию на условия экономической деятельности и жизненные блага. Надежные гарантии прав собственности являются в современной рыночной среде ключевым институциональным условием обеспечения политики устойчивого экономического роста в стране. Поэтому современные государства всячески заботятся о поддержании спецификации и защите прав собственности. Но это, разумеется, лишь одно (хотя и решающее) звено поддержания и развития институциональной базы экономики. В теснейшей увязке с мерами по регулированию отношений собственности должна осуществляться целенаправленная политика по формированию всей совокупности правил эффективного хозяйствования в стране, затрагивающая и неформальные аспекты отношений между субъектами общества, гарантии соблюдения принятых норм.

3. Государство призвано постоянно приводить отношения собственности в соответствие объективно обусловленным требованиям приоритетности общественного блага. Это осуществляется через законодательно закрепленный механизм регулирования права собственности, используя во взаимосвязи процедуры «приватизации» и «национализации».

4. Широкомасштабная кампания по приватизации объектов государственной собственности, проведенная в России в ходе рыночных реформ, должна была по замыслу сформировать «эффективного собственника». Однако этот процесс на деле оказался сложным и противоречивым.

5. В качестве критерия эффективности собственников, появляющихся в результате приватизации объектов государственной или муниципальной собственности или в ходе слияний-поглощений существующих частных компаний, должны использоваться оценки их вклада в повышение (в устойчивом режиме) благосостояния и уровня жизни нации в целом на основе активного предпринимательского поведения частных предприятий, корпораций, холдингов. Один из важных признаков эффективного собственника на современном этапе — его регулярная и направленная в инновационную сферу инвестиционная деятельность, означающая на деле осуществление инновационного характера развития своего бизнеса и вклад в становление инновационного типа расширенного воспроизводства в стране.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определения понятиям институты, организации, конвенции, институциональная база. Охарактеризуйте роль институциональной базы в функционировании и развитии современной экономики.
2. Почему при анализе институциональной базы экономики особое внимание нужно уделять отношениям собственности?
3. Что следует понимать под государственным регулированием отношений собственности?
4. Какие факторы обуславливают страновые различия удельного веса государственного сектора национальной экономики?
5. В каких формах может осуществляться процесс национализации?
6. Каковы характерные черты эффективного собственника?

Литература

Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 903).

Волков В. Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. 2010. № 8.

Горланов Г.В., Деханова Н.Г. Эффективный собственник: вопросы теории и методологии // Управление собственностью. 2003. № 4. С. 9–16; 2004. № 1. С. 23–33.

Запорожан А.Я. Экономическая реализация собственности. Спб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С. 47–51; 139–159.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: Пер. с англ. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. М.: Экономика, 2007.

Трауниг Эгертсон. Экономическое поведение и институты: Пер. с англ. М.: Дело, 2001.

Управление государственной собственностью / Под ред. В.И. Кошкина. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002.

Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007 / В. Мау, К. Рогов, А. Радыгин и др. М.: Дело, 2008.

Глава 7

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

1. Фактор предпринимательства в современной экономике

Рыночная экономика развивается тогда и постольку, когда и поскольку в ней наличествует достаточная масса хозяйствующих субъектов, реализующих предпринимательский тип поведения. Это явление логически связано с фигурой предпринимателя и такими его качествами, как предприимчивость, инициативность, активность, умение разумно рисковать. Именно присутствие такого рода качеств превращает предпринимателя в ключевую фигуру экономики, способную придавать ей высокий динамизм. Поэтому правительства всех стран мира первостепенное внимание в своей экономической политике уделяют стимулированию предпринимательского поведения хозяйствующих субъектов, поддержке эффективных предпринимателей.

Предпринимательство в литературе определяют как сопряженную с некоторыми финансовыми рисками деятельность в хозяйственной сфере, направленную на получение прибыли и основывающуюся на применении новых технологий, изобретений и управленческих идей. Соответственно *предприниматель* — это лицо (или группа лиц), осуществляющее предпринимательскую деятельность. Предприниматель берет на себя все риски, связанные с инициированием и последующей работой предприятия, несет ответственность за результаты его деятельности, добивается прибыльности. Главным для современного предпринимателя становится умение видеть перспективу и понимать состояние рынка, точно оценивать нынешние и будущие потребности экономики.

Исследование фактора предпринимательства имеет в экономической теории давнюю историю. Считается, что в научный оборот термин «предпринимательство» был введен Ричардом Кантильоном (коммерсантом, банкиром и ученым экономистом), единственная книга которого «Очерк об общей природе торговли» была издана в 1755 г. в Лондоне на французском языке (через два десятка лет после его смерти).

Фундаментальный вклад в теорию предпринимательства применительно к классической модели капитализма внес французский экономист Жан-Батист Сэй (1767–1832), который представил экономический процесс как взаимодействие равноправных факторов производства — *земли, труда, капитала*, организатором которого выступает капиталист-предприниматель. В соответствии с весом этих факторов и выстраивается процесс распределения экономического результата. Рента предстает как естественное порождение земли, а прибыль — как естественное порождение капитала. Прибыль же распадается на ссудный процент, который присваивается капиталистом как собственником капитала, и предпринимательский доход, присваиваемый капиталистом как руководителем предприятия. Согласно Сэю, предпринимательский доход — это вознаграждение за ту особую созидательную функцию, которая состоит в рациональном соединении трех выше названных факторов производства. Доходы предпринимателя предстают как вознаграждение за его промышленные способности, за его таланты, дух порядка и успешную распорядительность.

Объяснение роли предпринимателя как организатора взаимодействия факторов было подхвачено и развито впоследствии английским экономистом А. Маршаллом. Также для понимания природы предпринимательства многое сделали Людвиг фон Мизес, Фридрих Август фон Хайек, яркие представители австрийской школы экономистов. Они рассматривали предпринимательство в качестве одного из основных ресурсов экономики наряду с природными факторами — землей, трудом, капиталом, информацией и временем. Лидер «чикагской» школы экономистов Фрэнк Найт (1885–1972) особо обращал внимание на то, что именно предприниматель несет бремя неопределенности и риска в экономических процессах, что должно соответствующим образом оцениваться и вознаграждаться. Риск как неотъемлемый атрибут предпринимательства был подроб-

но исследован также в трудах Питера Друкера, Вильяма Баумоля и др.

Весьма значимый с позиций потребностей XX в. вклад в теорию предпринимательства был внесен блистательным экономистом Йозефом Шумпетером (1883–1950), австрийцем по происхождению и американцем по основному научному стажу, который многосторонне раскрыл экономическую и социальную роль предпринимателя как новатора, носителя научно-технического прогресса. Шумпетер является пионерным разработчиком концепции *динамического равновесия* в макрохозяйстве и роли новатора в этом равновесии.

Ключевой проблемой функционирования всякой макроэкономической системы, как известно, является достижение и поддержание равновесия. В стандартной неоклассической теории изучается процесс достижения стабильного равновесия, при этом предполагается, что экономическая деятельность просто повторяется. В рамках этой модели экономика и составляющие ее хозяйствующие субъекты находятся в состоянии устойчивого равновесия и экономические ресурсы полностью используются. При этом доходы равны затратам, а цены образуются на основе средней стоимости. Шумпетер в отличие от этого статического подхода показал, что в реальности поведение предпринимателей не сводится к организации движения к некому оптимуму в рамках существующей производственной функции. Задача предпринимателя — изменить эту производственную функцию, чтобы получить принципиальные конкурентные преимущества на рынке. Для описания такого поведения Шумпетер ввел в экономическую науку концепцию *новатора*, который всегда стремится получить большую прибыль, чем могут дать обычные способы. Именно деятельность новаторов является причиной колебаний экономической активности. Так называемое *созидательное разрушение* становится признаком активности предпринимательского фактора.

Итак, *предпринимательство* (или в обиходе *бизнес*) может быть охарактеризовано как самостоятельная, осуществляемая предпринимателем на свой риск деятельность, которая направляется на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лицо (или группа лиц) считается предпринимателем только пройдя регистрацию в этом качестве в установлен-

ном законом порядке. Эффективность предпринимательской деятельности может оцениваться не только размерами полученной прибыли, но и изменением стоимости бизнеса (рыночной стоимости предприятия). Предпринимательство может осуществляться юридическим лицом или непосредственно физическим лицом. В России, как и во многих странах, для ведения предпринимательской деятельности физическому лицу требуется регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя.

В широком экономическом смысле предпринимательство может рассматриваться как специфический фактор общественного воспроизводства (наряду с капиталом, землей и трудом), который обеспечивает необходимую динамику воспроизводственных процессов через создание новых более эффективных комбинаций производственно-сбытовых факторов. Иначе говоря, предпринимательство есть система хозяйствования, основанная на рискованной, инновационной деятельности, целью которой является получение предпринимательского дохода, и затрагивающая либо весь процесс воспроизводства, либо отдельные его стадии (производство, распределение, обмен и потребление).

Предпринимательский подход, изначально связывавшийся с деятельностью в промышленности, строительстве, сельскохозяйственном производстве, торговле и др., ныне широко применяется за пределами реального сектора экономики — в области финансов, банковского дела, услуг, в сфере науки и культуры. Бурное развитие получил финансовый бизнес, так что он во многом стал отрываться от своих изначальных функций по обеспечению процесса расширенного воспроизводства совокупного экономического продукта. Противоречия такого рода во всей остроте проявились в ходе мирового кризиса. Кризис побуждает дать новое дыхание предпринимательству в его истинном шумпетерианском смысле.

Шумпетер писал, что предпринимателю должны быть свойственны особые черты характера. Это, во-первых, интуиция и чутье, требующиеся для обнаружения новых нестандартных путей. Во-вторых, он должен проявлять готовность к риску, энергию и волю для того, чтобы отказаться от устоявшихся порядков, преодолевать сковывающую инерцию экономических и социальных процессов. «Быть предпринимателем — значит делать не так, как делают другие».

Главными критериями принадлежности бизнесменов к подлинным предпринимателям служат способность соединять различные факторы, комбинировать их, нацеленность на подлинные нововведения, инновации. На государственном уровне политика поддержки предпринимательства должна быть сориентирована на обеспечение в стране инновационного типа экономического развития.

2. Основные субъекты предпринимательской деятельности

Предпринимательство реализуется на практике в многообразных формах, через деятельность индивидуальных предпринимателей, домохозяйств, различных предприятий и их объединений. В этой связи рассмотрим свойства и особенности существующих и возможных субъектов хозяйствования, выступающих предпринимателями.

В литературе обычно под хозяйствующим субъектом понимается юридическое или физическое лицо, которое ведет от своего имени хозяйство, осуществляет те или иные хозяйственные операции. О типаже основных хозяйствующих субъектов, принимающих участие в предпринимательской деятельности, дает представление рис. 7.1.

Физические лица, участвующие в экономической деятельности, могут стать индивидуальными предпринимателями, зарегистрировавшись в этом качестве в соответствии с действующим в стране законодательством. Таковыми могут быть граждане страны как субъекты гражданского права. Наряду с этим физическими лицами могут быть иностранные граждане, проживающие в ней, а также лица, не имеющие определенного гражданства.

Весьма разнообразными могут быть предпринимательские структуры (хозяйствующие субъекты), действующие в качестве юридических лиц. Юридическим лицом считается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету. Согласно Гражданскому кодек-



Рис. 7.1. Типы субъектов предпринимательской деятельности

су РФ юридические лица подразделяются на коммерческие организации и некоммерческие организации.

Коммерческие организации преследуют в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли, которая распределяется по тем или иным правилам между участниками организации. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Некоммерческие организации, напротив, не могут иметь в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли. Это, например, потребительские кооперативы, общественные или религиозные организации, финансируемые собственником учреждений, благотворительные фонды и т.п. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Допускается создание объе-

динений коммерческих и некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

Приведем краткие характеристики, касающиеся наиболее распространенных форм хозяйствующих субъектов, встречающихся в российской практике — предприятий, корпораций, компаний, фирм.

Предприятием может считаться любой самостоятельный хозяйствующий субъект (с правами юридического лица), который занят экономической деятельностью, т.е. производит продукцию, товары, услуги, выполняет работы. Различают частные, государственные, муниципальные, коллективные, индивидуальные (семейные) и иные предприятия.

Корпорация — форма организации предпринимательской деятельности, имеющая самостоятельный юридический статус и базирующаяся на долевой собственности участников. Функции управления корпорацией сосредотачиваются в руках профессиональных управляющих (менеджеров), работающих по найму либо выдвигаемых из числа собственников. Корпорации могут быть частными, государственными, международными, транснациональными.

Компания (от фр. *compagnie*, означающего объединение предпринимателей, юридических и физических лиц для проведения экономической деятельности) есть некое объединение хозяйствующих субъектов, выступающее в виде товарищества, фирмы, корпорации и других организационно-правовых форм. Компания обычно имеет статус юридического лица.

Фирма — самое общее название предприятия, компании, хозяйственного общества, коммерческой организации. Понятие фирма несет в себе еще смысл бренда, реализуемого через фирменное название хозяйственной структуры.

Наряду с фирмами, корпорациями, государственными хозяйственными организациями к числу значимых экономических агентов в системе национальной экономики относятся домашние хозяйства.

В рыночной системе координат самостоятельные экономические агенты действуют как предприниматели, и именно благодаря предпринимательской энергии достигается тот или иной экономический результат. Миссия предпринимателя — добывать доход в виде прибыли — проявляет себя в качестве производительной силы, приносящей благо в общественном его значении, только при наличии мощной институциональной

среды, формируемой гражданским обществом и государством. Этой цели служит установление правовых норм функционирования различных форм и субъектов предпринимательства, упомянутых на рис. 7.1. Раскроем содержание некоторых из них.

Товариществом именуется объединение физических или юридических лиц для совместной экономической деятельности. Различают полное товарищество и товарищество на вере (коммандитное). В *полном товариществе*, участники (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом. Имущество полного товарищества принадлежит всем участникам на паевой основе.

В *коммандитном товариществе* наряду полными товарищами (комплементариями), отвечающими по обязательствам организации своим имуществом, имеются участники-вкладчики, которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества в пределах сумм внесенных ими вкладов и не играют активной роли в предпринимательской деятельности товарищества. Предполагается доверие последних (коммандитистов) участникам с полной ответственностью в вопросах использования имущества организации. В России такие организации называют еще «товариществами на вере».

Принципиально значимой в рыночной среде формой организации хозяйственной жизни являются *акционерные общества* (АО). В АО уставный капитал разделяется на определенное число акций, и его участники (акционеры) не отвечают по обязательствам АО, а несут риск убытков лишь в пределах стоимости принадлежащих им акций. Высшим органом управления АО является общее собрание акционеров. При числе акционеров более 50 создается совет директоров (наблюдательный совет). Исполнительный орган общества может быть коллегиальным (правление, дирекция) или единоличным (директор, генеральный директор). Он осуществляет текущее руководство деятельностью АО и подотчетен совету директоров (наблюдательному совету) и общему собранию акционеров.

АО могут иметь форму *закрытого* или *открытого* акционерного общества. В акционерном обществе закрытого типа (ЗАО) уставный фонд образуется только за счет вкладов учре-

дителей. Акции здесь могут переходить от одного лица в собственность другого лица только с согласия большинства акционеров, если иное не оговорено в уставе общества. В отличие от этого в АО открытого типа участники могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров. Такое АО вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции и их свободную продажу на условиях, устанавливаемых законом.

Распространенной предпринимательской формой являются *общества с ограниченной ответственностью* (ООО). Имущество ООО, включая уставный капитал, принадлежит обществу как юридическому лицу. Капитал общества делится на доли (паи) участников. Участники ООО отвечают по обязательствам общества только в пределах стоимости внесенных ими вкладов. ООО может быть реорганизовано в акционерное общество.

Довольно сложным вопросом является отношение к роли и месту государственных предприятий. В рамках господствовавшей долгое время методологии рыночного фундаментализма была едва ли не аксиомой мысль, что государственные предприятия якобы всегда менее эффективны, чем частные структуры. В России в ходе реформ после 1991 г. любые попытки переходить к государственным формам организации дела в экономике неизменно получали беспелляционный отпор со стороны идеологов западного неолиберализма. Так происходило и совсем недавно, когда начали реализовываться предложения по формированию государственных корпораций. Кризис западно-либеральной модели хозяйствования побуждает снять предвзятости в отношении к государственным предприятиям и к их интеграции с частным сектором.

В сложившейся практике *государственным* считается предприятие, если его основные средства находятся в государственной собственности, а руководители назначаются или нанимаются по контракту государственными органами. Бюджетные государственные предприятия финансируются из средств государственного бюджета. Таковыми являются *казенные предприятия*.

Специфической организационно-правовой формой являются унитарные предприятия. Унитарное предприятие — это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество. Его имущество являет-

ся неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям) между работниками предприятия. Наряду с государственными существуют и муниципальные унитарные предприятия. Имущество унитарных предприятий находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит им на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Федеральные казенные предприятия также считаются унитарными, но их возможности обычно ограничены правом оперативного управления имуществом.

Довольно противоречивыми выглядят до сих пор права и ответственность структур, именуемых государственными корпорациями, что связано с ограниченностью опыта их работы. *Государственная корпорация* (ГК) по действующим нормам считается некоммерческой организацией, она не имеет членства и учреждается Российской Федерацией на основе имущественного вноса. Создание ГК было в свое время обусловлено необходимостью осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹. Имущество, переданное ГК, является собственностью корпорации. Но ГК не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам ГК, если законом не предусмотрено иное. Установлено, что ГК может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Но на деле госкорпорации оказались юридическим феноменом, выпадающим из законодательства. Поэтому является оправданным постепенное преобразование госкорпораций в акционерные общества либо вообще ликвидация тех из них, которые созданы для ограниченных во времени функций.

Разнообразные хозяйственные единицы все чаще ныне объединяются в некие интегральные структуры — холдинги, концерны, консорциумы, финансово-промышленные группы, вступают в сетевые взаимодействия. Существенные интеграционные функции в экономико-социальной плоскости выполняют

¹ Были созданы в разное время: «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (бывший «Внешэкономбанк») — ВЭБ, «Роснано», «Фонд действия реформированию ЖКХ», «Олимпстрой» (строительство олимпийских объектов и развитие курорта города Сочи как горноклиматического курорта), «Ростехнология» (содействие разработке, производству, экспорту высокотехнологичной промышленной продукции), «Росатом».

ся муниципальными, региональными и межрегиональными органами власти и общественными организациями. Поэтому все более широкое распространение в литературе имеет подход к изучению функционирования экономических агентов в контексте деятельности *хозяйственных* или *социально-хозяйственных систем*.

Для обозначения хозяйственных интеграций, складывающихся в нашей экономике, за последнее время в литературе также используется понятие *ИБГ (интегрированные бизнес-группы)*. ИБГ — это межфирменные объединения промышленных и финансовых организаций, основанные на формальных (юридически закрепленных) и/или неформальных хозяйственных отношениях, которые создаются в целях реализации экономических, политических и иных внеэкономических интересов соответствующих собственников. По типу интегрирующих механизмов ИБГ разделяют на две большие группы: 1) имущественные (основаны на имущественных отношениях) и 2) управленческие ИБГ (основаны на управляющих механизмах).

3. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства

Государство, заинтересованное в устойчивом развитии экономики своей страны, принимает все возможные меры, стимулирующие эффективное предпринимательство. Каркас экономики развитых стран обычно составляют крупные хозяйственные структуры — корпорации, холдинги, финансово-промышленные группы, кластерные системы и т.п. Именно они придают качественную определенность и достаточную устойчивость экономической системе страны, поэтому правительства проявляют приоритетное внимание к деятельности крупных каркасообразующих хозяйственных структур, активно поощряя их предпринимательские проекты, в особенности, если они обещают инновационные порывы и прогрессивные структурные сдвиги.

Параллельно с этим правительства практически всех динамичных стран проводят политику активной поддержки наиболее массовых форм бизнеса — так называемого малого и среднего предпринимательства. Это является исключительно актуальным сегодня для России.

Чем обуславливается необходимость целенаправленной государственной поддержки малого и среднего предпринимательства?

Прежде всего тем, что посредством развития малого и среднего бизнеса наиболее действенно обеспечивается решение сложной проблемы поддержания на должном уровне занятости населения. В среднем в промышленно развитых странах за счет этого направления формируется не менее 60–70% новых рабочих мест.

Во-вторых, на основе массовости бизнеса внутри страны решается важная задача формирования и поддержания конкурентной среды. Высокая активность представителей малого и среднего бизнеса и постоянное обновление предпринимательской среды не позволяют зародиться атмосфере застоя и уменьшают вероятность монопольного окостенения экономических структур. Мировая история наполнена яркими примерами зарождения в недрах индивидуального и малого предпринимательства перспективных направлений экономики и создания крупнейших хозяйственных структур мирового уровня.

В-третьих, именно малый и средний бизнес, по свидетельству статистических наблюдений, явился на протяжении последних десятилетий главным фактором инновационной активности, свойственной высокоразвитым странам. Это вытекает из самой имманентной небольшим предприятиям динамичности, в результате чего экономические системы, состоящие из малых предприятий, способны гибко реагировать на запросы и изменения внешней среды. Процессы «созидательных разрушений» (по Шумпетеру) в разветвленной среде малых и средних предприятий протекают при минимальных для экономики в целом потерях. Риски, неотделимые от предпринимательской деятельности, при этом локализуются и вводятся в управляемое русло. Разумеется, все это достигается только в том случае, если в регулирование среды предпринимательства заинтересованно включаются государственные органы соответствующих стран.

В-четвертых, развитие малого и среднего бизнеса органически связывается с формированием разветвленной инфраструктуры научно-технологического прогресса. Именно в этом ключе нужно рассматривать направление политики ряда стран по формированию так называемых *национальных инновационных систем*. Особо значимыми компонентами таких систем является

ся специфические организационно-хозяйственные формы, способствующие вовлечению в предпринимательскую среду максимального числа ученых и изобретателей и снижению совокупных потерь от инновационно-предпринимательских рисков. Успешно зарекомендовали себя в этом такие формы, как венчурные фонды, коучинг-центры, бизнес-инкубаторы, научно-технологические парки, особые экономические зоны и др.

Программы формирования национальных инновационных систем, осуществляемые в разных странах, еще и еще раз убеждают, что малые и средние предприятия проявляют свои преимущества как предпринимательские единицы только будучи объединенными общей политикой государства. Они должны теснейшим образом взаимодействовать с крупнейшими хозяйственными структурами страны и, более того, направляться и поддерживаться последними. Все большее значение в современной экономике играют также различные неформальные отношения между субъектами хозяйствования различного типа, что наиболее ярко выражается в распространении *сетевых предпринимательских структур*.

В практике разных стран используются хотя и отличающиеся количественно, но в целом однопорядковые в качественном смысле критерии очерчивания сферы малого и среднего бизнеса. Обычно в качестве главных критериев отнесения предприятий к этой сфере являются ограничения по численности работников¹, а также по объемам продаж или балансовой стоимости активов. В России в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» установлено, что для средних предприятий предельные значения численности работников должны находиться в интервале от 100 до 250 человек (включительно), а для малых предприятий — до 100 человек (включительно)². Среди малых предприятий выделяются микропредприятия, на которых численность работников не должна превышать 15 человек.

Также для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства устанавливаются предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) или балансовой

¹ В США, например, к малым относятся предприятия с численностью занятых до 500 человек.

² Используются показатели средней численности работников за предшествующий календарный год.

стоимости активов (остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов). Они устанавливаются Правительством РФ один раз в пять лет с учетом данных сплошных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, по состоянию на начало 2011 г. применялись следующие предельные величины годового оборота: для микропредприятий — 60 млн руб., для малых компаний — 400 млн и для средних — 1000 млн руб.

В течение последней трети XX в. в мире наблюдался настоящий бум с развитием малого и среднего бизнеса. В основных странах ЕС предприятия малого бизнеса составляют 90% и более от общего числа предприятий. В США малые и средние фирмы производят 40% валового национального продукта и половину валового продукта частного сектора, в том числе: в обрабатывающей промышленности — 21–22%, строительстве — 80, оптовой торговле — 85–87, сфере обслуживания — 81–82%. На этих предприятиях сосредоточена половина всех занятых в частном секторе работников. Считается, что они обеспечивают создание и освоение около половины всех научно-технических нововведений в экономике США.

Осенью 2011 г. в развитие антикризисной политики президент США Б. Обама представил конгрессу свой план по борьбе с безработицей и стимулированию экономики. План общим объемом 447 млрд долл. предусматривает сокращение налоговой нагрузки на малый бизнес с тем, чтобы он мог совершенствовать производство, повышать зарплаты и нанимать новый персонал.

В России по состоянию на 2010 г. функционировало свыше 5,6 млн субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе около 1,4 млн микропредприятий, 228 тыс. малых компаний, свыше 18 тыс. средних компаний, а также почти 4 млн индивидуальных предпринимателей. Доля малых и средних предприятий в ВВП страны составляла в 2010 г. около 23% и должна была возрасти в 2012 г. по планам правительства до 29%.

Структурно в составе малых и средних предприятий устойчиво преобладает сектор оптовой и розничной торговли. По количеству предприятий (среди юридических лиц) по итогам 2009 г. он составлял 41% и по количеству предоставляемых рабочих мест почти 29%. Предоставлением услуг занимались свыше 290 тыс. компаний (18%), сосредотачивающих 16% ра-

ботников. Третье место принадлежит сфере строительства (12% компаний и 14,6% по численности). В секторе обрабатывающих производств — действовали 10,5% малых и средних компаний (17% по числу занятых). Такая секторальная структура малого и среднего бизнеса, конечно, не вполне отвечает задачам осуществления в стране модернизационного прорыва. Более того, динамика доли компаний, занятых в сфере науки и НИОКР, была за последние годы отрицательной. Если в 2004 г. такие компании составляли 2,5% числа субъектов малого и среднего бизнеса (22,5 тыс. единиц), то к 2009 г. общее число снизилось до 12,3 тыс. единиц, а доля упала до 0,75%. В таких компаниях трудилось 78 400 человек, что составляло лишь 0,65% занятых в секторе.

Государственные программы поддержки малого и среднего предпринимательства охватывают различные аспекты их деятельности. Первостепенное значение при этом имеет забота со стороны правительства и региональных органов власти о формировании инфраструктуры вызревания и реализации бизнес-проектов. Хорошо оправдывает себя в этом плане создание сети инкубаторов малого бизнеса, в особенности если они ориентируются на предпринимателей — инноваторов. Для поддержки инновационно ориентированных предпринимателей все более широко используются разнообразные венчурные фонды и компании. Необходимо полнее использовать потенциал таких форм, как особые экономические зоны, научные и научно-технологические парки и др.

Из мировой практики известны многие хорошо зарекомендовавшие себя экономические методы поддержки малого и среднего бизнеса. Среди них — использование для стимулирования инноваций ускоренной амортизации основных средств, предоставление льгот по кредитам для инвестирования в новый бизнес, использование различных видов налоговых льгот, например, установление налоговых каникул, применение особых систем страхования субъектов малого и среднего предпринимательства, организация специальных форм государственного заказа на продукцию и услуги малых и средних компаний.

Существенный потенциал для развития предпринимательства связан со снижением издержек субъектов малого и среднего предпринимательства во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, регулирующими и контролирующими их деятельность.

В 2009 г. в России вступил в силу федеральный закон, сокращающий число проверок субъектов предпринимательства, устанавливающий уведомительный принцип начала деятельности на потребительском рынке, рынке оказания услуг — самого популярного для начинающих предпринимателей вида деятельности. Внесен ряд изменений в специальные налоговые режимы, которые позволяют распространить их действие исключительно на малые компании, а также расширяющие доступ к таким налоговым режимам.

Преимущества и возможности, объективно присущие малому бизнесу, раскрываются лишь тогда, когда их деятельность не просто поддерживается государством, а создана атмосфера заинтересованного участия в развитии малых и средних предприятий крупных корпораций, банков, предприятий инфраструктуры. К сожалению, в России крупные хозяйственные структуры не проявляют к этой проблеме должного интереса. Более того, в ряде случаев крупные структуры стремятся задушить на корню успешные малые предприятия как потенциальных своих конкурентов, а государственные инстанции при этом идут на поводу у крупного бизнеса. Нездоровые тенденции такого рода должны пресекаться обществом и государством. Наличие вокруг крупнейших корпораций развитого шлейфа малых предприятий — это в итоге решающее условие обеспечения расширенного воспроизводства предпринимательского ресурса в стране.

Эффективность предпринимательства в большой степени зависит от того, какие прямые и обратные связи складываются между бизнесменами и обществом. Если крупные предпринимательские структуры в системе «предприниматель — общество» в основном должны вести себя как «доноры» (они обязаны делать регулярные шаги в решении больших социальных проблем, осуществлять благотворительность, быть спонсорами социально значимых программ), то малый и средний бизнес — это сегодня в большой мере «реципиент» общественного внимания, нуждающейся в поддержке и помощи. Именно в этом последнем ключе и должны прежде всего рассматриваться применяемые в разных странах инструменты и механизмы общественной защиты интересов предпринимателей.

В России действуют четыре крупных предпринимательских объединения: «ОПОРА РОССИИ», Торгово-промышленная палата Российской Федерации, «Деловая Россия», Российский

союз промышленников и предпринимателей (работодателей). Однако степень вовлеченности малых компаний в деятельность общественных организаций еще незначительна. Так, «ОПОРА РОССИИ» представляет интересы лишь каждого четвертого малого предпринимателя.

Поддержка обществом эффективных предпринимателей – необходимый элемент для формирования гражданского общества. Поэтому наряду с совершенствованием законодательства, определяющего возможности организации и стимулирования актуальных направлений бизнеса, важно со стороны государства всячески, в том числе и материально, поддержать программы общественных объединений, связанные с защитой интересов малых и средних компаний, а также индивидуальных предпринимателей.

Выводы

1. Предпринимательство – сопряженная с некоторыми финансовыми рисками деятельность в хозяйственной сфере, направленная на получение прибыли и основывающаяся на применении новых технологий, изобретений и управленческих идей. Соответственно предприниматель – это лицо (или группа лиц), осуществляющее предпринимательскую деятельность.

Лицо (или группа лиц) считается предпринимателем после того как пройдет регистрацию в этом качестве в установленном законом порядке. Эффективность предпринимательской деятельности может оцениваться не только размерами полученной прибыли, но и изменением стоимости бизнеса (рыночной стоимости предприятия). Предпринимательство может осуществляться юридическим лицом или непосредственно физическим лицом.

2. В широком экономическом смысле предпринимательство может рассматриваться как специфический фактор общественного воспроизводства (наряду с капиталом, землей и трудом), который обеспечивает необходимую динамику воспроизводственных процессов через создание новых более эффективных комбинаций производственно-экономических факторов.

3. Предпринимательство реализуется на практике в многообразных формах, через деятельность индивидуальных предпринимателей, домохозяйств, различных предприятий и их объединений.

Предприятием может считаться любой самостоятельный хозяйствующий субъект (с правами юридического лица), который занят экономической деятельностью, т.е. производит продукцию, товары, услуги, выполняет работы. Различают частные, государственные, муниципальные, коллективные, индивидуальные (семейные) и иные предприятия.

Корпорация — форма организации предпринимательской деятельности, имеющая самостоятельный юридический статус и базирующаяся на долевой собственности участников. Функции управления корпорацией сосредоточиваются в руках профессиональных управляющих (менеджеров), работающих по найму либо выдвигаемых из числа собственников. Корпорации могут быть частными, государственными, международными, транснациональными.

Компания есть некое объединение хозяйствующих субъектов, выступающее в виде товарищества, фирмы, корпорации и других организационно-правовых форм. Компания обычно имеет статус юридического лица.

Фирма — самое общее название предприятия, компании, хозяйственного общества, коммерческой организации. Понятие фирма несет в себе еще смысл бренда, реализуемого через фирменное название хозяйственной структуры.

4. Государство, заинтересованное в устойчивом развитии экономики своей страны, принимает разнообразные меры, стимулирующие эффективное предпринимательство. Каркас экономики развитых стран обычно составляют крупные предпринимательские структуры — корпорации, холдинги, финансово-промышленные группы, кластерные системы и т.п. Поскольку такие структуры придают качественную определенность экономической системе страны и обеспечивают ее устойчивость, поддержание условий их успешного функционирования является первоочередной заботой властных органов любого государства .

5. Параллельно с этим правительства практически всех динамичных стран проводят политику активной поддержки наиболее массовых форм бизнеса — малого и среднего предпринимательства. Во-первых, потому что посредством развития малого и среднего бизнеса обеспечивается решение проблемы поддержания на должном уровне занятости населения. Во-вторых, на основе массовости бизнеса внутри страны решается важная задача формирования и поддержания конкурентной

среды. В-третьих, именно малый и средний бизнес, по данным статистики, явился на протяжении последних десятилетий главным фактором инновационной активности, свойственной высокоразвитым странам. Возрастающее значение в современной экономике играют также различные неформальные связи между субъектами хозяйствования различного типа, что наиболее ярко выражается в распространении *сетевых предпринимательских структур*.

6. Государственные программы поддержки малого и среднего предпринимательства охватывают различные аспекты их деятельности. Первостепенное значение при этом имеет забота со стороны правительства и региональных органов власти о формировании инфраструктуры вызревания и реализации бизнес-проектов. Оправдывает себя в этом плане создание сети инкубаторов малого бизнеса, в особенности если они ориентируются на предпринимателей — инноваторов. Для поддержки инновационных устремлений предпринимателей все более широко используются разнообразные венчурные фонды и компании, развивается потенциал таких форм, как особые экономические зоны, научные и научно-технологические парки и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Вспомните основные положения теорий Жана-Батиста Сэя относительно роли и места предпринимательского фактора в экономике.
2. Основными критериями принадлежности лица (хозяйствующего субъекта) к предпринимателям служат способность ... (Продолжите фразу, добавляя в текст качества, которыми должен обладать предприниматель, действия в рыночной среде).
3. В чем заключается переворот, сделанный Йозефом Шумпетером, в науке о предпринимательстве? Раскройте смысл понятия «созидательное разрушение».
4. Дайте характеристику основных типов предпринимательской деятельности применительно к современной ситуации в России.
5. Чем обуславливается необходимость целенаправленной государственной поддержки малого и среднего предпринимательства?
6. Назовите и кратко охарактеризуйте основные приемы и методы поддержки малого и среднего бизнеса.

7. Обоснуйте оптимальную (с вашей точки зрения) модель взаимодействия крупного, среднего и малого бизнеса при поддержке государства применительно к современному этапу развития российской экономики.

Литература

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство. Возможности для будущего процветания. М.: Финпресс, 2000.

Друкер П. Бизнес и инновации: Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2007.

Как работают японские предприятия: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1989.

Портер М. Конкурентная стратегия. Методики анализа отраслей и конкурентов. М.: Альпина Бизнес-Букс, 2005.

Харрингтон Дж. Управление качеством в американских корпорациях: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1990.

Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. М.: Экономика, 1995.

Экономика предпринимательства: Учеб. пособие / Под ред. В.И. Кушлина, П.Д. Половинкина и др. М.: Владос, 2001.

Глава 8

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ¹

1. Роль государства в формировании и развитии конкурентной среды

Конкуренция является неотъемлемым признаком рыночных отношений и признана важнейшим стимулом развития экономики, основанном на взаимодействии производителей и потребителей товаров (и услуг). Конкуренция (от *conscito* – сбегаюсь, сталкиваюсь) – это соперничество между участниками рыночного хозяйства за лучшие условия производства, купли и продажи товаров.

В России, в соответствии с Федеральным Законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция определяется как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Конкурентная борьба является объективной движущей силой экономического развития. В классической рыночной экономике, которой теоретически соответствует «рынок свободной конкуренции», стремление товаропроизводителей увеличить прибыль (в условиях достаточной активности потребите-

¹ Использованы материалы проф. В.Н. Архангельского из гл. 20 кн.: Национальная экономика: Учебник; под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2010 и из гл. 8 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. 3-е изд., перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

лей) создает стимулы к росту объемов производства, повышению качества товаров и более полному удовлетворению требований потребителей, стимулы к насыщению рынка.

Ограничение конкуренции приводит к монополизации рынка, создает преимущества отдельным товаропроизводителям, следствием которых является уменьшение количества товара, необоснованное повышение цен, снижение качества, что отрицательно сказывается на степени удовлетворения потребностей, нарушает права потребителей. Цель монополий — ограничение конкуренции для получения монопольно высокой прибыли за счет потребителей. Поэтому во всех экономически развитых странах действует антимонопольное законодательство, проводится политика поддержки малых и средних предприятий.

Вместе с тем известно, что издержки производства на крупных предприятиях, как правило, ниже, чем на мелких, что создает им дополнительные благоприятные условия для научно-технологического развития. Монополизация рынков — объективная экономическая тенденция, возникающая в недрах товарного производства и отражающая интересы крупных товаропроизводителей. Степень монополизации рынков в значительной степени зависит от степени государственного регулирования экономических процессов и народнохозяйственной эффективности монополизации или демонаполизации рынков. В каждый момент времени их взаимное влияние различно.

Методологически важное значение для правильной постановки антимонопольной политики имеет понятие «совершенной конкуренции». *Совершенная конкуренция* — состояние рынка, на котором имеется большое число продавцов (производителей) и покупателей, каждый из которых занимает относительно малую долю на рынке и не может диктовать условия продажи и покупки товаров. Предполагается наличие необходимой и доступной информации о ценах, их динамике, продавцах и покупателях не только в данном месте, но и в других территориальных концентрациях. Рынок совершенной конкуренции предполагает отсутствие власти производителя над рынком и установление цены не просто по воле производителя, а через механизмы спроса и предложения. Черты совершенной конкуренции не присущи ни одной из отраслей в полной мере. Речь может идти лишь о стремлении к такой модели как к тео-

ретическому «идеалу». В какой-то степени примером отрасли, близкой к рынку совершенной конкуренции, может служить сельское хозяйство.

В реальной практике в большинстве случаев приходится иметь дело с несовершенной конкуренцией, основными формами которой являются: *монополия, монополия, олигополия и монополистическая конкуренция.*

Монополия (от греч. *μονο* — один и *πωλέω* — продаю) исключительное право на что-либо. Применительно к экономике — это исключительное право на производство и продажу, принадлежащее одному лицу, определенной группе лиц или государству. Стремление к монополии мотивируется желанием извлечь сверхвысокую прибыль и обуславливается высокой концентрацией и централизацией капитала и производства. Средством извлечения такой прибыли является установление монополично высоких или монополично низких цен. Монополии подавляют конкурентный потенциал рыночной экономики, ведут к росту цен и диспропорциям.

Особое место среди монопольных хозяйственных структур занимают так называемые *естественные монополии*. Естественные монополии складываются в тех сферах, где рыночный спрос потребителей на товары удовлетворяется эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами. В силу этих причин спрос на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени, чем в обычной рыночной среде, зависит от изменения цены на товары. Чаще всего естественные монополии — это фирмы, управляющие трудоемкими инфраструктурами, повторное создание которых другими фирмами экономически неоправданно или технически невозможно (например, системы водоснабжения, системы электроснабжения, железные дороги). Как правило, подобные естественные монополии находятся в собственности государства или действуют под его контролем. Государство, опираясь на общее понятие естественных монополий, само решает, какие конкретно отрасли народного хозяйства или виды отдельные виды хозяйственной деятельности надлежит отнести к естественным монополиям.

Монопсония — ситуация на рынке, когда единственный покупатель взаимодействует с множеством продавцов, диктуя им цену и объем продаж. Монопсония является как бы зеркальным отражением монополии, поскольку единственным субъектом выступает не продавец (производитель), а покупатель. Примером монопсонии является рынок труда, на котором существует множество работников, и наличествует только одно предприятие как покупатель рабочей силы. Фактор монопсонии нередко используют торговые посредники. Так, сетевые структуры могут вести себя как монопсонии, скупая по низким ценам товары у производителей, и превращаться затем в монополии в сфере розничной торговли.

Монополистическая конкуренция осуществляется тогда, когда на рынке, где реализуются дифференцированные продукты, конкурирует много продавцов и где возможно появление новых продавцов. Для рынка с монополистической конкуренцией характерны такие признаки: 1) на рынке действует достаточно большое число продавцов, каждый из которых удовлетворяет относительно небольшую долю рыночного спроса на товары одного и того же с их соперниками типа; 2) товар каждой фирмы, торгующей на рынке, является несовершенным заменителем товара, реализуемого другими фирмами; 3) продавцы на рынке не считают с реакцией своих соперников, когда определяют с ценой на свои товары и выбирают ориентиры по объему годовых продаж; 4) рынок приспособлен для достаточно свободного входа и выхода

Монополистическая конкуренция похожа на ситуацию монополии, поскольку отдельные фирмы обладают способностью контролировать цену своих товаров. Она также похожа на совершенную конкуренцию, так как каждый товар продается многими фирмами, а на рынке существует свободный вход и выход.

Олигополия — тип рынка, при котором в каждой отрасли хозяйства господствует не одна, а несколько фирм. То есть в олигополистической отрасли производителей больше, чем в условиях монополии, но значительно меньше, чем в условиях совершенной конкуренции. Как правило, насчитывается от трех и более участников. Контроль над ценой здесь очень высокий, наличествуют значительные входные барьеры в отрасль, развита неценовая конкуренция. Типичными примерами могут послужить операторы сотовой связи и риелторы на рынок жилья.

Монополизация рынков как доминирующая тенденция имеет отрицательные последствия для развития системы удовлетворения потребностей общества. Экономический результат ограничения конкуренции состоит в сокращении товаров на рынке, росте их цен, снижении заинтересованности в улучшении потребительских свойств и качества товаров. Следствием этого будет снижение роста ВВП и поступлений в бюджеты государства, регионов и муниципалитетов. С позиции формирования рынка принципиальное значение имеет формирование конкурентной среды, основанное на включении механизмов рыночной саморегуляции. В контексте задач экономического роста и связанных с этим социальных проблем, одной из важнейших функций государства является создание конкурентной среды на рынках.

Отношения монополии, олигополии и конкурентной монополии присутствуют в экономике любой страны с рыночной экономикой. В соответствии с задачей максимизации экономических результатов для потребителя государство создает эффективное поле отношений конкуренции, свое для каждой страны. Его конфигурация зависит от уровня концентрации производства товаров и услуг, который в свою очередь зависит от типов и отношений хозяйственных структур на каждом рынке. В различных сферах реальной экономики присутствуют все типы хозяйственных структур. Эффективное поле конкурентных отношений на рынке всегда заключено между свободной конкуренцией и чистой монополией и формируется типажом доминирующих хозяйственных структур (количеством мелких и средних предпринимателей на рынке очень ограниченного количества крупных эффективных хозяйственных структур).

Объективное развитие национальных рынков приводит к образованию некоторого «структурного оптимума», отражающего среднее отношение между крупными (разрешенными) товаропроизводителями и свободно конкурирующими, как правило, мелкими и средними предприятиями. В условиях государственного контроля за монополизированными рынками, накладывающего определенные ограничения на их развитие, можно считать желательной тенденцией укрупнение предприятий до разрешенного уровня с одновременной поддержкой малых и средних предприятий. Поэтому перспективным и эффективным для ряда товаров оказывается

функционирование олигополических рынков, предусматривающих конкуренцию достаточного числа крупных товаропроизводителей.

2. Основные приемы противодействия монополизации рынков

Высокая степень монополизации экономики России как стартового состояния, предшествовавшего рыночной трансформации, обуславливает необходимость введения и совершенствования системы антимонопольного регулирования с учетом достижений мирового опыта. В развитых странах базой такого регулирования служит антимонопольное законодательство — законодательство, направленное против накопления фирмами опасной для общества монопольной власти. Большинство стран ориентируется в этом плане на соответствующее законодательство США и Канады как крупных стран, которые раньше других столкнулись с противоречиями монополизации на своих рынках и первыми создали весьма действенные системы антимонопольного регулирования.

Первым таким юридическим актом в США стал закон *Шермана* (1890 г.), который был направлен в основном против монополизации торговли и коммерческой деятельности. Он запрещал любые формы контрактов (объединения, сговор), направленные на ограничение свободы торговли, а также объявлял вне закона «недобросовестные приемы» устранения конкурентов, рассматривая их как уголовное преступление. В качестве мер наказания предусматривались штрафы, возмещение убытков, тюремное заключение и даже расформирование виновной фирмы. Главная особенность закона Шермана — нацеленность на борьбу с уже существующими монополиями. Его недостатками были нечеткость основных определений, отсутствие постоянного контролирующего органа и профилактических антимонопольных мер.

Эти недостатки были устранены в 1914 г., когда были приняты закон *Клейтона* и закон о Федеральной торговой комиссии (ФТК). В законе Клейтона не только уточнялись основные понятия антитрестовского законодательства, но и расширялось понятие антимонопольной деятельности. На ФТК был возложен контроль за исполнением антитрестовских законов.

В дальнейшем антитрестовское законодательство США все в большей степени переходило от узкой к широкой трактовке монополистического поведения. Закон Уилера-Ли (1938 г.) был направлен на защиту прав потребителя против ложной рекламы и искаженной информации. Закон Келлера-Кефаувера (1950 г.) обращал внимание на взаимодействие монополистов в сфере материальных активов.

В первой половине 80-х годов американское правительство приняло инструктивные документы, которые установили нормативы отраслевой концентрации с использованием *индекса Херфиндаля-Хиршмана* (*Herfindahl-Hirschman index*)¹. Данный индекс (НИИ), характеризующий степень монополизации отрасли, вычисляется как сумма квадратов долей продаж каждой фирмы в отрасли по следующей формуле:

$$НИИ = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_n^2,$$

где S_1, S_2, \dots, S_n — выраженные в процентах доли продаж фирм в отрасли (отношения объема продаж фирмы к объему всех продаж отрасли).

Индекс Херфиндаля-Хиршмана ограничен сверху числом 10000 (причем это значение достигается только в случае чистой монополии одной фирмы) и величиной $1000/n$ снизу, где n — количество фирм в отрасли (причем данное значение достигается в случае равного распределения долей продаж между фирмами в отрасли). Действительно, в случае чистой монополии, когда отрасль состоит из одной фирмы, рассматриваемый индекс будет равен 10000. Для двух фирм с равными долями $НИИ = 50^2 + 50^2 = 5000$, для 100 фирм с долей в 1% $НИИ = 100$. Индекс Херфиндаля-Хиршмана реагирует на рыночную долю каждой фирмы в отрасли. Согласно принятому в США порядку, если этот индекс не превышал 1000, то рынок признавался слабоконцентрированным, если превышал 1800 — высококонцентрированным.

С 1982 г. в НИИ сделан законодателем важным показателем при оценке допустимости слияний и поглощений в рамках «антитрестового» законодательства: при $НИИ \leq 1000$ слияния и поглощения допускаются беспрепятственно; при

¹ Его называют иногда более коротко «индекс Херфиндаля», также он известен как «индекс Герфиндаля-Гиршмана».

$1000 < HHI \leq 1800$ — требуется проверка со стороны уполномоченного госоргана; при $1800 < HHI$ слияния и поглощения допускаются, если $\Delta HHI \leq 50$, и требуется проверка надзирающим органом, если $\Delta HHI > 100$.

В аналитических целях используется коэффициент концентрации, исчисляемый как сумма долей (в %) четырех ($CR-4$), восьми ($CR-8$) или другого принятого количества крупнейших компаний на рынке данного товара. Для оценки степени монополизации рынка на практике чаще всего используется оценочная шкала Бейна. В соответствии с ней выделяются четыре типа рынка:

1) высококонцентрированные олигополии ($CR-4$ выше 65% и $CR-8$ выше 85%);

2) умеренно концентрированные олигополии ($50\% < CR-4 < 65\%$ и $70\% < CR-8 < 85\%$);

3) Низкоконцентрированные олигополии ($35\% < CR-4 < 50\%$ и $45\% < CR-8 < 70\%$);

4) Неконцентрированный рынок при $CR-4 < 35\%$ и $CR-8 < 45\%$.

Рассмотрим основные меры противодействия монополизации рынков, используемые в развитых странах.

Контроль слияний и поглощений. Наибольшее значение при контроле монополизации рынков имеет контроль слияний хозяйствующих субъектов, работающих на одном рынке товаров и услуг. Под контроль чаще всего подпадают крупные корпорации, занимающие достаточно большую долю рынка, близкую к контролируемому государством уровню концентрации.

В США разрешение на слияние дает Федеральная торговая комиссия (в России — Федеральная антимонопольная служба) на основе представленных компаниями документов и анализа возможных изменений на рынке. При этом антимонопольными органами осуществляется проверка географических и товарных границ рынка, уровня его концентрации до и после слияния, а также возможного повышения цен в случае попыток монополизации. Если после слияния уровень концентрации на рынке будет существенно превышать установленные критерии по HHI или CR , или возможно увеличение потребительских цен выше установленного законом уровня, слияние (поглощение) не разрешается.

Например, при решении вопроса о слиянии фирм «Кока-Кола» и «Лимонад» в середине 80-х годов, были приняты во внимание следующие обстоятельства: а) в качестве географи-

ческих границ приняты пределы территории США; б) изучение мнения потребителей о взаимозаменяемости товаров показало, что потребители считают их удовлетворяющими одну потребность; в) определение степени концентрации проводилось по коэффициентам CR, которые показали, что после слияния фирмы могли занять около 80% рынка безалкогольных напитков. И по результатам анализа ФТК отклонила просьбу о слиянии компаний. Но в середине 90-х годов после повторного обращения компаний социологический опрос показал, что потребители не считают товары корпораций взаимозаменяемыми. У потребителей появились устойчивые привычки в употреблении конкретных напитков. В результате слияние было разрешено.

Для оценки влияния слияния фирм-конкурентов на цены товара в США разработан и активно используется достаточно простой механизм. В качестве обоснования слияния фирмы представляют расчеты, показывающие, что цены на товар после слияния будут ниже или не изменятся. Когда это не дает гарантии от повышения цен через некоторое время после слияния, антимонопольные органы проводят анализ возможности расширения количества товаропроизводителей в случае повышения монополистом цен на рынке на 5%. Анализ проводится по следующей схеме: опрашиваются возможные потенциальные поставщики этого товара, находящиеся в географических границах данного рынка и за его пределами, на предмет перехода на выпуск данного товара и его поставок в зону повышенных цен. Если в течение двух лет после повышения цен дополнительные потоки товаров приведут к стабилизации цен на рынке товара на прежнем уровне, интересы потребителей не считаются ущемленными.

Слияние или поглощение одной фирмы другой разрешается безусловно в случае неплатежеспособности или угрозы банкротства одной из них.

Использование доминирующего положения. Для рассмотрения антимонопольными органами дела об использовании доминирующего положения необходимо письменное обращение потерпевшего с указанием существа нарушения и финансовых потерь. Возбуждение дела возможно по отношению к любой фирме, нарушающей антимонопольное законодательство, но, как правило, интерес антимонопольных органов вызывают достаточно крупные фирмы с долей на рынке около 50% в уста-

овленных границах. Решение о нарушении принимается в судебном порядке по обращению антимонопольных органов. Обычно фирмы стараются не доводить административно-экономические разбирательства до суда. При выносе судебного решения фирма-виновник обязана оплатить судебные издержки и возместить ущерб суммой в три раза превышающей реальные потери пострадавших. Поэтому большинство споров разрешается на стадии предварительного рассмотрения в антимонопольных органах или в суде.

Не все корпорации, занимающие доминирующее положение на товарных рынках, используют его в ущерб потребителям или ущемляют права конкурентов. В случае отсутствия жалоб они могут функционировать под контролем антимонопольного органа. Примером такой компании может служить *IBM*.

Ограничение конкуренции не допускается любыми возможными способами. Монополизация рынков разрешается законодательством только владельцам интеллектуальной собственности (патента), так называемая патентная монополия. Например, владелец патента в США имеет исключительное право его эксплуатации в течение 20 лет.

Противодействие сговору. Наиболее распространенное нарушение антимонопольного законодательства является сговор с целью установления монопольно высоких (низких) цен, недопущения конкурентов на рынок. Как правило, сговор не оформляется документально, поэтому его трудно доказать. Вместе с тем определенные приемы доказательства сговора разработаны и применяются.

В случае наличия документа, подтверждающего сговор, решение антимонопольных органов не требует дополнительного обоснования. Например, в Польше в конце 1988 г. одновременно произошло повышение цен на сахар в два раза в результате решения 76 директоров сахарных заводов, принятом на совещании (был составлен протокол). На основании этого протокола антимонопольные органы Польши приняли меры к участникам совещания, которые привели к отмене договоренности. Иногда сговор доказывается на основе анализа статистической и ценовой информации. Так был доказан сговор шести фирм, торгующих мукой в Канаде. Анализ проводился антимонопольными органами в течение нескольких лет и было отмечено постепенное сближение цен на муку, поставляемую в торговлю

различными фирмами, при их одновременном повышении. Схема оценок движения цен, разработанная антимонопольными органами, послужила для суда доказательством нарушения правил конкуренции.

По законам США в качестве доказательства сговора принимается свидетельство очевидцев встречи (беседы) руководителей (представителей) конкурирующих фирм на нейтральной почве — за завтраком, на приеме, в общественном месте и т.д., если через определенное время будут обнаружены признаки сговора. Но зачастую основанием для возбуждения дела и источником компрометирующей информации бывают конфиденциальные сообщения, полученные в частном порядке от сотрудников фирмы или других лиц, обладающих такими сведениями.

Законодательство США, Великобритании и других стран предусматривает вознаграждение за помощь в обнаружении нарушений антимонопольного законодательства в размере нанесенного ущерба (штраф налагаемый на нарушителя составляет трехкратную сумму нанесенного ущерба).

Разделение монополиста на несколько фирм. Эта мера на практике используется относительно редко. Так, американская компания Standard Oil, крупнейший монополист на рынке нефтепродуктов, была разделена в 1908 г. на 7 фирм. АТТ (American Telephone & Telegraph), установившая в 70-х годах монополичный порядок оплаты услуг на рынке средств связи, в результате досудебного разбирательства была разделена на 7 самостоятельных компаний. Аналогичное решение было принято по разделению авиатранспортной компании PAN-AMERICAN. В России подобных прецедентов не было.

Защита конкуренции на конкурсных торгах. Конкурсные торги в сфере распределения государственного заказа — наиболее эффективный метод реализации преимуществ свободной конкуренции. Сравнительный анализ конкретных случаев заключения контрактов на поставки при одном участнике и при проведении конкурса показали, что при увеличении числа заявок предлагаемая стоимость проекта снижается от 2 до 18%. В США ежегодно раскрываются сотни контрактов с фальсифицированными заявками, и правительство взыскивает с виновных миллионы долларов. Значительное число фальсифицированных заявок было выявлено и в других странах, в том числе в Германии и Японии.

Под фальсификацией заявок понимается ситуация, при которой заявители приходят к соглашению не конкурировать между собой на конкурсе и контракт достается определенному ими по сговору участнику. В сущности, заявители соглашаются сообща действовать в качестве монополии. Для противодействия этому выработана процедура проведения конкурсов, применяемая и в России. Обязательным условием конкурса является четкое установление его условий, изложенных в объявлении о конкурсе, которые, с одной стороны, побуждают фирмы-заявители к конкуренции, с другой — антимонопольный орган получает возможность требовать от победителя полного их выполнения. В заявке заявитель указывает свою компетентность в выполнении конкурсных работ, опыт в выполнении аналогичных контрактов (свое соответствие требованиям к участнику конкурса), а также предложения о путях реализации намеченных контрактом работ. В ряде случаев образуются долгосрочные картели фальсификаторов, которые работают на серии контрактов. Используются коррупционные схемы, когда организаторы торгов заведомо создают определенному заявителю условия для выигрыша конкурса, например, информируют о необходимом содержании заявки или не допускают к участию в конкурсе конкурентов.

Существуют меры по пресечению или существенному ограничению фальсификации конкурсов:

- проведение открытых конкурсов (каждый желающий имеет право подать заявку), чтобы участники торгов не знали друг друга;
- желательно, чтобы в торгах участвовало как можно больше заявителей — больше вероятности проведения конкурентных торгов;
- все заявки должны включать заявление за подписью участника о том, что заявка подготовлена самостоятельно и в соответствии с антимонопольным законодательством, не обсуждалась с другими потенциальными участниками торгов. По законодательству США и некоторых других стран ложное заявление подобного характера рассматривается как мошенничество и карается в соответствии с уголовным законодательством;
- следует четко устанавливать количественные и качественные критерии отбора победителей. Кроме цены непременно должно учитываться качество выполнения аналогич-

ных работ, финансовое состояние заявителя и т.д. В этом случае оценка будет производиться более квалифицированно;

- при организации торгов необходимо сохранить недоступность сведений о том, кто в них участвует. Это затруднит сговор и воздействие фальсификаторов на других участников. При этом сама процедура проведения конкурса должна быть открыта.

Антимонопольные органы обладают достаточно большими правами. Они имеют право доступа к любым необходимым им документам фирм, на которые возбуждено дело. При этом они отвечают за конфиденциальность полученной информации и не могут осуществлять действия, наносящие финансовый ущерб подозреваемому.

3. Антимонопольное регулирование деятельности хозяйственных структур в России

Антимонопольное регулирование деятельности хозяйственных структур в стране обеспечивает Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС). ФАС осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также за соблюдением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства. ФАС выполняет контроль над деятельностью естественных монополий, эта работа направлена на обеспечение равного доступа к товарам и услугам, которые они производят, а также на развитие конкуренции в тех сегментах, где она возможна. Свою работу ФАС России осуществляет в тесном взаимодействии с Федеральной службой по тарифам и другими государственными органами.

Главным нормативным актом антимонопольного законодательства в России является Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», который направлен на совершенствование антимонопольного законодательства и заменяет ранее действовавшие Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федеральный за-

кон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Целями Федерального закона «О защите конкуренции» являются (как записано в ст. 1) обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; 2) недопущения ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

В ст. 4 закона во избежание неоднозначных подходов четко определены основные понятия, связанные с конкурентными отношениями и антимонопольным регулированием. Недобросовестной конкуренцией при этом считаются любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

В антимонопольном регулировании в нашей стране большое значение придается понятию о доминирующем положении хозяйствующего субъекта. В ст. 5 Закона № 135-ФЗ *доминирующим положением* признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъек-

ектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

1) доля которого на рынке определенного товара превышает 50%, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;

2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем 50%, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (за исключением предусмотренных федеральными законами случаев).

Закон «О защите конкуренции» далее четко определяет антимонопольные требования к торгам; устанавливает порядок предоставления государственной или муниципальной преференции в очерченных законом целях, например, в целях развития образования и науки, проведения научных исследований, защиты окружающей среды и др.; характеризует функции и полномочия антимонопольных органов. Также расписан порядок государственного контроля за экономической концентрацией, определены меры и формы ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

В Закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. и связанные с ним юридические акты после это вносились в форме пакетов изменения и дополнения, включающие в себя многое

лучших мировых практик. Так, согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были серьезно расширены возможности привлекать к ответственности чиновников, пытающихся предоставлять преференции отдельным компаниям, более четко определены понятия монопольно высокой и низкой цен. Снижен «порог доминирования» хозяйствующих субъектов на рынке. Злоупотребление определяется по факту, а не по формальным процентам. Положение компаний оценивается по возможности реально влиять на ценовую политику.

Заметим также, что с 1 февраля 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которым принципы антимонопольного регулирования охватили и торговую сферу.

Общий тренд институциональных усовершенствований в области антимонопольного регулирования и поддержки конкурентной среды в России вмещает в себя два взаимосвязанных направления. Во-первых, идет процесс гармонизации российского конкурентного законодательства с европейским и мировым, что обусловлено, в частности, активизацией процессов интеграции нашей страны в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Во-вторых, и это главное, все меры по совершенствованию антимонопольного регулирования и развитию конкурентной среды должны реально способствовать повышению динамизма российской экономики, активизации инновационно-предпринимательского ресурса в стране.

Выводы

1. Конкуренцию самым кратким образом можно определить как соперничество между участниками рыночного хозяйства за лучшие условия производства, купли и продажи товаров. Она выступает объективной движущей силой экономического развития. Ограничение конкуренции приводит к монополизации рынка, создает преимущества отдельным товаропроизводителям, следствием чего является необоснованное повышение цен на товары и услуги, снижение их качества, что отрицательно

сказывается на степени удовлетворения потребностей, нарушает права потребителей.

2. *Совершенная конкуренция* — состояние рынка, на котором имеется большое число продавцов (производителей) и покупателей, каждый из которых занимает относительно малую долю на рынке и не может диктовать условия продажи и покупки товаров. В реальной практике в большинстве случаев приходится иметь дело с несовершенной конкуренцией, основными формами которой являются: *монополия, монополия, олигополия и монополистическая конкуренция.*

3. Монополия в экономике означает исключительное право на производство и продажу, принадлежащее одному лицу, определенной группе лиц или государству. Стремление к монополии мотивируется желанием извлечь сверхвысокую прибыль и обусловливается высокой концентрации и централизации капитала и производства.

Отношения монополии, олигополии и конкурентной монополии присутствуют в экономике любой страны с рыночной экономикой. В соответствии с задачей максимизации экономических результатов для потребителя государство создает эффективное поле отношений конкуренции, свое для каждой страны. Высокая степень монополизации экономики России как стартового состояния, предшествовавшего рыночной трансформации, обусловило необходимость введения и совершенствования системы антимонопольного регулирования с учетом достижений мирового опыта.

4. Базой антимонопольного регулирования в большинстве развитых стран служит антимонопольное законодательство, направленное против накопления фирмами опасной для общества монопольной власти. Например, в США, где антимонопольное законодательство имеет наибольшую историю, прибегают к такого рода приемам противодействия монополизации рынков: контроль слияний и поглощений; рассмотрение исков об использовании фирмой доминирующего положения на рынке; противодействие сговору; разделение монополиста на несколько фирм; защита конкуренции на конкурсных торгах и др.

5. В России Федеральная антимонопольная служба РФ осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также за соблюдением федеральными органами исполнитель-

ной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства. Она также выполняет контроль над деятельностью естественных монополий. Главным нормативным актом антимонопольного законодательства в России является Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Контрольные вопросы и задания

1. Что означают понятия «совершенная» и «несовершенная» конкуренция?
2. Чем объяснить стремление хозяйствующих субъектов к монополизации рынков? В каких случаях допускается монополизация рынков?
3. Сравните между собою следующие понятия: монополия, естественная монополия, монополия, олигополия и монополистическая конкуренция.
4. Как определить степень монополизации рынка конкретного товара?
5. Дайте экономическую оценку олигополистическим рынкам в России.
6. Какие методы выявления и меры пресечения применяются к участникам монополизации товарных рынков на основе створора?

Литература

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Курс экономической теории. Общие основы экономической теории, микроэкономика, макроэкономика, переходная экономика: Учеб. пособие / Рук. авт. колл. и науч. ред. проф. А.В. Сидорович. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: Изд-во «Дело и сервис», 1997, гл. 13, 17.

Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс, 2002.

Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе / А. Радыгин, Р. Энгов, Н. Шмелева. М.: Институт экономики переходного периода, 2002.

Россия в глобализирующемся мире: стратегия конкурентоспособности / Отв. ред. акад. Д.С. Львов, д.э.н. Д.Е. Сорокин. М.: Наука, 2005.

Смолина Е.Э. Антимонопольное регулирование в России и за рубежом. М.: Экономика, 2004.

Глава 9

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

1. Общественный сектор и его компоненты

В экономике любой современной страны, придерживающейся принципов рыночного хозяйствования, наряду с частнокапиталистическими предприятиями неизбежно присутствуют секторы, ориентированные на общественные интересы и работающие впрямую на удовлетворение потребностей государства и общества. С учетом огромной социальной значимости эти блоки национальных хозяйств особым образом выделяются как объекты изучения и регулирования, и для их обозначения в литературе используется понятие «общественный сектор экономики». В России потребность вычленения и изучения общественного сектора экономики актуализировалась после 1990–1991 гг., поскольку экономика стала смешанной, и нужно было четко разграничивать экономическую политику на государственном уровне, касающуюся частного и государственного секторов.

В программах обучения студентов по экономике и управлению ее развитием закономерно появился блок дисциплин, объединяемых понятием «экономика общественного сектора». Параллельно с ним используется термин «государственный сектор экономики». Появились учебники и учебные пособия по этой проблематике. Однако до сих пор абсолютно общепринятого толкования понятия «общественный сектор» в учебной и научной литературе не сложилось. Одинаково распространены как расширительные, так и суженные трактовки этого понятия. В первом случае к общественному (или государственному) сектору относят все объекты и отношения, связанные с участи-

ем государства в экономических процессах, в том числе саму управленческую и регулирующую деятельность правительства, организацию бюджетных процессов на уровне страны и региональных органов власти, управление государственной собственностью и т.д. Во втором случае в общественный (государственный) сектор включают лишь чисто государственные предприятия.

В большинстве учебников по проблемам общественного сектора (несмотря на наличие расхождений в подходах) понятия «общественный сектор» и «государственный сектор» употребляются почти как синонимы. Логика такова: раз государственный сектор призван представлять интересы членов общества (всего населения), то его правомерно называть общественным сектором. Здесь возразить нечего, и, видимо, придется мириться с тем, что понятия *общественный сектор* и *государственный сектор* используются пока как синонимы, хотя всегда нужно учитывать контекст употребления терминов. В строгом смысле слова термин «общественный сектор» обозначает более широкий круг явлений, чем термин «государственный сектор», потому что он может иметь в виду также хозяйственные структуры, сформированные негосударственными общественными организациями.

Нужно при анализе общественного сектора экономики учитывать два методологически важных обстоятельства.

Первое. Поскольку речь идет о варианте «секторальной» структуризации экономики, то надо быть последовательными в этом подходе и не допускать сползания к иным принципам структуризации, например к функциональному подходу или к классификации хозяйственных структур по типам господствующим в них экономических отношений.

Полезно в этом плане учесть предложенную в свое время ECOSOC (Экономический и социальный Совет ООН) четырехсекторную модель построения экономики и общества. Она предполагает разделение всех хозяйствующих субъектов и организаций, которые принимают участие в создании валового национального продукта, на четыре категории в зависимости от основного источника доходов для развития организации. Первый сектор — государственные организации, основным источником средств для развития которых являются налоги. Второй сектор — бизнес (основной источник средств для развития — прибыль). Третий сектор — неприбыльные некоммер-

ческие организации (основной источник средств для развития — пожертвования). Четвертый сектор — домохозяйства (основным источником средств для развития является труд членов семьи). Если придерживаться этой классификационной схемы, то к общественному сектору будут отнесены первый и третий секторы.

Второе. Проблемы анализа государственного (общественного) сектора экономики и управления им не следует отождествлять с проблемами государственного регулирования экономики. Это совершенно разные срезы изучения места и функций государства в экономической жизни общества. Государственное регулирование экономики распространяется на всю экономику страны как макроэкономическую целостность и подразумевает влияние (хотя и различными средствами) на все сектора — государственный, частный и общественный в узком смысле слова (имея в виду различные некоммерческие общества).

Также не следует отождествлять понятия «государственная собственность» и «государственный сектор», ибо реализация государством функции собственника достигается посредством как прямого, так и опосредованного, косвенного влияния на хозяйственные структуры. А при очерчивании государственного сектора как вполне определенного набора субъектов хозяйствования предполагается высокая степень его прямой управляемости со стороны государства.

Подчеркнем, что «сектор» применительно к национальной экономике — это некий блок (частица) национального хозяйства. Значит, выделение государственного сектора, должно строиться на очерчивании той совокупности предприятий и организаций, которые составляют собою специфическую по функциям и способам управления секторальную целостность. Одним из важнейших признаков при вычленении секторов является выяснение того, кто (какой субъект) и в какой степени управляет функционированием соответствующих предприятий. По-видимому, можно согласиться с Е.В. Балацким и В.А. Коньшевым, что критерием отнесения хозяйственной структуры к государственному сектору является факт управления государством *оперативной* деятельностью данной структуры¹.

Вообще же само понимание государственного сектора, по справедливому замечанию Э. Аткинсона и Дж. Стиглица (из-

¹ Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. М.: Экономика, 2005. С. 44.

вестных американских ученых, первопроходцев комплексного изучения роли государства в экономике), очень сильно зависит от используемых при анализе критериев: рыночное и нерыночное производство, степень государственного контроля и т.д.¹

Споры в ряде случаев возникают по поводу того, как следует оценивать в составе национальной экономики муниципальные предприятия и хозяйственные организации. В литературе и даже в некоторых официальных документах рассматривается «трехсекторная» модель российской экономики с выделением государственного, муниципального и частного секторов. Но такая классификация оспаривается многими, потому что ею задается отрыв муниципального сектора от государственного сектора (который, как уже говорилось, в большинстве публикаций отождествляется с понятием общественный сектор). На самом деле в России муниципальные структуры власти являются естественным продолжением федеральных и региональных властных структур. И если какие-то полномочия со стороны федерального центра и властей субъектов Федерации передаются вниз на уровень города или района, то это почти всегда определяется стремлением к повышению эффективности государственного управления, задачами лучшего обслуживания жизни населения. Так называемый (условно) муниципальный сектор, вне всякого сомнения, должен включаться в то, что называют общественным сектором экономики.

Основными направлениями деятельности общественного сектора экономики в широком смысле слова являются предоставление общественных благ, перераспределение доходов и богатства в соответствии с целями сбалансированного общественного развития и оказание социальной помощи нуждающимся слоям населения, а также производство и реализация товаров и услуг на коммерческой основе предприятиями, принадлежащими или контролируруемыми государством. Вся экономическая деятельность общественного сектора в итоге предполагает направленность на повышение благосостояния граждан.

Составными частями общественного сектора являются: 1) сектор государственного управления (совокупность органов и организаций, финансируемых из государственного бюджета);

¹ *Аткинсон Э., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 32.

2) предприятия, принадлежащие или контролируемые государством (которые могут согласно общепринятому подразделению экономики на экономические секторы¹ относиться к «нефинансовым» и «финансовым» предприятиям); 3) совокупность некоммерческих организаций (НКО), а также общественных инициатив, относимых к так называемому третьему сектору. Во всем мире к разряду некоммерческих организаций относятся негосударственные объединения граждан, созданные на благо другим гражданам, а также ассоциации людей (или организаций), которые помогают друг другу, организации, оказывающие услуги без образования прибыли.

Ключевое место в составе общественного сектора занимает сектор государственного управления, органы и организации которого обеспечивают широкий спектр функций в обществе. И важнейшим инструментом реализации управленческих возможностей государства являются государственные финансы.

Основными функциями сектора государственного управления являются обеспечение политической и регулирующей деятельности, предоставление товаров и услуг на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления членами общества, а также перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий.

2. Регулирование производства и распределения общественных благ

К числу важнейших функций государства в социально-экономической области относится регулирование производства и распределения *общественных благ*, т.е. благ, к которым имеют доступ все индивиды общества. К общественным благам относятся, например, оборона, поддержание безопасности быта и жизни граждан, бесплатное образование и медицина, общедоступное посещение парков, музеев и т.п. При вычленинии общественных благ руководствуются:

¹ В соответствии с принятыми в большинстве стран системами национального счетоводства выделяется пять институциональных секторов экономики: сектор нефинансовых корпораций; сектор финансовых корпораций; сектор государственного управления; сектор домашних хозяйств и сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

- признаком неисключения — практически невозможно исключить человека из круга потребителей данного блага;
- признаком неконкурентности в потреблении — потребление блага одним человеком не уменьшает возможностей потребления его другим;
- признаком неделимости — благо нельзя разложить на отдельные единицы.

Эти характеристики не позволяют назначать плату за общественные блага, вследствие чего частный сектор оказывается не заинтересованным в финансировании их производства. Различают общенациональные и местные (локальные) общественные блага.

Чистых общественных благ не так много, чаще встречаются *смешанные блага*, включающие в себя свойства и частных и общественных благ одновременно. Таковыми являются, в частности, *клубные блага*, а также общие ресурсы, например запасы чистой воды и рыбы в море.

Регулирование производства и распределения общественных и смешанных благ осуществляется государством и его институтами во взаимодействии с другими институтами общества. Институциональная структура общественного сектора должна соответствовать многообразию и классификационным группам общественных благ, потребностям в них со стороны различных слоев общества. С учетом комбинации экономических свойств этих благ в составе общественного сектора функционируют и развиваются структуры и институциональные единицы, деятельность которых направлена на воспроизводство чистых и смешанных общественных благ. И здесь выделяются две группы институтов — государственные институты и институты, связанные с функционированием негосударственных некоммерческие организации.

Опорную базу функционирования общественного сектора составляют государственные институты, посредством которых осуществляется управление общественными финансами. Государственные и муниципальные бюджеты формируются и реализуются таким образом, чтобы обеспечивать масштабное производство общественных благ и их распределение в соответствии с ключевыми задачами государственной социальной политики. Государство в этом отношении монопольно располагает нормативно-экономическим инструментарием, призванным наилучшим образом формировать ресурсы общественного раз-

вития, распределять и перераспределять при необходимости первичные доходы субъектов экономики. Реализация государством своих функций предполагает проведение социальной политики, направленной на оказание помощи малому бизнесу, недопущение чрезмерных разрывов в уровнях доходов высоко- и слабообеспеченных слоев общества.

На базе деятельности *некоммерческих* организаций общественного сектора создается возможности удовлетворения «нестандартных» и быстро изменяющихся потребностей в смешанных благах. Некоммерческая организация (НКО) — организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. НКО могут участвовать в оказании услуг населению в таких сферах, как образование, наука и научное обслуживание, туризм, спорт, досуг, благотворительность, культура и искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды, социальная защита населения, бытовое обслуживание, обеспечивать защиту политических, экономических и социальных прав тех или иных групп людей и др. Доля некоммерческих организаций в этих областях уже весьма существенна. Суммарный вклад от их деятельности в ВВП ведущих стран мира в среднем более чем 5%. Они не только обеспечивают население социально значимыми благами и услугами, но и способствуют повышению уровня занятости населения в стране, участвуют в воспроизводстве человеческого капитала. Поэтому практически все страны мира проводят политику поощрения развития некоммерческих структур общественного сектора, рассматривают это как важное направление структурной модернизации экономики.

Эффективность бюджетной политики государства в значительной мере оценивается населением страны по результатам развития общественного сектора. Распространение в мировой и отечественной практике получила методология *бюджетирования, ориентированного на результат* (БОР). Возможны в этом контексте две модели бюджетирования общественного сектора: 1) на базе проблемно ориентированного подхода и 2) на принципе сервисного бюджетирования.

Исследования и реальная практика показывают, что первую модель (бюджетирование, основанное на проблемно ориентированном подходе) целесообразно применять в рамках управления бюджетными ресурсами общенационального уровня, где

министерства и ведомства формируют систему стратегических целей и приоритетов в пределах своей компетенции с учетом объемов бюджетных ассигнований, выделенных в рамках долгосрочного или среднесрочного периода. В свою очередь на локальных пространствах развития общественного сектора (на региональном и местном уровне) весьма успешным может быть использование сервисной модели бюджетирования, выделяющей в качестве объекта ответственности *бюджетную услугу*. При этом подходе возможно весьма точно оценить конечную результативность финансовых акций и в итоге социально-экономическую эффективность развития. Разумеется, названные модели могут применяться в определенном сочетании между собой и на национальном, и на локальном уровнях.

Внедрение метода БОР, основанного на «сервисном» подходе, коренным образом меняет традиционную концепцию управления общественными финансами (в особенности на локальном уровне), поскольку обеспечивает естественное соотношение результатов с объемом финансирования проектов и структур в сфере производства общественных благ и услуг и, тем самым, увязку общественных расходов с достижением социально значимых результатов.

Тенденция более быстрого развития общественного сектора на локальном уровне и передача соответствующих управленческих функций сверху вниз — характерный признак последнего времени. Сосредоточение именно на региональном и местном уровнях возрастающей доли ресурсов, связанных с удовлетворением потребностей населения в общественных благах и услугах, подтверждается практикой наиболее успешных стран, придерживающихся принципа бюджетного федерализма. Это связано, во-первых, с расширением демократических начал в жизни общества; во-вторых, с необходимостью обеспечения высокой эффективности сбора бюджетных доходов и осуществления расходов. Указанная тенденция также проявляется в расширении спектра деятельности локальных некоммерческих организаций. Если в 1999 г. НКО действовали только в 30% регионов РФ, то в 2008 г. — в 62%. Дальнейшее реформирование деятельности бюджетных учреждений локального уровня направляется на упорядочение их состава и иерархии, урегулирование полномочий в увязке с ресурсной политикой, преодоление недостатков системы сметно-бюджетного финансирования

посредством развития практики бюджетирования ориентированного на результат.

3. Управление предприятиями общественного сектора

Общественный сектор как часть национальной экономики функционирует и развивается в соответствии с общими принципами и институциональными условиями хозяйствования, характерными для данной страны. Он, как и другие части экономики, состоит из хозяйствующих субъектов, участвующих в производстве и воспроизводстве ВВП. Вклад в ВВП этих субъектов статистически учитывается в соответствии с международными принципами ведения систем национального счетоводства (СНС). Государственным считается предприятие, если его основные средства находятся в государственной собственности, а руководители назначаются или нанимаются по контракту государственными органами. Предприятия государственного сектора, участвующие в производстве продукции и услуг, в большинстве случаев действуют как коммерческие предприятия, т.е. участвуют в рыночных сделках и стремятся быть прибыльными. Однако степень их хозяйственной самостоятельности зависит от того, каким статусом они наделяются со стороны государства.

Наиболее распространено функционирование государственных предприятий в форме унитарных предприятий. Напомним, унитарное предприятие — это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество. Наряду с государственными существуют и муниципальные унитарные предприятия. Имущество унитарных предприятий находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит этим предприятиям на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. Наряду с унитарными предприятиями, финансируемыми по смешанной схеме — частично из бюджета, частично за счет коммерческих доходов — существуют и чисто бюджетные государственные предприятия, каковыми являются казенные предприятия.

Права, обязанности и порядок функционирования унитарных предприятий определены Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В соответствии со ст. 8 этого закона

учредителем унитарного предприятия может выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. Решение об учреждении федерального государственного предприятия принимается Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти в соответствии с актами, определяющими компетенцию таких органов. Соответственно решение об учреждении государственного предприятия субъекта Российской Федерации или муниципального предприятия принимается уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов

Собственник имущества унитарного предприятия обладает значительными правами в области управления соответствующими предприятиями. Так, в соответствии со ст. 20 упомянутого закона он (собственник): принимает решение о создании предприятия; определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций; определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия; принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия; формирует уставный фонд предприятия; назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством; утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; дает

согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия и др.

Таким образом, деятельность государственных унитарных предприятий, в особенности казенных предприятий, достаточно жестко планируется и контролируется сверху в соответствии с целями государственной экономической и социальной политики. Но вместе с тем у руководителей унитарных предприятий как коммерческих экономических единиц имеются и весьма широкие возможности для проявления предпринимательских действий, направленных на максимизацию прибыли и повышение эффективности работы в широком смысле слова.

В целях повышения эффективности предприятий в реализации государственной экономической политики все большее распространение получают хозяйственные структуры смешанного типа, среди которых выделяется совокупность хозяйственных форм, объединяемых названием *государственно-частные партнерства (ГЧП)*.

К государственно-частным партнерствам в сфере экономики и государственного управления принято относить: государственно-частные предприятия; государственные контракты; любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса; арендные отношения; финансовую аренду (лизинг); соглашения о разделе продукции (СРП); концессионные соглашения.

Общепринятого определения государственно-частного партнерства в силу объективного многообразия форм ГЧП на сегодняшний день не существует, соответственно нет пока федерального закона относительно ГЧП. Определения государственно-частного партнерства присутствуют в региональных законах о ГЧП, принятых в некоторых субъектах Федерации, например, в Томской области, Санкт-Петербурге.

Государственно-частные партнерства за последнее время возникают и развиваются в самых разнообразных формах. В 2007 г. на базе Внешэкономбанка был создан Банк развития. Основным законом, регламентирующий деятельность этого учреждения, прямо закрепляет за ним функции участника рынка ГЧП. Центр ГЧП Внешэкономбанка является структурным подразделением Банка развития. В качестве ГЧП в России могут рассматриваться Инвестиционный фонд; Российская венчурная компания, государственные корпорации; особые экономические зоны и др.

Совершенствование управления государственным сектором экономики неразрывно связано с действиями по повышению эффективности всей системы функционирования госбюджетных организаций. Именно на это в России, как и во многих других странах, была направлена проводившаяся в первом десятилетии XXI в. административная реформа, об основных задачах и результатах которой уже говорилось в гл. 5. Стимулы для руководителей и сотрудников к обеспечению более эффективной работы органов (и организаций) государственного управления создаются за счет привязки материальных поощрений за труд к достигаемым результатам, а также при помощи различных моральных и административных мер, определяющих траектории служебной карьеры работников.

Важное значение в деле повышения эффективности государственных органов и организаций имеет обеспечение регулярной и комплексной *оценки* результативности их деятельности. Такая оценка в принципе может рассматриваться как полностью отдельная функция с четко очерченными ролями в рамках системы управления эффективностью. В соответствии с этим подходом оценка может осуществляться либо специальной структурой внутри организации, либо внешними экспертами или контрольно-счетным органом. Но наибольшая конечная эффективность в управленческой деятельности достигается тогда, когда оценки работы органа (организации) органически увязаны с конечными целями управления эффективностью. Такие оценки должны способствовать глубокому исследованию результатов работы, представлять обоснованные и адресные рекомендации по решению выявленных проблем.

Ключевую роль в управлении со стороны государства социально-экономическим развитием играет организация бюджетного процесса в стране. На определенном этапе рыночных трансформаций в России распределение и потребление средств государственного бюджета стало пространством распространения нечистоплотных схем освоения бюджетных денег. Например, в жульнических целях стали использоваться разнообразные схемы продвижения фальшивых платежных документов, в обиход вошло такое позорное понятие (и явление), как «распиловка бюджета». При этих схемах огромная доля бюджетных ассигнований не доходит до адресатов, определенных правительственной политикой, оседая в карманах и на счетах нечис-

топлотных частных лиц. Все эти нездоровые явления должны быть исключены самими механизмами управления бюджетными потоками.

В литературе описаны три способа доведения бюджетных средств до получателя в зависимости от степени стандартизации решений. Первый способ предполагает четкие и однозначно определенные операции по перемещению бюджетных средств, которые описываются стандартными процедурами. Для второго способа характерен формализованный выбор из ряда возможных вариантов действий с применением алгоритма, который позволяет прийти к оптимальному решению. Третий способ исходит из решающей роли оценочных суждениях в выборе решений, хотя и опирается на четкие алгоритмы принятия решений, установленные в нормативных документах. При этом подходе число возможных решений весьма велико на стадии планирования бюджета, их намного меньше на стадии его исполнения, причем должны быть разработаны методики, которые формализуют процессы принятия решений.

Выводы

1. Наряду с частнокапиталистическими предприятиями в составе экономики любой современной страны неизбежно присутствуют секторы, ориентированные на общественные интересы и работающие впрямую на удовлетворение потребностей государства и общества. Эти секторы в составе национального хозяйства принято именовать общественным или государственным сектором экономики. В литературе, несмотря на наличие расхождений в подходах, понятия «общественный сектор» и «государственный сектор» употребляются обычно как синонимы.

2. Основными направлениями деятельности общественно-го сектора экономики в широком смысле слова являются предоставление общественных благ, перераспределение доходов и богатства в соответствии с целями сбалансированного общественного развития и оказание социальной помощи нуждающимся слоям населения, а также производство и реализация товаров и услуг на коммерческой основе предприятиями принадлежащими или контролируемые государством.

3. Проблемы анализа государственного (общественного) сектора экономики и управления им не следует отождествлять

с проблемами государственного регулирования экономики. Государственное регулирование экономики распространяется на всю экономику страны как макроэкономическую целостность и подразумевает влияние (хотя и различными средствами) на все секторы — государственный, частный и общественный в узком смысле слова.

4. Составными частями общественного сектора являются: 1) сектор государственного управления (совокупность органов и организаций, финансируемых из государственного бюджета); 2) предприятия, принадлежащие или контролируемые государством (которые могут согласно общепринятому подразделению экономики на экономические сектора относиться к «нефинансовым» и «финансовым» предприятиям); 3) совокупность некоммерческих организаций (НКО), а также общественных инициатив, относимых к так называемому третьему сектору.

5. Основными функциями сектора государственного управления являются обеспечение политической и регулирующей деятельности, предоставление товаров и услуг на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления членами общества, а также перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий.

6. Государственным считается предприятие, если его основные средства находятся в государственной собственности, а руководители назначаются или нанимаются по контракту государственными органами. Наиболее распространено функционирование государственных предприятий в форме унитарных предприятий. В целях повышения эффективности предприятий в реализации государственной экономической политики все большее распространение получают хозяйственные структуры смешанного типа, среди которых выделяется совокупность хозяйственных форм, объединяемых названием *государственно-частные партнерства (ГЧП)*.

7. Некоммерческая организация (НКО) — организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных по-

требностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Контрольные вопросы и задания

1. Попробуйте содержание понятия «общественный сектор экономики» раскрыть на базе характеристик четырехсекторной модели экономики, предложенной Экономическим и социальным советом ООН.
2. Сопоставьте понятия «государственная собственность» и «государственный сектор экономики».
3. Назовите три главные составные части общественного сектора экономики.
4. Что такое «общественные блага»? Назовите их основные признаки.
5. Какова роль некоммерческих организаций (НКО) в функционировании общественного сектора экономики?
6. Отличаются ли (и чем) функции и возможности казенных предприятий от унитарных государственных предприятий как таковых?
7. В чем смысл «бюджетирования, ориентированного на результат»?

Литература

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995.

Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. М.: Экономика, 2005.

Пономаренко Е.В., Исаев В.А. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): Учебник. М.: ИНФРА-М, 2007.

Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России (Аналитический доклад) / Под ред. чл.-корр. РАН Р.С. Гринберга. М., 2006.

Экономика общественного сектора: Учебник / Под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. М.: ИНФРА-М, 2010.

Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Глава 10

БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ¹

1. Бюджетная система страны и ее место в регулировании экономики

Любая хозяйственная система, будь то национальная экономика или корпорация, функционирует и развивается на основе планирования бюджета денежных средств и управления ими. Бюджет в переводе с одного из древних языков означает кошель, сумку, кожаный мешок, в которых хранятся деньги, которые задают собою схему доходов и расходов определенного лица (семьи, бизнеса, организации, государства) в привязке к заданному периоду времени, обычно к тому или иному году.

Государственный бюджет представляет выраженную в той или иной форме матрицу доходов и расходов, контролируемых государством. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех министерств, ведомств, государственных агентств и служб, правительственных программ и т. д. В нем фиксируются потребности, подлежащие удовлетворению за счет государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственный бюджет. Формируя бюджет, государство взимает налоги и использует другие источники дохода для того, чтобы иметь возможность удовлетворять совместные потребности (услуги здравоохранения и

¹ При подготовке главы частично использованы материалы проф. Ю.И. Любимцева (из гл.12 в кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006), и материалы проф. Е.В. Пономаренко и А.Я. Быстрыкова (из гл. 16 в кн.: Национальная экономика: Учебник / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2010).

социального обеспечения, образования, культуры, науки, управления, охраны правопорядка и обороны). Деятельность государства по формированию, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета, а также составлению и утверждению отчета об его исполнении называется бюджетным процессом, и это касается бюджетов всех уровней, входящих в бюджетную систему Российской Федерации).

Исходным документом, задающим цели и характер функционирования бюджетной системы, в России является Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике. Такое Послание, обозначающее приоритеты на период 2013–2015 гг., акцентирует внимание на решение проблем повышения эффективности и конкурентоспособности экономики России, ориентирует на создание условий для привлечения частных инвестиций в процесс модернизации экономики.

В упомянутом Бюджетном послании особо подчеркнута, что бюджетная политика должна стать более эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики. Недопустимо, говорится в Послании, когда отдельно подводятся итоги исполнения бюджета и отдельно — итоги реализации мер социально-экономической политики. Пора уходить от ставшего уже привычным измерения исполнения бюджета лишь фиксацией расходования средств по направлениям. Критерием должно стать достижение целей социально-экономической политики, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства.

В соответствии с этими требованиями должен быть осуществлен переход к так называемому программному бюджету, т.е. к такой модели, когда формирование и исполнение бюджета должно осуществляться непременно на базе государственных программ. Большое значение в бюджетной политике придается обеспечению макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости, настроенности ее инструментов на противодействие высокой инфляции и бюджетному дефициту.

В бюджетную систему Российской Федерации входят бюджеты следующих уровней: федеральный бюджет; бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты); бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты); бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Консолидированный бюджет РФ — это свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории, используемый при прогнозировании, расчетах, анализе. Соответственно консолидированный бюджет субъекта РФ представляет собой свод регионального бюджета, местных бюджетов территорий, административно входящих в субъект Федерации, и бюджета государственного территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Используется также понятие «Бюджет расширенного правительства» (БРП). Оно шире, чем понятие «консолидированный бюджет». К БРП принято относить помимо федерального бюджета (около 60% всех бюджетных средств), региональных и муниципальных бюджетов еще и государственные внебюджетные фонды, в частности Пенсионный фонд РФ и др.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ кассовое обслуживание исполнения бюджетов Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Если запланированные доходы превышают расходы бюджета, то имеет место *бюджетный профицит*. Если запланированные расходы бюджета превышают доходы бюджета, то складывается ситуация *бюджетного дефицита*. Когда при исполнении бюджета уровень дефицита превышает установленный при утверждении бюджета показатель, или происходит значительное снижение ожидавшихся доходов бюджета, то представительный орган власти (на основе ходатайства органа исполнительной власти) принимает решение о введении установленного законом механизма уменьшения расходов. Такое сокращение запланированных бюджетом расходов называют секвестром бюджета.

Итак, государственный бюджет обеспечивает финансовыми ресурсами реализацию государством его функций и является основным инструментом регулирующего воздействия власти на экономическую и социальную системы общества.

Бюджет любого уровня формируется как единство двух крупных разделов: 1) баланса по *доходам* и 2) баланса по *расходам*. Доходы государственного бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующей классификацией и существующим законодательством. Доходы формируются за счет:

- налогов, взимаемых как центральными, так и местными органами власти;

- неналоговых доходов, складывающихся из доходов от внешнеэкономической деятельности, а также доходов от имущества, находящегося в государственной собственности;
- доходов целевых бюджетных фондов.

Расходы государственного бюджета — это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государственного (федерального и регионального) управления и местного самоуправления. Все расходы планируются в разрезе укрупненных групп целей: оборонные; экономические; социальные; обеспечение внешнеполитической деятельности; содержание аппарата управления и др.

Характер бюджетного процесса в стране иллюстрируется табл. 10.1, в которой приводится укрупненная структура доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации за ряд лет.

Таблица 10.1

Укрупненная структура консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005, 2010 и 2011 гг.

| | 2005 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|---|---------------|-----------------|-----------------|
| Доходы — всего, млрд руб. | 8579,6 | 16 031,9 | 20 855,4 |
| Из них: | | | |
| налоги | 6257,2* | 11345,1** | 14693,2** |
| доходы от внешнеэкономической деятельности | 1680,9 | 3227,7 | 4664,7 |
| доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 255,8 | 679,7 | 674,3 |
| прочие поступления | 154,2 | 237,8 | 313,9 |
| Расходы — всего, млрд руб. | 6820,6 | 17 616,7 | 19 994,6 |
| Из них: | | | |
| на общегосударственные вопросы | 754,3 | 1440,6 | 1357,0 |
| на национальную оборону | 581,8 | 1279,7 | 1517,2 |
| на национальную безопасность и правоохранительную деятельность | 585,2 | 1339,4 | 1518,6 |
| на национальную экономику | 764,2 | 2323,3 | 2793,4 |
| на жилищно-коммунальное хозяйство | 471,4 | 1071,4 | 1195,0 |
| на социально-культурные мероприятия | 3642,0 | 10133,8 | 11245,9 |
| Профицит, дефицит (-) | 1759,0 | -1584,7 | -1584,7 |

* Включая налоги и взносы на социальные нужды.

** Включая страховые взносы на обязательное социальное страхование.

Составлена автором по данным: Россия в цифрах — 2012. Российский статистический ежегодник — 2011.

Налоги в совокупности являются главным источником доходов в консолидированном бюджете страны. В 2005 г. они обеспечили почти 73% поступлений в бюджет, в 2010 г. — 70,8% и в 2011 г. — 70,5%. Следующим по значению источником являются доходы от внешнеэкономической деятельности. Их доля в доходах консолидированного бюджета была в 2005 г. — 19,6%, в 2010 г. — 20,1 и в 2011 г. — 22,4%. На долю доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности пришлось в 2011 г. 3,2% всех поступлений в консолидированный бюджет.

В расходной части консолидированного бюджета Российской Федерации наибольшие траты связаны с финансированием социально-культурных мероприятий. Причем их доля в сумме бюджетных расходов выросла с 53,4% в 2005 г. до 56,2% в 2011 г. (в 2010 г. было 57,5%). На национальную экономику в 2010 г. направлялось 13,2% и в 2011 г. — 14% расходов консолидированного бюджета, а на содержание жилищно-коммунального хозяйств в разные годы — от 6 до 7%.

Важное значение в бюджетной политике имеет поддержание оптимальных пропорций между уровнями бюджетной системы. Как следует из табл. 10.2 на федеральный уровень бюд-

Таблица 10.2

Распределение доходов и расходов консолидированного бюджета РФ по уровням бюджетной системы (2005–2010 гг.)*

| | | 2005 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. |
|---|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Доходы Федерального бюджета | Млрд руб. | 5127 | 7781 | 9276 | 7338 | 8305 |
| | Доля в консолидированном бюджете РФ, % | 59,8 | 58,2 | 58,0 | 54,0 | 51,8 |
| Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ | Млрд руб. | 3000 | 4829 | 6199 | 5927 | 6537 |
| | Доля в консолидированном бюджете РФ, % | 35,0 | 36,1 | 38,7 | 43,6 | 40,8 |
| Расходы Федерального бюджета | Млрд руб. | 3514 | 5987 | 7571 | 9660 | 10118 |
| | Доля в консолидированном бюджете РФ, % | 51,5 | 52,6 | 54,1 | 60,1 | 57,4 |
| Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ | Млрд руб. | 2941 | 4791 | 6253 | 6256 | 6637 |
| | Доля в консолидированном бюджете РФ, % | 43,1 | 42,1 | 44,7 | 39,0 | 37,7 |

* Составлена автором по данным: Российский статистический ежегодник – 2011.

жетной системы и по доходам и по расходам приходится большая часть денежных средств. В объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации доходы федерального бюджета доставляли в разные годы от 52 до 60%. А на долю консолидированных бюджетов субъектов РФ приходилось от 35 до 44%. Соответственно в объеме расходов консолидированного бюджета Российской Федерации доля федерального бюджета была в интервале 51–60%, а доля консолидированных бюджетов субъектов РФ – 37–45%.

Особое значение федерального бюджета в регулировании экономического развития иллюстрирует табл. 10.3. В расходной части этого бюджета 13,3% в 2011 г. приходилось на финансирование национальной обороны и 16,4% (больше, чем в консолидированном бюджете РФ) – на национальную экономику. На межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приходится 6% расходов федерального бюджета.

Таблица 10.3

Исполнение расходной части федерального бюджета Российской Федерации в 2011 г.*

| | Утверждено сводной бюджетной росписью | Фактическое исполнение | |
|--|--|---------------------------|------------|
| | | млрд руб. | % к итогу |
| Расходы | 11 126,0 | 10 925,6 | 100 |
| Из них: | | | |
| на общегосударственные вопросы | 815,1 | 777,8 | 7,1 |
| на обслуживание государственного и муниципального долга | 266,6 | 262,7 | 2,4 |
| на национальную оборону | 1524,4 | 1516,0 | 13,9 |
| на национальную безопасность и правоохранительную деятельность | 1258,2 | 1259,8 | 11,5 |
| на национальную экономику | 1861,7 | 1790,2 | 16,4 |
| из нее: | | | |
| на топливно-энергетический комплекс | 41,7 | 41,0 | 0,4 |
| на сельское хозяйство и рыболовство | 142,3 | 141,4 | 1,3 |
| на транспорт | 315,9 | 291,0 | 2,7 |

| | | | |
|---|--------|--------|------|
| на дорожное хозяйство (дорожные фонды) | 376,7 | 349,5 | 3,2 |
| на связь и информатику | 44,1 | 42,6 | 0,4 |
| на прикладные научные исследования в области национальной экономики | 185,8 | 178,7 | 1,6 |
| на другие вопросы в области национальной экономики | 566,2 | 559,5 | 5,1 |
| на социально-культурные мероприятия | 4448,0 | 4370,6 | 40,0 |
| на межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований | 651,4 | 651,3 | 6,0 |

* По данным Федерального казначейства.

Важной функцией бюджета (как и государственных финансов в целом) является рациональное выравнивание доходов между группами граждан (перераспределение бюджетных средств в пользу попавших в зону объективных социальных рисков в связи с демографической ситуацией, оказание помощи в связи с безработицей, ликвидацией бедности и т.д.) и между регионами страны для обеспечения сопоставимых условий жизнедеятельности в разных точках единого государства с учетом особенностей территорий (в рамках субъектов РФ и муниципальных образований). Это делается, в частности, посредством расходной статьи бюджета «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований», а также через статьи расходов на социальную политику и др.

2. Бюджетный федерализм и его реализация в России

Согласно Конституции Россия является по своему устройству государством федеративного типа, что подразумевает четкое распределение прав и возможностей в управлении обществом между федеральным центром и региональными и субрегиональными административно-хозяйственными структурами. Огромное значение имеет в этом плане механизм бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм представляет собой такое устройство бюджетной системы государства, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в рамках закрепленных за ним бюджетных полномочий. Форма автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти основана на четких, закрепленных законодательством нормах. Заметим, что на практике термин «бюджетный федерализм» употребляется не только в отношении государств, имеющих федеративное устройство. Его нередко используют при анализе и регулировании межбюджетных отношений даже в унитарных государствах, если схемы устройства бюджетов являются многоуровневыми.

Основными принципами бюджетного федерализма являются: равноправие всех субъектов Федерации в их финансовых отношениях с центром; разграничение сфер финансовой деятельности и ответственности между центром и субъектами Федерации; самостоятельность бюджетов различных уровней. Для Российской Федерации с ее огромной территорией, географической протяженностью, федеративным характером государственного устройства, исторической и национальной спецификой отдельных регионов совершенствование модели бюджетного федерализма имеет особенно важное значение.

Разумеется, должен изучаться и в меру необходимости применяться опыт реализации принципа бюджетного федерализма в других странах. Опишем кратко две принципиально разные модели организации бюджетного федерализма: американскую и германскую.

Используемая в США модель именуется в литературе как *модель конкурентного федерализма*. При этой системе участники бюджетно-управленческих отношений рассматриваются не как партнеры, а как конкурентные игроки во взаимоотношениях центрального правительства и региональных правительств, а также региональной власти и юридических и физических лиц, действующих на территории. Система федерализма США характеризуется высокой степенью налоговой автономии субнациональных органов власти не только в части расходования бюджетных средств, но и в части формирования доходов.

Помимо налогов на международную торговлю, отнесенных к компетенции федерального правительства, и налогов на имущество, закрепленных за правительствами штатов и местными

органами власти, доступ к остальным налоговым базам открыт для всех уровней бюджетной системы. Причем правительства штатов имеют право самостоятельно вводить любые налоги (устанавливать налоговые базы и ставки), если они не противоречат Конституции (не создают препятствий для свободного перетока товаров и услуг между штатами и не несут в себе элементов дискриминации).

Германская модель построения бюджетного федерализма сильно отличается от американской. Ее характеризуют как *модель фискального федерализма*. Для этой модели характерны активная политика бюджетного выравнивания, что обеспечивается практикой централизованного сбора доходов, а также широкими возможностями централизации части средств для целей горизонтального выравнивания территориальных бюджетов. Все налоговое законодательство в стране построено на единых принципах. Порядок распределения налогов между уровнями бюджетной системы является конституционной нормой. Собираются налоги централизованно, после чего распределяются в соответствии с установленными долями. Так, в компетенцию (расходные полномочия) федерального правительства входят оборона, дипломатическая и внешнеэкономическая деятельность, иммиграция и эмиграция, валютное регулирование, федеральный транспорт, почта, коммуникации. К компетенции земель относятся культура, образование, поддержание порядка, здравоохранение и охрана окружающей среды, а также региональная экономическая политика. Муниципалитеты отвечают за коммунальные услуги, здравоохранение (в определенной части), спорт, отдых, жилищное и дорожное строительство. Фактические расходы по многим из этих статей осуществляются всеми уровнями бюджетной системы за счет целевых ассигнований, грантов.

Уже беглое сравнение систем бюджетного федерализма двух крупнейших стран западного мира показывает, насколько они различны. Поэтому страна, делающая ставку на заимствование опыта в этой области других государств, никогда не найдет готовую для себя «идеальную» модель бюджетного федерализма. Любые заимствуемые модели должны пройти адаптацию к условиям и потребностям своей страны и требуют творческого подхода.

Весьма значимым компонентом построения систем бюджетного федерализма в развитых странах является принцип

субсидиарности. Напомним, *субсидиарность* (от лат. *subsidiarius* — вспомогательный) — организационный и правовой принцип, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра иерархическом уровне (из всех уровней, где решение этих задач возможно и эффективно). Данный принцип применяется в сфере государства и права, менеджмента, кибернетики, информатики и др. Идея субсидиарности призвана способствовать эффективной децентрализации управления. Согласно субсидиарности власть должна быть как можно ближе к гражданам. Государственные органы при этом вторгаются только в те вопросы, где возможностей частных лиц и организаций оказывается недостаточно. И если задача может быть решена на местном уровне так же эффективно, как и на национальном уровне, целесообразно предпочесть местный уровень. Принцип этот действенен не только в сфере государственного управления, но и в иных областях общественной жизни, например в сфере партийного строительства, в управлении корпоративными структурами и др.

Бюджетный федерализм реализуется как система политико-правовых, экономических и финансовых отношений, означающих баланс интересов федерации в целом, ее субъектов и органов местного самоуправления, на базе которого достигается устойчивость социально-экономического развития в территориальном плане. Важными инструментами при этом являются: разграничение расходных полномочий и расходов по уровням власти; распределение налогов и других доходов в соответствии с расходными обязательствами уровней; перераспределения финансовой помощи (межбюджетных трансфертов) для сбалансированности бюджетов.

Распределение расходных полномочий осуществляется исходя из стандартов, ориентированных на сопоставимый уровень потребления общественных благ населением на всей территории страны, независимо от места проживания, тогда как налоговый (доходный) потенциал располагается неравномерно по территории страны в силу исходных различий в обеспечении природными и трудовыми ресурсами, а также уровне социально-экономического развития. Несбалансированность расходных и доходных полномочий преодолевается обычно при помощи межбюджетных трансфертов (см. табл. 10.3).

Российская модель бюджетного федерализма находится в стадии отработки эффективных решений, что определяется ря-

дом специфических обстоятельств. Известно, что в стране имеет место огромная дифференциация регионов по основным политико-административным, экономическим и социальным характеристикам. Незавершенной остается отладка механизма отношений между центром и субъектами в части полномочий и потенциалов бюджетов (при решении этих проблем пока доминирует фискальный контекст). Далее, бюджетный федерализм приходится приспособлять к сложному многообразию форм политико-административного статуса субъектов Федерации. В качестве субъектов РФ выступают области, края, республики, автономные области, автономные округа, а также крупнейшие мегаполисы (города Москва и Санкт-Петербург), причем, почти треть субъектов РФ существуют как национальные образования. Все это затрудняет установление единых правил распределения и движения бюджетных потоков. Аналогичные сложности возникают в связи с разнородностью и разномасштабностью муниципальных образований (такowymi являются города, в том числе республиканского, краевого, областного и окружного значения, административные районы, городские районы и округа, поселки городского типа, сельские населенные пункты и др.).

Не до конца отработаны отношения субъектов РФ в административно-политической и экономической плоскостях с федеральными округами (ФО). По состоянию на 2011 г. в стране насчитывалось восемь федеральных округов (Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Южный, Северо-Кавказский, Дальневосточный). Полномочные представители Президента Российской Федерации в ФО по факту имеют значительный вес в соответствующих регионах, хотя и не наделены полномочиями конституционного порядка. По-видимому, какое-то оформление на юридическом языке круга полномочий полпредов во властных воздействиях на руководителей и аппарат субъектов Федерации было бы сделать полезно.

Серьезной проблемой, затрудняющей сбалансированное в региональном отношении развитие экономики России, является весьма значительная территориальная дифференциация природных, экономических, социальных и экологических условий. Так, почти две трети земель — Заполярье и северные территории — с экстремальными условиями жизни. По объему валового регионального продукта (ВРП) на душу населения в конце XX в. субъекты РФ различались в 18 раз. Разрыв по

средней продолжительности жизни между регионами у мужчин достигал 17 лет и у женщин — 12 лет. Разница между субъектами РФ по покупательной способности населения (отношению среднедушевых доходов к региональному прожиточному минимуму) составляла до 6 раз и имела тенденцию к росту. Огромные различия между группами менее и более развитых регионов сложились в части наличия и совершенства транспортной и инженерной инфраструктуры. Разрешение этих накопившихся проблем требует тщательно выверенной в долгосрочном измерении государственной политики.

3. Эффективность бюджетирования социально-экономического развития в России

Совершенствование бюджетного федерализма является ключевой, но не единственной проблемой упорядочения бюджетного регулирования социально-экономического развития России, повышения его эффективности. Подчеркнем, что управляя бюджетным процессом нужно добиваться одновременно и вертикальной, и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы

Вертикальная сбалансированность предполагает устранение несоответствия между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. И поскольку центральное правительство обладает существенно большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, то оно может и должно компенсировать дисбаланс бюджетов таких регионов, направляя в их доходы какую-то часть средств, аккумулированных на уровне федерального бюджета. На уровне региональных и местных властей принцип вертикальной сбалансированности решается путем более эффективной работы бюджетно-финансовых органов на местах, в том числе прибегая, когда это рационально, к организации конкуренции за предоставление населению соответствующих услуг между государственными учреждениями и частным сектором. Кроме того, они обязаны эффективно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного потенциала.

Вертикальное выравнивание должно органически сочетаться с мерами по укреплению в области *горизонтальной* сбалансирован-

ности бюджетов, имея в виду устранение несоответствия в бюджетной обеспеченности между бюджетами одного уровня (по горизонтали), т.е. обеспечение стандартного, сопоставимого уровня потребления общественных благ и услуг гражданами страны, независимо от различий в доходной обеспеченности территорий проживания и от особенностей инфраструктурных, климатических и иных объективных факторов.

За последнее время в России предприняты значительные шаги и проведены эксперименты, направленные на повышение эффективности бюджетного регулирования социально-экономического развития. С 2005 г. была начата работа по переходу к принципиально новой системе планирования денежных средств, когда акцент делается не на дележ денег, а на четкое разделение бюджетных полномочий. Новые подходы были закреплены в специальной программе развития бюджетного федерализма и реализуются в ходе реформы федеративных отношений и местного самоуправления¹.

Ключевыми направлениями при этом являются:

1) упорядочение бюджетного устройства (глубина бюджетной системы в нашем едином государстве во многих случаях достигала 4–5 уровней, тогда как оптимальным считается наличие 2–3 уровней);

2) закрепление разграничения расходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;

3) закрепление разграничения налоговых полномочий и доходных источников;

4) создание прозрачной и эффективной системы финансовой помощи;

5) совершенствование управления общественными финансами регионов и муниципалитетов.

В результате принятых упорядочений сложившееся разграничение расходных полномочий в целом уже соответствует мировой практике в том смысле, что каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Так, содержание федеральных органов власти и оборона финанси-

¹ Проведение «муниципальной реформы» связано с принятием и введением с 1 января 2005 г. федеральных законов № 95 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

руются из федерального бюджета, а услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований, например, содержание больниц, финансируются за счет регионального бюджета. Соответственно услуги для жителей муниципального образований, например, вывоз мусора, финансируется местными властями.

Разграничение налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы для реализации закрепленных бюджетным законодательством расходных полномочий по видам общественных (бюджетных) услуг осуществлялось таким образом, что наиболее важные доходные источники (НДС, ввозные и вывозные таможенные пошлины, наиболее «дорогие» акцизы, 95% налога на добычу природных ископаемых и др.) концентрируются на верхнем, федеральном уровне, меньшая часть доходов — на уровне субфедеральных бюджетов и еще меньшая часть налоговых и неналоговых доходов сосредоточивается на двух уровнях местных бюджетов. Сложившаяся в итоге тенденция снижения доли налоговых доходов в региональных и местных бюджетах вызывает большие споры среди специалистов и практиков. Она находится в противоречии с линией развития бюджетного федерализма исповедующего принципы демократичности и субсидиарности. Поэтому, скорее всего здесь потребуется еще внесение неоднократных корректировок.

Заметим, что теперь каждому уровню бюджетной системы передан перечень собственных расходных полномочий с собственным формированием расходов, а также субвенции на делегированные полномочия. Новшеством стало признание в числе собственных доходов финансовой помощи, передаваемой из вышестоящего бюджета, за исключением субвенций на делегированные полномочия¹.

Значимым моментом реформы стало появление возможности формализованного *выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов* (на основе объективных, статистических и аналитических данных, которые каждый субъект бюджетного процесса может просчитать и обосновать). Достижениями реформы можно считать появление новых ви-

¹ В Бюджетном кодексе понятие «собственные доходы» включает в себя и доходы, полученные в виде финансовой помощи от бюджетов других уровней.

дов межбюджетных трансфертов (безвозмездных, безвозвратных), а также упорядочение системы *дотаций* (нецелевая помощь), *субвенций* (целевая), *субсидии* (помощь на долевых условиях), введение *бюджетных кредитов* (возвратных и относительно недорогих), а также *субвенций на выполнение межмуниципальных функций* (организация школьных автобусов и т.д.).

Такая помощь предоставляется субъектам Федерации и муниципалитетам из фондов финансовой поддержки, созданных в рамках федерального бюджета. *Фонд финансовой поддержки субъектов РФ* осуществляет общее выравнивание душевой бюджетной обеспеченности на основе нецелевых дотаций. *Фонд компенсаций* реализует финансирование федеральных мандатов (закон о детских пособиях, об инвалидах, о ветеранах путем предоставления целевых субвенции). *Фонд софинансирования социальных расходов* реализует поддержку на долевой основе приоритетных расходов на основе долевых субсидий. *Фонд регионального развития* финансирует инвестиционные проекты на долевой основе при помощи субсидий.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов направлен на поддержку бюджетных реформ на субфедеральном уровне, а с 2005 г. и на муниципальном уровне при помощи субсидий, т.е. по принципу долевого участия в реформировании региональных и муниципальных финансов.

Нельзя не отметить еще одно нововведение последнего времени, которое допускает принятие решения о введении временной финансовой администрации для субъектов РФ — с 2007 г., а для муниципальных образований — с 2008 г., что означает включение при необходимости дополнительных административных и экономических рычагов давления на региональные и местные администрации в направлении повышения эффективности управления общественными финансами регионов и муниципалитетов.

4. Связь бюджетного планирования со стратегическими проблемами развития экономики

Достижение сбалансированности бюджетного процесса по вертикали и горизонтали способствует созданию здоровой заинтересованности всех субъектов национальной экономики на всех ее уровнях в рациональном накоплении и использовании

ресурсов денежных средств. Но в рамках проблемы бюджетного федерализма обычно не удается в достаточной степени прорабатывать и вопросы перспективной финансовой политики.

Как известно, большинство высокоразвитых стран давно уже освоило приемы непрерывного планирования бюджетного процесса с горизонтом на три года и более. В частности, трехлетнее непрерывное планирование государственного бюджета было доведено почти до совершенства в Великобритании. Россия также сделала конкретные шаги по переходу на трехлетнюю размерность федерального и консолидированного бюджетов. Однако мировой кризис внес в связи с возросшей неопределенностью процессов в экономике и финансах значительные коррективы в использование долгосрочных подходов в бюджетном планировании на государственном уровне. В России даже поспешили приостановить действие ряда государственных документов, которые делали бюджетные трехлетки обязательными для Минфина и органов на местах. Разразившийся кризис, конечно, усложнил условия достоверного прогнозирования и планирования на перспективу, но он ни на градус не понизил потребность в долгосрочных и среднесрочных бюджетных проектировках, что и предусмотрено в Бюджетном послании Президента страны.

Стратегия бюджетной политики должна в концентрированном виде представлять совокупность мер и ресурсов государства для достижения среднесрочных и долгосрочных целей социально-экономического развития. В новых условиях, усложненных кризисом, стратегически ориентированные разработки бюджетов должны быть более вариативными, и в большей мере, чем ранее они должны быть мотивированы поиском эффективных инновационных вариантов осуществления модернизации экономической и социально-политической системы страны.

Слишком много времени в процессе радикальных рыночных реформ в России было потрачено на подлаживание к устарелым западным концепциям устройства финансово-экономической системы. И кризис обнажил это с предельной ясностью.

До кризиса политика ЦБ России заключалась в наращивании пассивов — денег высокой эффективности и средств расширенного правительства, включавших прирост стабилизационных фондов. И ресурсы ЦБ использовались почти исключительно для наращивания валютных резервов. Осуществлялся курс на либерализацию вывоза частного капитала и расшире-

ние государственного вывоза бюджетных ресурсов посредством интенсивной уплаты внешнего госдолга, что определялось в основном политическими, а не экономическими причинами.

Увлечение «стерилизацией» денежной массы посредством резервирования (замораживания) дополнительных бюджетных доходов и перевода валютных резервов Центробанка в зарубежные активы не позволяло обеспечить в необходимых масштабах рублевую монетизацию экономического платежного оборота.

В литературе все чаще утверждается, что денежная и финансовая политика в стране должна быть направлена на достижение и поддержание оптимальных темпов роста экономики, а не замыкаться на собственных задачах, например сокращения дефицита или ограничения количества денег.

Многие ученые и финансисты (из тех, кто сохранил в себе понимание промышленной роли финансового капитала) задолго до разворота мирового кризиса считали возможным исправить ситуацию, если основную часть Стабилизационного фонда (разбитого впоследствии на два фонда – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) размещать в российской банковской системе и придать ему инвестиционную функцию путем использования в качестве ссудного фонда под достаточно жестким государственным и общественным контролем.

Состояние российской экономики ныне таково, что требуется всеми имеющимися у общества средствами сделать мощный рывок по обеспечению нового экономического роста. Он должен создать базу для инновационных структурных сдвигов, модернизации производственного аппарата в базисных отраслях, осуществления значительных подвижек в социальном развитии.

Неустойчивость поступления нефтегазовых доходов в связи труднопрогнозируемыми сценариями мировой конъюнктуры побуждает делать ставку на увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета, в том числе поступлений по налогу на добавленную стоимость и акцизам.

Требуется обеспечить концентрацию бюджетных ресурсов на создание условий экономического роста и стимулирование совокупного общественного спроса, проведение активной инвестиционной политики с упором на инновации. Соответственно нужно организовать государственную поддержку приоритетных проектов, обеспечивающих восстановление и интенсивное обновление производственного потенциала.

Перспективным делом является переход на программно-целевой метод финансирования с тем, чтобы добиться концентрации ресурсов на нескольких приоритетных программах и привязки производимых расходов к четко определенному конечному результату. Весьма актуальна реформа бюджетного процесса в соответствии с методологией бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), а также создание системы индикативного планирования бюджетов различных уровней. Полезные результаты принесет введение системы конкурсного распределения заказов, контрактов, обеспечивающих выпуск конкурентоспособной продукции (прежде всего в инновационной сфере).

Для изменения ситуации необходимо ответить на ряд принципиальных вопросов о сути и содержании государственных расходов и доходов, об их уровне в увязке с реализацией общенациональных задач. Сначала государство должно определить, что и в каких размерах оно собирается делать, каких конкретных результатов достичь, а затем, кто и в каком объеме должен оплатить эту деятельность. При таком подходе становится осмысленной связь между доходами и расходами, появляется возможность для создания эффективной системы мобилизации доходов, рационализации расходов и обоснования заимствований.

В условиях федеративного устройства государства принципиально важно, чтобы федеральный бюджет выступал как бюджет не центра, а всей страны. Он призван работать на сохранение ее единства и обеспечения всем своим гражданам определенных социальных гарантий. В этом смысле федеральный бюджет будет действовать как реальный инструмент активной государственной региональной политики.

Произошедшее за последнее 15-летие сокращение реального объема государственных расходов привело к тому, что в России государство оказалось неспособным на современном уровне выполнять многие основные функции, являющиеся обязательным его атрибутом. Между тем перед государством сейчас стоит множество безотлагательных проблем социально-экономического, военно-политического характера. Расчеты специалистов показывают, что их решение невозможно без кардинального увеличения расходной части бюджета, что можно осуществить только на основе устойчивого роста ВВП и увеличения бюджетных доходов. Особое значение также приобрета-

ет повышение эффективности расходов, получение большего конечного результата на единицу потраченных средств.

Во многих западных странах государство существенно повышает конкурентоспособность предпринимательских структур и своей экономики, вкладывая по опыту СССР огромные ресурсы в образование, культуру, науку, здравоохранение. Так, если совокупные государственные расходы на здравоохранение и образование в России составляют в современных условиях около 6% ВВП, то в США — 10,6%, Великобритании — 10,4, Германии — 12,5, Франции, Швеции и Норвегии — около 13% национального ВВП. В России на долгосрочную перспективу в правительственных проектировках рекомендуется в качестве оптимального уровень всех внутренних «непроцентных» расходов федерального бюджета, равный 12% ВВП, что, по многим оценкам, явно недостаточно для обеспечения конкурентоспособности российской экономики в мировом экономическом процессе.

В нынешней все еще кризисной ситуации российская бюджетная система не реализует потенциальные возможности в отношении тех функций, которые прямо или косвенно оказывают воздействие на развитие предпринимательства.

Причинами низкой бюджетной поддержки материального производства и вложений в «человеческий капитал» являются не просто недостаток бюджетных ресурсов, а разрегулированность экономических, финансовых, бюджетных, налоговых инструментов, воздействующих на интересы и ожидания предпринимателей и бизнеса в целом, политика так называемой стерилизации якобы излишних бюджетных доходов и денежной массы.

Формирование бюджета нового типа в России осложняется острым бюджетным кризисом, вызванным в свою очередь кризисом реального сектора экономики и недостаточной эффективностью налоговой системы. Таким образом, сегодня особенно важно анализировать и пестовать прямые и обратные связи между бюджетными процессами и сдвигами в развитии перспективных реальных секторов экономики.

Выводы

1. Деятельность государства по формированию, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета, а также составлению и утверждению отчета об его исполнении называется бюджетным процессом. Данная характеристика распространяется на

работу с бюджетами всех уровней, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.

2. Государственный бюджет представляет собою выраженную в той или иной форме матрицу доходов и расходов, контролируемых государством. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех министерств, ведомств, государственных агентств и служб, правительственных программ и т.д. В нем фиксируются потребности, подлежащие удовлетворению за счет государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственный бюджет.

3. В бюджетную систему Российской Федерации входят бюджеты следующих уровней: федеральный бюджет; бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты); бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты); бюджеты государственных внебюджетных фондов. Консолидированный бюджет РФ — это свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории, используемый при прогнозировании, расчетах, анализе. Соответственно консолидированный бюджет субъекта РФ представляют собой свод регионального бюджета, местных бюджетов территорий, административно входящих в субъект Федерации, и бюджета государственного территориального фонда обязательного медицинского страхования.

4. Бюджетная политика России в ближайшие годы направляется, с одной стороны, на восстановление экономики после кризиса и решение важнейших социальных задач, с другой — на формирование инновационной экономики.

5. Бюджет любого уровня формируется как единство двух крупных разделов: 1) баланса по доходам и 2) баланса по расходам. Доходы формируются за счет: налогов, взимаемых как центральными, так и местными органами власти; неналоговых доходов, складывающихся из доходов от внешнеэкономической деятельности, а также доходов от имущества, находящегося в государственной собственности; доходов целевых бюджетных фондов. Расходы государственного бюджета — это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государственного (федерального и регионального) управления и местного самоуправления. Все расходы планируются в разрезе укрупненных групп целей: оборонные; экономические; социальные; обеспечение внешнеполитической деятельности; содержание аппарата управления и др.

6. Важной функцией бюджетной системы является рациональное выравнивание доходов между группами граждан (перераспределение бюджетных средств в пользу попавших в зону объективных социальных рисков в связи с демографической ситуацией, оказание помощи в связи с безработицей, ликвидацией бедности и т.д.) и между регионами страны для обеспечения сопоставимых условий жизнедеятельности в разных точках единого государства с учетом особенностей территорий.

7. Огромное значение для развития бюджетной системы имеет механизм бюджетного федерализма, означающий такое устройство бюджетной системы государства, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в рамках закрепленных за ним бюджетных полномочий. Основными принципами бюджетного федерализма являются: равноправие всех субъектов Федерации в их финансовых отношениях с центром; разграничение сфер финансовой деятельности и ответственности между центром и субъектами Федерации; самостоятельность бюджетов различных уровней.

8. В новых условиях, усложненных кризисом, бюджетная политика должна быть стратегически ориентированной и предусматривающей вариативность разработок бюджетов. Бюджеты всех уровней в большей мере, чем ранее, должны быть мотивированы поиском эффективных инновационных вариантов осуществления модернизации экономической и социально-политической системы страны.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое «бюджетная система страны» и какова роль государства в ее функционировании?
2. Назовите и охарактеризуйте уровни бюджетного процесса в России.
3. Есть ли различия между категориями «консолидированный бюджет» и «бюджет расширенного правительства»?
4. Назовите и охарактеризуйте источники доходной части государственного бюджета.
5. Основные статьи расходной части федерального бюджета России.
6. Раскройте содержание механизма бюджетного федерализма. Особенности применяемых в разных странах моделей бюджетного федерализма.

7. Что означает использование принципа «субсидиарности» в многоуровневом бюджетном процессе?
8. Какое влияние на бюджетную политику оказывает реформа местного самоуправления в Российской Федерации?
9. Назовите и обоснуйте стратегические ориентиры бюджетной политики российского государства.

Литература

Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах.

Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) / Науч. ред. В.К. Сенчагов. М.: ИЭ РАН, 2007.

Глобальный финансовый кризис: безопасность финансовой сферы России / Отв. ред. В.К. Сенчагов. М.: ИЭ РАН, 2010.

Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. М.: КноРус, 2005.

Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002.

Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев [и др.]. М.: Ин-т Гайдара, 2010 (Научные труды / Ин-т эконом. политики им. Е.Т. Гайдара; № 147Р.)

Глава 11

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ¹

1. Денежно-кредитная система России в современных условиях

Денежно-кредитная (монетарная) политика — важнейшая часть государственной макроэкономической политики. Обычно непосредственным проводником в жизнь государственной денежно-кредитной политики является Центральный банк страны, который направляет и контролирует работу разнообразных кредитных организаций. Наиболее типичной формой здесь являются коммерческие банки, а также небанковские кредитные организации, имеющие право на основе лицензии Центрального банка осуществлять банковские операции. Эти кредитные организации могут образовывать холдинги, союзы, ассоциации и другие объединения. Все эти организации, вместе взятые, и образуют денежно-кредитную систему страны.

Денежно-кредитная политика предполагает тщательный контроль государства за количеством денег в обращении и необходимые регулирующие корректировки денежных потоков с целью достижения стабильности цен, обеспечения полной занятости населения и устойчивого экономического роста в стране. Денежно-кредитное макроэкономическое регулирование своими специфическими средствами воздействует на инфляцию и экономический рост, на уровень занятости.

Обычно в устойчивом государстве с сильной экономикой денежно-кредитная политика ЦБ направлена на достижение и сохранение финансовой стабилизации, обеспечение устойчиво-

¹ При подготовке главы использованы материалы проф. Е.В. Пономаренко и А.Я. Быстрякова из гл. 18 кн.: Национальная экономика: Учебник / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2010.

сти платежного баланса страны и укрепление курса национальной валюты. Но в условиях все более глобальных и усложняющихся финансово-экономических связей государствам нередко приходится прибегать и к противоположной политике — например, к ослаблению курса национальной валюты в целях поддержки на мировых рынках своих экспортеров.

Итак, денежно-кредитное регулирование — это продуманная совокупность мероприятий центрального банка и правительства, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и рынка ссудных капиталов.

Базисной категорией при анализе проблем денежно-кредитного регулирования являются *деньги*. А они, напомним, представляют собою специфический товар, который выступает универсальным эквивалентом других товаров или услуг. Через деньги выражают стоимость всех иных товаров, поскольку деньги легко обмениваются на любой из них. Денежная оценка делает разнородные товары легко сопоставимыми при обмене. Обычно деньгами становится товар с высокой ликвидностью, т.е. тот товар, который легче всего обменять на другие товары. Таковым прежде всего является золото. Помимо меры стоимости для других товаров, деньги являются средством обращения, т.е. посредником в процессе обмена. Кроме того, роль денег могут исполнять различные вещи, иные имущественные права, обязательства и вещно-обязательственные комплексы.

Деньги на уровне государственной политики не случайно почти всегда рассматриваются совместно с категорией *кредита*. Известно, что временно свободные в одном месте деньги при посредстве банков и иных финансовых институтов передаются на определенных условиях другим хозяйственным структурам, нуждающимся в них в дело.

Поэтому в числе функциональных задач, возлагаемых на деньги, выделяется их способность быть кредитными деньгами. *Кредитные деньги* — это права требования в будущем в отношении физических или юридических лиц, это долг, специальным образом оформленный (обычно в форме передаваемой ценной бумаги), которые можно использовать для покупки товаров (услуг) или оплаты собственных долгов. Оплата по таким долгам обычно производится в установленный срок, хотя могут предусматриваться варианты, когда оплата производится в любое время по первому требованию. В качестве

примера кредитных денег можно привести вексель, чеки и др. Понятно, что кредитные деньги несут в себе риск неисполнения требования.

Финансово-кредитная система страны реализует себя при помощи большого числа разнообразных финансовых посредников, финансовых учреждений, которые осуществляют функции по привлечению корпоративного капитала, сбережений населения, прочих денежных средств и их последующему предоставлению во временное пользование другим экономическим агентам (нуждающимся в дополнительном капитале). По методологии системы национальных счетов, финансовые учреждения (коммерческие банки, страховые компании) — это экономические единицы, которые заняты финансовыми операциями на коммерческой основе, а также операциями по страхованию.

Выделим основные виды финансовых институтов, существующих в современной отечественной и мировой практике (имея в виду, что более подробно их функции будут раскрываться по ходу последующего изложения):

- кредитные организации (банки, кредитные союзы, ломбарды, и т.д.);
- страховые компании;
- трастовые компании;
- инвестиционные компании;
- финансовые компании;
- брокерские компании;
- лизинговые компании;
- компании по управлению активами;
- различные фонды, в том числе пенсионные (негосударственные);
- кредитные ассоциации;
- взаимные фонды денежного рынка и др.

В практике ряда стран и на глобальных рынках получили распространение за последнее время организации, называемые *финансовыми компаниями*. Они могут выступать как кредитные институты и выполнять отдельные банковские операции, не являясь формально банками. На них чаще всего не распространяются общепринятый порядок резервирования средств на счетах центральных банков, а также требования по соблюдению нормативов ликвидности и устойчивости. Некоторая неопределенность функций и возможностей такого рода финан-

совых организаций стала причиной целого ряда злоупотреблений на рынках ипотечных бумаг в США в 2005–2007 гг. и на рынках деривативов, что и послужило толчком к мировому финансовому кризису. При всем том, многие финансовые компании выполняют весьма полезную работу, специализируясь на предоставлении потребительских кредитов, кредитов мелким и средним предприятиям, привлечении вкладов (как правило, срочных), оформлении чеков, они также занимаются факторингом, страхованием, торговлей недвижимостью.

Среди небанковских финансовых учреждений можно также выделить страховые компании, управляющие компании (УК), негосударственные пенсионные фонды (НПФ) и др.

2. Регулирование денежного обращения

В современных условиях в роли денег выступают не столько ликвидные товары (золото или иные драгоценные металлы, из которых делаются инвестиционные монеты), сколько обязательства государства или центрального банка в форме, например, банкнот. Самостоятельной стоимости такие деньги не имеют и являются эквивалентом при сделках лишь номинально, в соответствии с правилами, закрепленными законом. Официальной денежной единицей России, как известно, является рубль. В Федеральном законе РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» банкноты (банковские билеты) и монеты Банка России являются единственным законным средством наличного платежа на территории Российской Федерации. Также банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Банка России и обязательны к приему по нарицательной стоимости при осуществлении всех видов платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Российской Федерации¹.

Денежная система – это исторически сложившееся устройство денежного обращения в стране, закрепленное национальным законодательством. Каждое из государств при этом руководствуется своей историей и своими традициями, но они неизбежно встраиваются и в общие правила организации движения валют, выработанные мировой историей.

¹ В Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 140) указано, что рубль является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации.

Сделаем краткий экскурс в теорию и историю трансформации денежных систем в мире. Различают два типа денежных систем: *системы металлического обращения* и *системы обращения денежных знаков*, когда золото и серебро вытеснены из обращения неразменными на них кредитными и бумажными деньгами. Системы металлического денежного обращения в свою очередь делятся на биметаллические и монометаллические. *Биметаллические* — это денежные системы, при которых государство законодательно закрепляет роль всеобщего эквивалента (т.е. денег) за двумя благородными металлами, обычно золотом и серебром. Осуществляется свободная чеканка монет из этих металлов и их неограниченное обращение. При *монометаллизме* всеобщим эквивалентом служит один денежный металл (золото или серебро). Одновременно в денежном обращении функционируют другие денежные знаки: банкноты, казначейские билеты, разменная монета. Эти денежные знаки свободно обмениваются на денежный металл (золото или серебро).

Наибольшее распространение в мире получил золотой монометаллизм. Различаются три вида золотого монометаллизма: *золотомонетный*, *золотослитковый* и *золотодевизный* стандарты.

При золотомонетном монометаллизме (существовавшем в России, например, в 1914–1918 гг.) цены товаров исчисляются в золоте, и во внутреннем обращении страны функционируют полноценные золотые монеты, золото выполняет все функции денег. Производится свободная чеканка золотых монет. Все денежные знаки (банкноты, разменные монеты) обмениваются на золото. Допускается свободный вывоз и ввоз золота и функционирование свободных рынков золота. После Первой мировой войны вместо золотомонетного монометаллизма были установлены золотослитковый и золотовалютный (золотодевизный) модели монометаллизма. При золотослитковом стандарте обмен банкнот и других денег осуществляется только на слитки весом 12,5 кг. При золотодевизном порядке обмен банкнот и других денег стал проводиться на валюту девизов стран, где разрешался обмен на золотые слитки. После депрессии 1929–1933 гг. были ликвидированы все формы золотого монометаллизма, а затем (под воздействием Второй мировой войны) на конференции в 1944 г. в Бреттон-Вудсе (США) была оформлена так называемая Бреттон-Вудская денежная система, характеризующаяся следующими чертами: золото вытесняется из свободного оборота и выступает лишь средством окончательного расчета между странами; наряду с золотом международным средством и резервной валютой выступают доллар (США) и фунт стерлингов (Великобритания); на золото обмениваются только резервные валюты по установленному соотношению, а также на свободных золотых рынках. Межгосударственное регулирование валютных отношений осуществляется Международным валютным фондом (МВФ). Бреттон-Вудская денежная система представляла собой систему международного золотодевизного монометаллизма на основе доллара.

В 70-е годы XX в. в связи с сокращением золотых запасов в США эта система потерпела крах, и после 1976 г. на смену Бреттон-Вудской денежной системе пришла Ямайская денежная система, оформленная соглашением стран — членов МВФ (на о. Ямайка) и ратифицированная странами — членами МВФ в 1978 г. Согласно Ямайской валютной системе мировыми деньгами были объявлены специальные права заимствования (СДР), которые стали международной единицей. При этом доллар сохранил важное место в международных расчетах и валютных резервах других стран. Кроме того, юридически была завершена демонетизация золота, т.е. утрата золотом денежных функций. В то же время золото остается резервом государств, оно необходимо для приобретения валюты других стран.

В настоящее время ни в одной стране нет чисто металлического обращения; основными видами денежных знаков являются кредитные банковские билеты (банкноты), государственные деньги (казначейские билеты) и разменная монета.

Официальный курс рубля к иностранным денежным валютам определяется Центральным банком РФ и публикуется в печати. На территории России функционируют наличные деньги (банкноты и монеты) и безналичные деньги (в виде средств на счетах в кредитных учреждениях). Исключительным правом эмиссии наличных денег и организации их обращения и изъятия на территории России обладает Банк России.

Ценность денег как средства обращения заключается в их покупательной способности. Покупательная способность не обязательно должна быть обусловлена действительной стоимостью товара, выступающего в роли денег, например, стоимостью золота, из которого деньги изготовлены. Она во многом определяется доверием держателей денежных средств.

Ценность денег как средства сбережения определяется процентной ставкой, т.е. ценой использования взятых в долг, заемных денег. При сравнении процентных ставок в разных валютах необходимо учитывать размер инфляции для получения правильного результата.

Одним из инструментов межстрановых сопоставлений является понятие *паритет покупательной способности* (ППС или по английски *purchasing power parity* — PPP). Оно может быть использовано в различных контекстах. Строго теоретически паритет покупательной способности валюты выводится из закона единой цены для международных рынков. Принцип таков: покупательная способность некоторой суммы денег на од-

ном рынке должна быть равна покупательной способности этой же суммы на рынке другой страны, если перевести данную сумму по текущему обменному курсу в иностранную валюту. Вместе с тем под паритетом покупательной способности может подразумеваться также фиктивный обменный курс двух или нескольких валют, рассчитанный на основе их покупательной способности применительно к определенным наборам товаров и услуг. Этими «курсами валют» обычно с известной ловкостью и пользуются так называемые челноки, заваливая российские рынки относительно дешевым ширпотребом.

К числу важных показателей государственных финансов, контролируемых государством, следует отнести *массу* находящегося в обращении денег и *скорость их обращения*.

Денежная масса (money supply) — это количество денег в обращении на определенный период или на определенную дату. В зависимости от задач анализа и типа денежной системы страны в состав денежной массы включаются разные компоненты денег и рассчитываются различные агрегаты денежной массы.

Денежная база (monetary base) есть первичные деньги, деньги Центрального банка. Денежную базу рассматривают как деньги повышенной эффективности. Она представляет собой сумму денег, выпущенных в обращение, плюс депозиты коммерческих банков в Центральном банке.

Для характеристики объемов и структуры денег используется ряд показателей — *агрегатов денежной массы*. Полного единства в их номенклатуре и трактовке содержания в литературе не существует, потому что в разных странах это делается по-своему. Наибольшую известность и распространение в практике большинства стран получили денежные агрегаты ***M0***, ***M1***, ***M2***, ***M3*** и ***M4***.

Денежная база M0 — количество наличных денег в обращении, включая деньги в кассах предприятий.

Деньги M1 — «деньги в узком смысле» — сумма наличных денег в обращении (*M0*) плюс вклады населения и предприятий до востребования и дорожные чеки. Таким образом, *M1* представляет собой совокупное количество денег, используемых как средство обращения и обслуживающих текущий платежный оборот.

Деньги M2 — сумма денежных средств, обслуживающих текущий оборот (*M1*), плюс срочные вклады в банках населения и предприятий.

Деньги МЗ — «деньги в широком смысле». Это совокупная денежная масса, включающая денежные средства, обслуживающие текущий оборот, плюс срочные вклады, а также ликвидные ценные бумаги (облигации, сертификаты, казначейские обязательства) и средства на счетах бюджетных, общественных организаций, средства для финансирования капиталовложений.

Деньги М4 — совокупная денежная масса (*МЗ*) плюс недежные ликвидные средства, хранящиеся в банках.

Скорость обращения денег — это среднее количество раз, которое каждая национальная денежная единица из общей массы денег, находящихся в обращении, используется на приобретение готовых товаров и услуг или работ. Она определяется как отношение номинального национального продукта к массе денег в обращении.

Связь между денежной массой и денежной базой может быть выражена формулой:

$$M = mB,$$

где *M* — денежная масса; *m* — денежный мультипликатор; *B* — денежная база.

Движение денег в стране зависит от спроса на них. При этом можно говорить о следующих закономерностях: 1) рост спроса на деньги пропорционален росту уровня цен; 2) рост доходов в стране увеличивает спрос на деньги, а его падение сокращает; 3) рост процентной ставки уменьшает спрос на деньги, а ее падение увеличивает.

Денежное обращение в стране регулируется различными средствами *кредитно-денежной политики*, совокупность которых зависит от сложившейся в стране *банковской системы*. В России, как и в большинстве стран с рыночной экономикой, банковская система является двухуровневой и включает Центральный банк (эмиссионный) и коммерческие (депозитные) банки различных видов.

Центральный банк выпускает в обращение национальную валюту, хранит золотовалютные резервы страны, обязательные резервы коммерческих банков, выступает в качестве межбанковского расчетного центра. Он является кредитором последней инстанции для коммерческих банков, а также финансовым агентом правительства.

Используются *три главных инструмента кредитно-денежной политики*, с помощью которых Центральный банк обеспечивает регулирование денежно-кредитной сферы: 1) изменение нормы обязательных резервов, т.е. минимальной доли депозитов, которую коммерческие банки должны хранить в виде резервов (обычно являющихся беспроцентными вкладами) в Центральном банке; 2) операции на открытом рынке, т.е. купля или продажа Центральным банком государственных ценных бумаг; 3) изменение учетной ставки (или ставки рефинансирования), то есть ставки, по которой Центральный банк кредитует коммерческие банки.

3. Банковский сектор как фактор социально-экономического развития

Кредит в рыночной экономике является мощнейшим средством активизации покупателей на рынках, а также, что особенно важно, средством, инициирующим и стимулирующим эффективную предпринимательскую инвестиционную деятельность. И обычные люди — члены домохозяйств и предприниматели обращаются с заявками на кредит в те или иные организации банковской системы.

В мировой литературе обычно выделяются и описываются две модели построения банковской системы:

- *одноуровневая* банковская система, для которой характерна универсализация банковских операций и где преобладают горизонтальные связи между банками¹;
- *двухуровневая* банковская система, в которой взаимоотношения между банками строятся как по вертикали, так и по горизонтали.

Современные банковские системы в большинстве стран с рыночной экономикой двухуровневые: первый уровень — это Центральный банк и его различные подсистемы (филиалы, отделения и т.п.), второй уровень — вся совокупность коммерческих банков.

В нашей стране ключевым звеном системы выступает Банк России (Центральный банк). По действующему законодательству его уставный капитал и иное имущество — федеральная

¹ Такие системы были характерны для стран с планово-централизованной экономикой, и в чистом виде сегодня их уже практически нет.

собственность, которой он владеет, пользуется и распоряжается. Однако государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России — по обязательствам государства. Банк России — юридическое лицо, с той лишь особенностью, что оно не имеет устава и не регистрируется в налоговых органах. Данная правовая норма, однако, оспаривается многими экспертами. Банк России — некоммерческая организация, получение прибыли не является целью его деятельности. Прибыль ЦБ после направления ее в резервы и фонды перечисляется в доход федерального бюджета. Источниками получения прибыли являются: процентные доходы по кредитам и депозитам, доходы от операций с ценными бумагами и драгоценными металлами, полученные дивиденды по паям и акциям и др. Основными целями деятельности Банка России являются: а) защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; б) развитие и укрепление банковской системы страны; в) обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов. Банк России имеет право эмитировать наличные деньги, изымать их из обращения, принимать решения о выпуске в обращение новых банкнот и монет.

ЦБ разрабатывает и проводит в жизнь единую денежно-кредитную политику. Основными инструментами и методами являются: процентные ставки по операциям Банка России; нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования); операции на открытом рынке; рефинансирование банков; валютное регулирование; установление ориентиров роста денежной массы. Непосредственно сам или через создаваемый при нем орган ЦБ осуществляет банковское регулирование и надзор в целях поддержания стабильной банковской системы, защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Что же касается второго уровня банковской системы — кредитных организаций, то все они являются *коммерческими* структурами со статусом юридического лица. *Кредитная организация* — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные законодательством. Кредитные организации образуются на различных формах собственности — частной, государственной, муниципальной, собственности общественных объединений и

т.п. Кредитная организация может выдавать поручительства и осуществлять доверительное управление денежными средствами или иным имуществом, предоставлять специальные помещения для хранения денег и ценностей. Состав и структуру кредитных организаций России характеризует табл. 11.1.

Основной формой кредитных организаций является *банк*. Функциями коммерческих банков, как уже частично указывалось, являются: аккумулярование временно свободных денежных средств населения, хозяйствующих субъектов, государства; осуществление в широком диапазоне банковских операций; концентрация основной части кредитных ресурсов страны, стимулирование накоплений в экономике; регулирование денежного оборота; посреднические функции, оказание финансовых услуг физическим и юридическим лицам.

Аккумулируя свободные ресурсы, коммерческие банки обеспечивают непрерывность их движения, снабжают экономику дополнительными денежными средствами, ускоряют процесс воспроизводства. Они не только организуют денежный оборот и кредитные отношения, но также технологически обеспечивают финансирование экономики, через них проводятся страховые операции, купля-продажа ценных бумаг. Во многих случаях коммерческие банки выступают в качестве консультантов, участвуют в обсуждении крупных национальных проектов и программ, ведут статистику, имеют обслуживающие их функции предприятия. Современный коммерческий банк способен предложить клиенту более 200 видов разнообразных банковских операций и услуг.

Функционирование коммерческого банка по определению должно быть прибыльным, т.е. движущим коммерческим мотивом деятельности банка является получение прибыли. Прибыль коммерческого банка в общем случае есть разность между процентом, который получает банк за предоставленные им деньги клиенту, и тем процентом, который он выплачивает за предоставленные ему деньги минус издержки, связанные с деятельностью банка. Все операции коммерческого банка группируются на пассивные и активные.

Пассивными называются операции по привлечению денежных средств на формирование ресурсов банка, необходимых для предоставления банковских услуг. К пассивным операциям относятся: первичная эмиссия ценных бумаг банка, с помощью которой формируются собственные ресурсы банка; отчис-

**Кредитных организации Российской Федерации
(на начало года)**

| | 1999 г. | 2001 г. | 2006 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Число кредитных организаций, зарегистрированных Банком России | 2481 | 2124 | 1409 | 1296 | 1228 | 1178 | 1146 | 1112 |
| В том числе имеющих право на осуществление банковских операций | 1476 | 1311 | 1253 | 1136 | 1108 | 1058 | 1012 | 978 |
| Число филиалов действующих кредитных организаций на территории Российской Федерации | 4453 | 3793 | 3295 | 3455 | 3470 | 3183 | 2926 | 2807 |
| Зарегистрированный уставный капитал действующих кредитных организаций, млрд руб. | 52,5 | 207,4 | 444,4 | 731,7 | 881,4 | 1244,4 | 1186,2 | 1214,3 |
| Число кредитных организаций, имеющих лицензии (разрешения), предоставляющие право: | | | | | | | | |
| на привлечение вкладов населения | 1372 | 1239 | 1045 | 906 | 886 | 849 | 819 | 797 |
| на осуществление операций в иностранной валюте | 634 | 764 | 827 | 754 | 736 | 701 | 677 | 661 |
| на генеральные лицензии | 263 | 244 | 301 | 300 | 298 | 291 | 283 | 273 |

| | | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| на проведение операций с драгоценными металлами | 136 | 163 | 184 | 199 | 203 | 203 | 208 | 201 |
| Число кредитных организаций с иностранным участием в уставном капитале, имеющих право на осуществление банковских операций | 142 | 130 | 136 | 202 | 221 | 226 | 220 | 230 |
| Из них: | | | | | | | | |
| со 100%-м иностранным участием | 18 | 22 | 41 | 63 | 76 | 82 | 80 | 77 |
| с иностранным участием от 50 до 100% | 12 | 11 | 11 | 23 | 26 | 26 | 31 | 36 |

ления от прибыли банка на формирование или увеличение фондов банка, собственных ресурсов банка; депозитные операции, которые образуют привлеченные ресурсы банка; кредиты и займы, полученные от других юридических лиц, пополняющие заемные ресурсы банка.

Активные банковские операции — это действия банков по размещению привлеченных и собственных средств с целью получения прибыли и обеспечения ликвидности. Обычно до 80% активных операций приходится на платежные, ссудные и фондовые операции с ценными бумагами.

Ссудные операции являются, как правило, наиболее доходными для банковского бизнеса. Таковыми являются операции по предоставлению кредита заемщику на условиях срочности, возвратности и платности. Виды ссудных операций достаточно разнообразны, но в самом общем виде они классифицируются:

- по целям кредитования (например, потребительский, ипотечный);
- по видам заемщиков (государственным и негосударственным организациям, населению, другим банкам, органам власти);
- по срокам кредитования (краткосрочные — до 1 года, среднесрочные — до 5 лет, долгосрочные — свыше 5 лет);
- по способу обеспечения кредита (необеспеченные и обеспеченные страхованием, залогом, поручительством, гарантиями).

На территории РФ могут существовать иностранные коммерческие банки, а также небанковские кредитные организации (которые могут образовывать холдинги, союзы, ассоциации и другие объединения), имеющие право на основе лицензии ЦБ РФ осуществлять банковские операции, предусмотренные законодательством.

Кредитная организация не имеет права в одностороннем порядке изменять процентные ставки по кредитам, вкладам (депозитам), комиссионное вознаграждение и сроки действия этих договоров с клиентами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или договором с клиентом. Кредиты, предоставляемые банком, могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе государственных и иных ценных бумаг, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными федеральными законами или договором. Кредитная организация вправе обратиться в

арбитражный суд с заявлением о возбуждении производства по делу о несостоятельности (банкротстве) в отношении должников, не исполняющих свои обязательства по погашению задолженности. На денежные средства и иные ценности юридических или физических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в кредитной организации, арест может быть наложен не иначе как судом и арбитражным судом, судьей, а также по постановлению органов предварительного следствия при наличии санкции прокурора. Взыскание на указанные ценности может быть обращено только на основании исполнительных документов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а их конфискация произведена лишь на основании вступившего в законную силу приговора суда. Второй путь касается особых мер защиты вкладов (денежных средств в рублях или иностранной валюте), размещаемых физическими лицами для хранения и получения дохода в денежной форме в виде процентов. Вклады могут принимать не все кредитные организации, а только банки, имеющие такое право в соответствии с особой лицензией, выдаваемой Банком России. Договор банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, признается публичным договором, т. е. банк обязан заключить его с каждым, кто к нему обратится, и не вправе оказывать преимущество одному лицу перед другими. При этом по вкладам до востребования (выдаются по первому требованию вкладчика) в договоре может быть предусмотрен запрет банку односторонне, без согласия вкладчика уменьшать размер процентов, выплачиваемых на вклад. Что касается срочных вкладов (возвращаются по истечении определенного договором срока), то определенный договором размер процентов на вклад не может быть односторонне уменьшен банком, если иное не предусмотрено законом.

Что касается проблемы кредитования предпринимательского сектора в целях развития производства и повышения эффективности экономики, то, к сожалению, в России она решается крайне трудно и противоречиво. В общем объеме кредитования предприятий по-прежнему остается крайне незначительным удельный вес долгосрочных инвестиционных кредитов, что прежде всего вытекает из остающегося долгое время завышенным уровня банковских процентных ставок в стране.

По состоянию на середину 2009 г. (т.е. в разгар финансового кризиса) стоимость привлечения капитала даже для крупней-

ших компаний составляла не менее 15% годовых, а для предприятий малого и среднего бизнеса превышала 20%. При такой цене кредитных ресурсов любому нормальному предприятию и самому смелому предпринимателю трудно решиться на долгосрочные и даже среднесрочные инвестиционные проекты. Очевидно, что стоимость капитала (банковский процент) зависит от темпов инфляции и величины премии за риск. В условиях наблюдающегося снижения доверия между реальным и финансовым секторами экономики рискованные премии повышаются и отражают растущую неуверенность потенциальных инвесторов в возврате капитальных вложений. Поэтому важным направлением снижения уровня стоимости заемного капитала является само оздоровление финансово-инвестиционного климата.

Гораздо сложнее находится решение по поводу связи уровня процентных ставок с динамикой инфляции. По настоящему факторы устойчивого поддержания у нас в стране высокого уровня инфляции, можно сказать, никем объективно не исследуются. А причина в том обстоятельстве, что многим главным субъектам сегодняшнего российского бизнеса и сферы управления имеющийся уровень инфляции вполне выгоден. Крупный и теневой бизнес «делает деньги» при этом за счет эксклюзивных отношений с коррумпированной частью госчиновников, платя им за «услуги» по установленной таксе. Решение этой сложной и деликатной проблемы будет во многом определяться тем, с какой настойчивостью и какими темпами будет искореняться в стране атмосфера коррупционных отношений между бизнесом и властными структурами, на что в последнее время направлены очень энергичные усилия со стороны высшей государственной власти.

4. Небанковские финансовые структуры

Сектор небанковских финансовых организаций развивался за последнее время в основных капиталистических странах довольно быстрыми темпами и приобретал многообразные формы. Некоторые из этих новых финансовых структур, к сожалению, стали дополнительной причиной, способствовавшей зарождению и эскалации мирового финансового кризиса. Однако в целом эти организации несомненно расширяют спектр финансовых услуг, оказываемых населению и предпринимательским

структурам. Их деятельность, в частности, направляется на страхование рисков вложений, на повышение эффективности управления ценными бумагами, передаваемыми в доверительное управление и др. Типаж небанковских финансовых структур крайне разнообразен, и далеко не все они уже имеются в России (действуя на устоявшейся правовой базе). Кратко рассмотрим особенности функционирования лишь некоторых типов небанковских финансовых организаций, получивших развитие в РФ.

Страховые компании. Уже из названия следует, что они занимаются операциями страхования. А *страхование* в этом контексте можно определить как отношения (между *страхователем* и *страховщиком*) по защите имущественных интересов физических и юридических лиц (страхователей) при наступлении определенных событий (*страховых случаев*) за счет денежных фондов (*страховых фондов*), формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (*страховой премии*). Таким образом, страховая компания есть некая конкретная форма функционирования страхового фонда; она представляет собой обособленную структуру, осуществляющую заключение договоров и их обслуживание. Среди крупнейших (по состоянию на начало 2008 г.) страховых компаний в России рейтинговые агентства, например, выделяли следующие: Ингосстрах; РЕСО-Гарантия; Согаз; РОСНО; ВСК; Росгосстрах-Столица; Согласие; АльфаСтрахование; Капитал Страхование; Уралсиб.

В России по состоянию на 1 января 2010 г. были зарегистрированы 702 страховые организации, и их число по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года уменьшилось на 84 организации, на что оказал влияние кризис. Совокупный уставный капитал страховщиков также имел тенденцию к сокращению: в 2009 г. он уменьшился на 2,5% (до 148,3 млрд руб.), а в 2008 г. — на 3,7%. Кроме добровольного страхования, как известно, практикуется в России, как и во всех странах, так называемое обязательное страхование. К обязательным видам Минфин России относит только те виды страхования, которые в статус обязательного введены федеральными законами о страховании: личное страхование пассажиров, личное страхование военнослужащих и приравненных к ним категорий граждан, обязательное медицинское страхование, и страхование автогражданской ответственности.

Заметим, что в инвестиционной деятельности страховых организаций пока преобладают вложения в банковский сектор — более 60% в октябре 2010 г. А прирост (на 9,7%) инвестиций в нефинансовый (реальный) сектор в 2009 г. был обеспечен главным образом вложениями в долговые ценные бумаги.

Негосударственные пенсионные фонды (НПФ). Негосударственный пенсионный фонд (НПФ) — особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются: негосударственное пенсионное обеспечение участников НПФ в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения (НПО); деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию и договорами об обязательном пенсионном страховании (ОПС) и др. Работа негосударственного пенсионного фонда, можно сказать, аналогична работе Пенсионного фонда РФ (ПФР). Негосударственный пенсионный фонд так же, как ПФР, аккумулирует средства пенсионных накоплений, организует их инвестирование, учет, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии. Развитие и функционирование Негосударственных пенсионных фондов в России пока нельзя признать достаточно сложившимся и устойчивым. По состоянию на 1 октября 2009 г. в стране имелось 172 НПФ, причем их число за этот год сократилось на 63 единицы. Вместе с тем объемом пенсионных накоплений, переданных в НПФ из системы обязательного пенсионного страхования, увеличился (за 9 месяцев 2009 г. он увеличился в 2 раза — до 71,7 млрд руб).

Паевые инвестиционные фонды (ПИФы). ПИФ является имущественным комплексом, без образования юридического лица, основанным на *доверительном управлении* имуществом фонда специализированной *управляющей компанией* с целью увеличения стоимости имущества фонда. Таким образом, подобный фонд формируется из денег (пайщиков), каждому из которых принадлежит определенное количество паев. Главная задача любого ПИФа — получение прибыли на объединенные в фонд активы и распределение полученной прибыли между инвесторами (пайщиками) пропорционально количеству паев.

Постепенное восстановление фондового рынка и активное развитие сегмента ПИФов для квалифицированных инвесторов способствовали в 2009 г. по сравнению с 2008 г. улучшению состояния рынка коллективных инвестиций. Количество

ПИФов за 2009 г. увеличилось на 173, что почти в 1,6 раза больше, чем в 2008 г., и составило 1307 на 1 января 2010 г. Среди фондов, сгруппированных по категориям, в наибольшей степени возросло количество фондов недвижимости — на 91 и кредитных фондов — на 67.

Общие фонды банковского управления (ОФБУ). По форме работы ОФБУ близки к паевым инвестиционным фондам (ПИФам), при этом обладают рядом отличий. Главное из них — возможность вести более агрессивную финансовую стратегию и, как следствие, получать более высокую прибыль. ОФБУ вкладывают средства в то, что не запрещено, в то время, как ПИФы инвестируют в то, что разрешено. У ОФБУ есть одно ограничение: в ценные бумаги одного эмитента не должно быть инвестировано более 15% активов.

Суть инвестирования в ОФБУ сводится к тому, что инвестор, вкладывая средства в ОФБУ, получает так называемый сертификат долевого участия, который дает ему право на долю имущества в фонде. Этот сертификат не является ценной бумагой и не может быть продан на рынке, не может быть залогом при выдаче кредита, однако его можно завещать или просто переоформить на другое лицо. В ОФБУ функции управления, учета и хранения имущества фонда выполняет банк, что увеличивает инфраструктурные риски инвесторов, но обеспечивает экономию на вознаграждениях и комиссионных.

ОФБУ могут быть привлекательны для разных групп инвесторов — и консервативных и самых рискованных. Особенно ОФБУ представляют интерес для тех, кто хочет инвестировать в зарубежные ценные бумаги, драгоценные металлы или производные инструменты. По имеющимся данным, на 1 января 2010 г. существовало (зарегистрировано) 293 ОФБУ, совокупная стоимость чистых активов которых составила 9301 млн руб.

Как уже отмечалось, типаж существующих небанковских финансовых структур весьма разнообразен. Наряду с рассмотренными выше примерами применительно к России к ним можно также отнести *ломбарды, лизинговые фирмы, инвестиционные фонды, факторинговые фирмы* и многие другие. Среди небанковских кредитно-финансовых организаций можно также выделить: *кредитные союзы* или кредитные кооперативы, которые организуются группами частных лиц и мелкими кредитными организациями. Это могут быть группы по профес-

сиональному и территориальному признаку, создаваемые в целях предоставления краткосрочного потребительского кредита. Также создаются *кредитные товарищества*, которые обеспечивают кредитно-расчетное обслуживание исключительно своих участников (кооперативы, арендные предприятия, предприятия малого и среднего бизнеса). Со временем можно ожидать появления и других форм финансовых организаций, способствующих повышению эффективности обслуживания предпринимателей и граждан.

Выводы

1. Государственная денежно-кредитная политика предполагает тщательный контроль государства за количеством денег в обращении и необходимые регулирующие корректировки денежных потоков с целью достижения стабильности цен, обеспечения полной занятости населения и устойчивого экономического роста в стране.

Денежно-кредитное регулирование включает продуманную совокупность мероприятий Центрального банка и правительства, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и рынка ссудных капиталов.

2. Базисной категорией при анализе проблем денежно-кредитного регулирования являются деньги, представляющие собой специфический товар, который выступает универсальным эквивалентом других товаров или услуг. В современных условиях в роли денег выступают не столько ликвидные товары (золото или иные драгоценные металлы, из которых делаются инвестиционные монеты), сколько обязательства государства или центрального банка в форме банкнот. Исключительным правом эмиссии наличных денег и организации их обращения и изъятия на территории России обладает Банк России.

3. К числу важных показателей государственных финансов, контролируемых государством, следует отнести: денежную массу (количество денег в обращении на определенный период или на определенную дату), денежную базу (первичные деньги или деньги Центрального банка), скорость обращения денег.

4. Деньги на уровне государственной политики почти всегда рассматриваются совместно с категорией кредита. И в числе

функциональных задач, возлагаемых на деньги, выделяется их способность быть кредитными деньгами.

5. Денежное обращение в стране регулируется различными средствами кредитно-денежной политики, совокупность которых зависит от сложившейся в стране банковской системы. В России, как и в большинстве стран с рыночной экономикой, банковская система является двухуровневой и включает Центральный банк (эмиссионный) и коммерческие (депозитные) банки различных видов.

6. Главными инструментами кредитно-денежной политики являются: 1) изменение нормы обязательных резервов, т.е. минимальной доли депозитов, которую коммерческие банки должны хранить в виде резервов в ЦБ; 2) операции на открытом рынке, т.е. купля или продажа Центральным банком государственных ценных бумаг; 3) изменение учетной ставки (или ставки рефинансирования).

7. Функциями коммерческих банков, выступающими основной формой кредитных организаций, являются: аккумулярование временно свободных денежных средств населения, хозяйствующих субъектов, государства; осуществление в широком диапазоне банковских операций; концентрация основной части кредитных ресурсов страны, стимулирование накоплений в экономике; регулирование денежного оборота; посреднические функции, оказание финансовых услуг физическим и юридическим лицам.

8. Наряду с банками за последнее время в основных капиталистических странах довольно быстрыми темпами развивались различного рода небанковские финансовые структуры: страховые компании, паевые инвестиционные фонды, пенсионные фонды, финансовые компании, ломбарды, лизинговые фирмы, факторинговые фирмы, в и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение денежно-кредитной системы страны.
2. Сформулируйте основные задачи денежно-кредитного регулирования.
3. Назовите главные показатели государственных финансов, контролируемые государством.
4. Какие учреждения относят к финансовым?

5. Какие типы банковских систем существуют в международной практике?
6. Каковы задачи и функции Центрального банка?
7. Перечислите основные функции коммерческих банков.
8. Что такое активы и пассивы коммерческого банка?
9. Какова роль небанковских финансовых учреждений в мировой практике и в российской финансовой системе?

Литература

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности» в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ.

Банки: капитализация, устойчивость, конкурентоспособность / Рекомендации XVI Международного банковского конгресса (МБК – 2007), г. Санкт-Петербург, 8–9 июня 2007 г.

Владимирова М.П. Деньги, кредит, банки: Учеб. пособие. М.: КноРус, 2007.

Кольцов Д.А. Консолидация банковских ресурсов России. М.: ИЭ РАН, 2008.

Улюкаев А.В. Современная денежно-кредитная политика: проблемы и перспективы. 2-е изд. М.: Дело, 2009.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002.

Глава 12

НАЛОГИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ¹

1. Социально-экономическое содержание налогов.

Налоговая политика

Налоги — важнейший канал поступления ресурсов в распоряжение государства и муниципальных органов, на базе чего обеспечивается само функционирование государственных и муниципальных органов, управление обществом и оказание соответствующих услуг населению. Поэтому налоги и система налогообложения занимают весьма существенное место в обеспечении надлежащего государственного регулирования экономики и всего социально-экономического развития страны. Под *налогом* обычно понимают обязательный безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Создаваемая государством система налогообложения призвана обеспечивать организацию процесса взимания налогов и соблюдение всех установленных в этой области законом правил, нормативов и процедур.

Налоги органически связаны с развитием бюджетных процессов и функционированием всей финансовой системы страны. И как научная категория налоги характеризуют особые экономические отношения, которые проявляются в процессе движения денежных потоков, формирующих централизованные (общегосударственные и муниципальные) фонды финан-

¹ При подготовке главы использованы материалы проф., д.э.н. Б.Е. Пенькова из гл. 13 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

совых ресурсов — бюджеты всех уровней территориального управления, пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования и др. Выступая в качестве особой формы взаимосвязей государства и субъектов рыночной экономики, налоги играют исключительно важную роль в государственном регулировании их деятельности. Важно отметить и нравственно-этические аспекты налогообложения, реализация которых предполагает наиболее полный учет особенностей отдельных социальных групп налогоплательщиков (пенсионеров, лиц с низким уровнем доходов и др.).

Социально-экономическое содержание налогов раскрывается в их *функциях*. Выделяют четыре основных функции налогов: фискальную, перераспределительную, контрольную и стимулирующую.

Налоговые доходы составляют основу консолидированного и других форм бюджета Российской Федерации¹. Полнота осуществления государством своих функций зависит от величины главного финансового фонда страны — консолидированного бюджета, равномерности и полноты его формирования. *Фискальная* функция налогов проявляется в изъятии части доходов налогоплательщиков, в уровне этого изъятия и в его организации, а также в использовании различных принудительных мер с целью своевременного и полного формирования бюджета и других общегосударственных и муниципальных фондов финансовых ресурсов.

В тесной связи с фискальной функцией налогов следует рассматривать следующую — *перераспределительную* их функцию. Поступившие в централизованные финансовые фонды налоги непременно перераспределяются и в виде финансирования из бюджета направляются на те или иные цели — на содержание органов управления, оборону, просвещение и науку, здравоохранение и т.д.

В процессе взимания налогов также осуществляется их *контрольная* функция. Государство организует систему контроля поступления налогов (через налоговую службу, а также финансовые департаменты администраций субъектов федерации и др.).

И, наконец, в аспекте регуляционных возможностей налогообложения следует отметить *стимулирующую* функцию² нало-

¹ См. гл. 10.

² В учебниках ее еще называют *регулирующей* функцией налогов.

гов. Именно она придает налоговым отношениям качественное содержание, позволяющее им выступать в виде комплексного экономического рычага, который активно используется государством для стимулирования предпринимательской деятельности, насыщения рынка товарами, а также в качестве важного фактора активизации экономического развития. В этих целях осуществляться изменение налогового законодательства, например, путем дифференциации условий налогообложения субъектов экономики, развития системы обоснованных льгот при осуществлении инвестиций, реализации научно-технологических инноваций.

Налогообложение в совокупности всех отмеченных выше функций должно стимулировать процесс интенсификации расширенного воспроизводства на основе реализации инновационно-инвестиционной стратегии развития. Эта *воспроизводственная* роль дает возможность получить в конечном итоге добавочный интеграционный эффект.

Функции налогов как инструмента государственного регулирования экономики и социальной жизни реализуются посредством *налоговой политики* государства, представляющей собой систему специальных мер по целенаправленному использованию налогообложения в интересах решения задач социально-экономического развития общества.

На этапе рыночной трансформации экономики налоговая политика российского государства в основном направлялась на активизацию перехода к рыночным механизмам хозяйствования, повышение конкурентоспособности экономики, рост рентабельности производства и накопление финансовых ресурсов для инвестиций в целях осуществления необходимых структурных изменений в экономике, на формирование условий для привлечения иностранных инвестиций и др. Нельзя не отметить, что с самого начала построения новой российской налоговой системы (1991–1992 гг.) в реформах по преимуществу присутствовал фискальный ориентир. Реформирование направлялось на решение текущих задач государства по уменьшению дефицита бюджета, на преодоление кризисных и инфляционных тенденций, а также на погашение внешнего долга страны и его обслуживание и др. Почти полностью было прекращено финансирование НИОКР, развитие наукоемких отраслей и обновление производственного аппарата. Это консервировало отсталую структуру экономики и послужило негативным тенденциям в сфере реального производства.

В последующем налоговая система страны неоднократно изменялась, совершенствовалась, в большей степени поворачиваясь на обеспечение задач качественного экономического роста, стимулирование инвестиций и инноваций, социальной устойчивости общества, о чем речь пойдет ниже.

Опыт высокоразвитых стран (США, Германии, Великобритании, Японии и др.) свидетельствует, что проведение эффективной налоговой политики должно рассматриваться как органическая часть общей экономической политики государства. Она в этих странах в реальности выступает важнейшим комплексным рычагом государственного регулирования экономики. Через налоговую политику государство реализует основные макро- и микроэкономические пропорции социально-экономического развития, цели инвестиционной и инновационной стратегии, внешнеэкономической деятельности, структурных изменений в производстве, ускоренного развития приоритетных отраслей.

2. Налоговая система и ее развитие в России

Организованная определенным образом совокупность функционирующих налогов, взаимосвязей между ними и органов управления налогообложением, действующих в соответствии с правовыми нормами, представляет собой *налоговую систему* страны.

Для характеристики налоговой системы важно четкое, непротиворечивое использование таких ключевых понятий, как *налогоплательщик*, *объект налогообложения*, *налогооблагаемая база*, *ставка налога*, *сумма налога*, *налоговый период* и др. Это отражено в Налоговом кодексе Российской Федерации. Там же характеризуется порядок установления и взимания налогов. В России действуют следующие виды налогов: федеральные налоги и сборы, региональные налоги, местные налоги. Они образуют соответствующую финансовую базу федерального, региональных и местных (муниципальных) бюджетов. Часть федеральных налогов, таких, как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы и некоторые другие, выступают в качестве *регулирующих*, т.е. часть их сумм в соответствии с Законом РФ о бюджете на соответствующий год может поступать в нижестоящие бюджеты. Определенная доля налогов субъектов Федерации (региональных) может передаваться в бюджеты ме-

стного самоуправления (муниципальные). Это делается для сбалансированности региональных и местных бюджетов по доходам и расходам.

Формирование бюджетов осуществляется на основе развития бюджетно-налогового федерализма, который представляет собой установленную систему правовых и организационных принципов формирования и взаимодействия бюджетов различных уровней. Каждый бюджет выступает финансовым обеспечением властных полномочий органов управления соответствующих территорий.

В налоговой системе России сейчас предусмотрено множество различных налогов (см. табл. 12.1). Основным правовым документом, устанавливающим виды и количество используемых налогов и регулирующим налоговые отношения, является *Налоговый кодекс Российской Федерации*. Это единый нормативно-законодательный акт, охватывающий весь процесс налогообложения. Налоговый кодекс максимально приближен к закону прямого действия и предполагает дальнейшее преобразование налоговой системы.

Таблица 12.1

Основные налоги Российской Федерации

| Федеральные налоги | Региональные налоги | Местные налоги |
|--|--------------------------|-----------------------------------|
| На добавленную стоимость | На имущество организаций | Земельный |
| На прибыль организаций | Налог на игорный бизнес | Налог на имущество физических лиц |
| Акцизы | Транспортный налог | |
| На доходы физических лиц | | |
| Налог на добычу полезных ископаемых | | |
| Водный налог | | |
| Налог на наследование или дарение | | |
| Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов | | |
| Государственная пошлина | | |

Предусмотрены также и применяются *специальные налоговые режимы*:

1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог — ЕСХН).

2. Упрощенная система налогообложения.

3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

4. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Региональные и местные налоги могут корректироваться соответствующими органами власти только в пределах перечня и размеров, установленных Налоговым кодексом РФ. Это положение является основополагающим для централизованного регулирования всей налоговой системы. За последнее время, особенно в процессе административной реформы и реформы местного самоуправления, осуществлялась оптимизация соотношения властных полномочий между федеральными, региональными и местными органами.

Анализ доходов федерального бюджета свидетельствует о том, что всего четыре налоговых платежа — налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль предприятий и плата за пользование природными ресурсами — составляют в налоговых поступлениях федерального бюджета почти 60%. В общей величине доходов федерального бюджета значительное место занимают таможенные платежи — более 26%. Если же анализировать только собственно налоги, т.е. то, что управляется Федеральной налоговой службой Российской Федерации (ФНС), то в общей сумме сборов на указанные выше четыре налога придется 96%.

Структуру поступлений доходов в федеральный бюджет (администрируемых ФНС) по видам налогов (по данным за январь-декабрь 2010 г.) характеризуют следующие данные: налог на добычу полезных ископаемых — 43%, НДС (налог на добавленную стоимость) — 41, налог на прибыль — 8, акцизы — 4, остальные налоги — примерно 4%.

Сложной проблемой остается реализация на практике региональных принципов бюджетно-налогового федерализма. Доля региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете за годы реформ сократилась с 50 до 38–44% в последние годы. Предаваемые регионам и местным органам вла-

сти полномочия часто не подкрепляются источниками финансирования. Местное самоуправление фактически лишено собственных бюджетов и находится на сметном финансировании, объемы которого полностью определяются вышестоящими органами власти. По данным Счетной палаты только 2% муниципальных образований имеют устойчивую финансовую базу развития. Многие эксперты считают необходимым возврат к принципу распределения налоговых доходов между региональными и федеральным бюджетами по принципу «50 на 50», который выступал своеобразным критерием федерализма в межбюджетных отношениях. Они считают, что в регионах должно оставаться не менее 50% доходов, собираемых на соответствующих территориях. Интересно отметить, что в 2000 г., когда российская экономика только еще преодолевала последствия дефолта 1998 г., число бездотационных регионов составляло 18.

В налоговой политике большое значение имеет деление налогов на прямые и косвенные. *Прямые* налоги вносятся непосредственно из доходов конкретного физического или юридического лица. К таковым относятся: налог на прибыль организаций, подоходный налог с физических лиц, налог на пользование недрами, лесной налог, водный налог, налог на имущество организаций, земельный налог, налог на имущество физических лиц и т.п. *Косвенные налоги* — это прежде всего налоги с оборота; они являются добавкой к цене товара, оплата которой перекладывается на покупателя (потребителя) товара или услуги.

В Российской Федерации значительное, можно сказать, преобладающее место принадлежит косвенным налогам — НДС, акцизам и др. В США в отличие от России большинство налоговых поступлений (около 70%) приносят прямые налоги и только 30% — косвенные. Преобладание косвенного налогообложения в нашей стране свидетельствует о недостаточной еще «прозрачности» налоговой системы и ее фискальной направленности. В российской налоговой системе целесообразно развивать прямое налогообложение, наиболее полно отвечающее требованиям транспарентности (прозрачности).

Следует учитывать, что уровень налогов, особенно косвенных, во многом определяет величину цен. Для оценки роли налоговых элементов в составе цены полезно анализировать выражение:

$$C_p = C_z + C_n + П_n + П_ч + A_{кц} + Н_{дс} + Н_{ат} + Н_{ач},$$

где C_p — розничная цена товара;

C_z — затраты на производство;

C_n — налоги, входящие в себестоимость товара;

$П_n$ — налоги на прибыль и другие налоги (недоимки по ним), выплачиваемые из прибыли;

$П_ч$ — чистая прибыль, остающаяся в распоряжении предприятия (прибыль-нетто);

$A_{кц}$ — акциз;

$Н_{дс}$ — налог на добавленную стоимость;

$Н_{ат}$ — торговая наценка, направляемая на покрытие издержек обращения и налогов;

$Н_{ач}$ — часть торговой наценки, образующей чистую прибыль торговли.

Доля налоговых сумм в цене товаров составляла (до отмены единого социального налога) по подакцизным товарам от 60 до 90% и более, а по товарам, в цене которых нет акциза, — 30–60% в зависимости от их видов и величины налоговых ставок. Уменьшение доли налогов в цене повышает конкурентоспособность товаров, поскольку предприятие имеет возможность наряду со снижением цен увеличить долю чистой прибыли и, таким образом, активизировать инвестиционный процесс. Высокая доля косвенных налогов в ценах снижает воздействие рыночных факторов на ценообразование (спрос и предложение), заставляет производителей изменять ассортимент товаров с целью уменьшения налоговых платежей, искажает процесс перелива капитала, ищущего более выгодное применение.

Значительным событием в реформировании налогообложения стала отмена с 2010 г. единого социального налога (ЕСН). ЕСН как федеральный налог зачислялся в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды — Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации. Хотя ЕСН и служил сбору «средств на реализацию права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение и медицинскую помощь», на самом деле он с натяжкой мог относиться к налоговым инструментам, поскольку эти платежи выполняют функции страхования.

С 2010 г. бывшие плательщики единого социального налога стали уплачивать *страховые взносы* в Пенсионный фонд РФ,

Фонд социального страхования, федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Суммарные ставки отчислений с 1 января 2010 г. не изменены, а с 1 января 2011 г. увеличены ставки отчислений в Пенсионный фонд и фонды обязательного медицинского страхования

Уровень налогов находится в тесной взаимозависимости с уровнем предпринимательского дохода. Последний, как известно, выступает в виде *чистой прибыли*. Только чистая прибыль остается у владельцев капитала, распределяется собранием акционеров, служит источником дивидендов. Чистая прибыль наряду с амортизационными отчислениями служит основным источником инвестиций. Часть ее может быть использована в целях стимулирования работников (система участия работников в прибыли) и т.п. Если оценить рентабельность предприятий по чистой прибыли (соотношение чистой прибыли и примененного капитала), то ее уровень в реальном секторе экономики часто не превышает 1–3%. При такой величине чистой прибыли предприятия не могут нормально развиваться. В промышленности более трети предприятий убыточны, многие находятся на грани банкротства и лишь 15–20 % из них работает нормально. Вместе с тем во многих хозяйственных структурах современной России, особенно в сфере финансового бизнеса, в посредничестве, имеет место искусственное завышение уровня рентабельности (до 100% и более), что искажает все взаимосвязи в экономике и разлагает «элитную» часть предпринимательского и менеджерского сословия.

Роль государства состоит в том, чтобы определить оптимальные уровни рентабельности по отраслям экономики и способствовать их реализации в массе предприятий, ориентируясь на принцип самофинансирования развития (путем инвестиций из прибыли и амортизации).

Все налоги по их взаимосвязи с доходами субъекта экономики можно разделить на *прогрессивные*, когда ставка налога возрастает в зависимости от величины дохода, *пропорциональные*, когда ставка остается неизменной, и *регрессивные*, когда по мере роста налогооблагаемой базы ставка налога снижается. В российской налоговой системе используются все эти типы налогов. Например, подоходный налог с физических лиц имеет пропорциональное построение (единая «плоская» ставка — 13% независимо от доходов). К регрессивным налогам относился бывший единый социальный налог. Налог на землю —

прогрессивный. Многими специалистами отмечается несоответствие в этом смысле налоговой системы России практике большинства высокоразвитых стран, и выдвигаются предложения, в частности, о переходе к более справедливому принципу прогрессивного налогообложения применительно к налогу на доходы физических лиц и к налогу на прибыль предприятий.

Действие налоговой системы реализуется через *налоговый механизм*, представляющий собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением в их интеграционном единстве.

Налоговая система России подвергается непрерывному формированию, ориентируясь на ряд основополагающих принципов, воплощающих те или иные стороны мирового опыта. В идеале налоговая система должна основываться на таких принципах:

- 1) оптимальное сочетание интересов налогоплательщиков и государства;
- 2) дифференциация налоговых ставок в соответствии с уровнем доходов плательщиков;
- 3) количество налогов должно быть минимальным, и их расчет не должен быть сложным;
- 4) процесс взимания налогов должен осуществляться с максимальной экономией труда;
- 5) должен применяться принцип однократности обложения одним и тем же налогом.

В России еще не создан налоговый механизм, отвечающий современным требованиям. Налоговая система не ориентирована на учет всей совокупности интересов субъектов рыночной экономики. Она по-прежнему носит фискальный характер. Ряд экспертов полагает, что сохраняющийся в России слишком высокий уровень налогового давления является одной из главных побудительных причин, толкающих российские предприятия к уходу в теневой сектор. По оценкам, не менее 25% ВВП производится в сфере теневой экономики, и более 60% коммерческих структур применяют те или иные схемы ухода от налогообложения. По оценкам аналитиков, в настоящее время более 40% оборота товаров и услуг и 50% фонда заработной платы «уводится» от обложения налогами.

Однако тезис о завышенном в России по сравнению с другими странами уровне налогообложения разделяется далеко не всеми. Так, бывшим министром финансов РФ А. Кудриным

при обсуждении посткризисных мер в 2011 г. был поставлен вопрос о необходимости дальнейшего увеличения налоговой нагрузки, поскольку, по его подсчетам, в России налоги ниже, чем на Западе. Общее налоговое бремя в странах ОЭСР до кризиса, — считает Кудрин, — составляло 30,5–36%, в ЕС — около 38%, а в России — 36–38% к ВВП. Если же вычесть экспортную пошлину на нефть и газ и налог на добычу полезных ископаемых, налоговое бремя в России остается в 26%, что ниже, чем в США (28–29%)¹. Разумеется, данные постановки требуют дополнительного изучения.

Заметим, что в последнее время осуществлен и проводится ряд значимых мероприятий по совершенствованию налоговой системы. Они направлены, с одной стороны, на противодействие негативным эффектам экономического кризиса, а с другой стороны — на создание условий для восстановления положительных темпов экономического роста. В числе важнейших факторов и задач проводимой налоговой политики — необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы и стимулирования инновационной активности, создание стимулов для инновационной активности налогоплательщиков, поддержка инноваций и модернизации экономики Российской Федерации.

Выборочно укажем лишь на некоторые из мер поддержки научно-инновационной деятельности, принятые в последние годы:

- сокращен до 1 года срок принятия к вычету расходов на НИОКР при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций;
- отменено ограничение по списанию расходов на НИОКР, не давших положительного результата. Ранее расходы на безрезультатные НИОКР не уменьшали базу налога на прибыль организаций;
- увеличен до 1,5% от выручки (втрое по сравнению с действовавшим ранее) норматив расходов на НИОКР, осуществляемых в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития и других отраслевых фондов;
- введен повышающий коэффициент, позволяющий учесть в расходах по налогу на прибыль организаций в 1,5 раза больше затрат на НИОКР, чем было фактически осуществлено;
- введена возможность ускоренной амортизации основных средств с помощью «амортизационной премии».

¹ Эксперт. 2010. № 47. С. 22.

Дальнейшее изменение системы налогообложения, очевидно, должно ориентироваться на ряд принципов, исходящих из анализа опыта налоговых реформ последнего времени в развитых странах, в особенности таких направлений повышения эффективности налогообложения:

- переход к возмездной (компенсационной) концепции налогов, т.е. рассмотрению налогов в качестве платы за услуги, оказываемые государством, которая находит все более широкое применение за рубежом. При ее использовании налогоплательщики вправе ставить вопрос о качестве и полноте оказываемых государством услуг, их адекватности величине налогов (охрана личности и собственности, эффективная организация управления экономикой, формирование инфраструктурной основы экономического роста, обеспечение роста качества жизни и т.п.). Такой подход к налогообложению значительно повышает ответственность государства перед обществом за выполнение его функций;
- более полный учет в налоговом механизме всей системы интересов субъектов экономики: государства (общества), предпринимателей и непосредственных работников, других граждан. Это требует снижения налогового бремени, прежде всего юридических лиц — предприятий, фирм и корпораций, перехода к дифференцированному налогообложению прибыли в зависимости от уровня рентабельности и значимости отраслей и групп предприятий в обеспечении экономического роста; перехода от плоской к дифференцированной шкале налогообложения доходов физических лиц;
- переход от пассивно-конфискационной организации налогообложения к активно-стимулирующей через изменение порядка формирования налогооблагаемой базы и дифференциацию налоговых ставок в зависимости от источников прибыли (например, применение нулевой ставки к прибыли, полученной в данном году за счет снижения себестоимости продукции, что будет стимулировать экономию ресурсов, используемых в производстве);
- ориентация налоговой системы не только на решение тактических, но и долгосрочных стратегических задач, связанных с экономическим развитием, охватывающим как повышение темпов роста экономики, так и качества жизни;
- построение такой налоговой системы, которая при взаимодействии всех ее элементов давала бы интеграционный эф-

фekt в виде стимулирующего импульса развития производства. Общая направленность налоговой системы должна иметь воспроизводственный характер, способствовать росту инвестиций и предпринимательской активности;

- совершенствование налогового администрирования в направлении упрощения взаимодействия в системе прямых и обратных связей: «налогоплательщик – налоговая система – государство».

Налоговую систему требуется в большей степени повернуть к реальному производству, стимулируя его рост на основе освоения использования инновационного типа воспроизводства. Необходим выбор таких ставок налогов, такой базы и механизма налогообложения, чтобы изъятие налогов из прибыли предприятий не приводило к сокращению инвестиций и приостановлению развития производства, а создавало дополнительный импульс его роста.

3. Об эффективности налогообложения

Система налогообложения считается эффективной, если она в реальности способствует обеспечению устойчивого и результативного социально-экономического развития. Практика налогообложения в большинстве развитых стран умело использует теоретические положения об эластичной зависимости между уровнем налоговых ставок и объемом дохода, влияющей на масштаб налоговых поступлений. По мере снижения налоговых ставок усиливается тенденция роста доходов предприятий. Соответственно растут и поступления налоговых платежей в бюджет за счет возрастания налогооблагаемой базы (объема производства и реализации продукции). Эту зависимость можно представить в виде кривой (см. рис. 12.1).

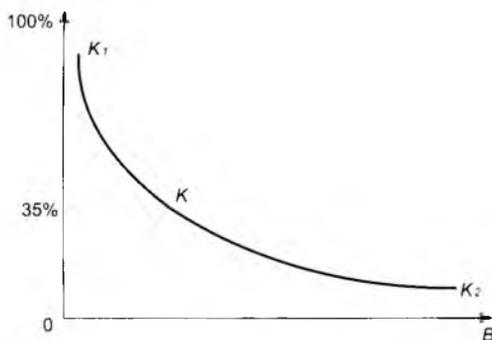


Рис. 12.1. Зависимость налогооблагаемой базы (роста объемов производства, доходов) от уровня налоговой ставки

Кривая $K_1 - K_2$ отражает зависимость между изменением налоговых ставок (H) и ростом базы налогообложения — выручки (дохода) предприятий (B). На отрезке $K_1 - K$ снижение налоговых ставок не приводит к существенному росту доходности предприятий. А на отрезке $K - K_2$ на каждый пункт снижения налоговых ставок приходится большее увеличение темпов роста доходов и налоговой базы. Поэтому коэффициент эластичности — соотношение темпов роста доходов (выручки) и темпов снижения налоговых платежей — на отрезке $K_1 - K$ будет <1 , а на отрезке $K - K_2$ больше 1, а в точке $K = 1$.

Максимально возможный уровень изъятия добавленной стоимости через налоговую систему, который не приводит к регрессу производства (как установлено мировой практикой), составляет в среднем около 33–35%. Дальнейшее повышение ставок и рост изъятия налогов тормозит развитие производства, лишая его источников инвестиций и стимулов, сокращает налоговую базу, ведет к уменьшению налоговых платежей. Снижение же налоговых ставок (до определенного уровня) стимулирует развитие производства и рост налоговых поступлений. Заметим, что в России в ряде случаев уровень изъятия добавленной стоимости налогами у предприятий составляет около 60%, а теневой оборот — 50%.

Возможность одновременного снижения налоговых ставок и повышения массы налоговых поступлений подтверждают труды американского экономиста А. Лаффера, построившего на базе анализа статистических данных кривую зависимости общей суммы налоговых поступлений от величины используемых ставок налогов. Налоговая система, таким образом, должна не препятствовать проявлению, а способствовать предпринимательской инициативе и интересу приложения труда в сфере производства товаров и услуг.

Анализ налоговой системы как комплексного инструмента управления экономикой позволяет судить о воздействии налогообложения на эффективность производства. Критерий эффективности налоговой системы целесообразно определять исходя из уровня ее влияния на решение социально-экономических задач с учетом системы интересов всех экономических субъектов. В носткризисный период главным критерием эффективности налоговой системы выступает ее возможность стимулировать инновационное развитие экономики, обновление и модернизацию производственного аппарата

Эффективность налоговой системы можно рассматривать в двух аспектах: как *текущую эффективность*, которая отражает взаимообусловленность понесенных затрат и получаемого обществом эффекта в виде поступления сумм налогов в краткосрочном аспекте. Такой подход ориентирует на выявление всех источников доходов и минимизации расходов по взиманию налогов в каждодневном режиме. В то же время здесь не учитываются социальные и долгосрочные экономические последствия налогообложения. Для их учета целесообразно определять *стратегическую (перспективную) эффективность* налогообложения. Исчисление такого рода показателей предполагает народнохозяйственный подход и анализ целостного воздействия системы налогообложения на экономическое развитие. Речь идет об оценке способности налоговой системы к решению задач по развитию экономики не только в ближайшем будущем, но и в перспективе.

Для оценки стратегической эффективности налогообложения целесообразно использовать *показатель налогового мультипликатора* (H_m), в основе определения которого лежит коэффициент эластичности налоговых систем. Модель мультипликатора имеет вид:

$$H_m = \frac{1}{1 - B(1 - C)},$$

где B — предельная склонность к потреблению;

C — предельная налоговая ставка.

Чем больше налоговая ставка и чем меньше предельная склонность к потреблению, тем меньше налоговый мультипликатор (больше знаменатель дроби). Изменение величины ВВП в результате динамики налогового мультипликатора (D_d) определяют по формуле:

$$D_d = T_T \cdot \frac{1}{1 - B(1 - C)},$$

где D_d — изменение ВВП (+ ; -);

T_T — изменение налоговых поступлений (+ ; -).

Из этого выражения можно заключить, что рост налоговых ставок и снижение потребления, приводящие к некоторому

росту налоговых поступлений (T_t), на самом деле сокращают возможный прирост ВВП (D_d) в гораздо больших размерах (дробь в приведенной формуле возрастает). При этом должны учитываться временные лаги между изменением налоговых ставок и их воздействием на величину внутреннего валового продукта.

Очевидно, что разумное и обоснованное снижение налогов ведет к росту реального платежеспособного спроса населения и его расходов на приобретение товаров и услуг, к росту доходов предпринимателей, стимулирует инвестиции и соответствующий рост спроса на инвестиционные товары. Все это обычно воздействует на увеличение внутреннего валового продукта и приводит к значительному росту сумм налоговых поступлений.

Данные соображения определяют во многом качественные характеристики налоговой системы и ее потенциал, который измеряется не только суммами налоговых поступлений, а прежде всего стимулирующим воздействием налоговой системы на развитие национальной экономики.

Дальнейшее совершенствование налоговой системы и механизма налогообложения должно быть сориентировано на стимулирование сокращения затрат в процессе производства ВВП. Их снижение на единицу потребительной стоимости выступает естественной тенденцией развития цивилизации. Такое снижение реализуется посредством согласованных мер как на макроуровне экономики, так и на уровне предприятий. Налоги должны стимулировать хозяйственные структуры к экономии ресурсов. В этих целях целесообразно отказаться от обложения налогом на прибыль той ее части, которая получена за счет снижения себестоимости продукции. Добавочный размер прибыли за счет экономии затрат может быть рассчитан следующим образом:

$$P_d = (C_1 - C_2) \cdot P_2,$$

где P_d – прирост прибыли за счет снижения себестоимости продукции (издержек) на предприятии за год;

C_2 и C_1 – себестоимость единицы продукции в отчетном и базовом (предыдущем) периодах;

P_2 – объем реализации продукции в отчетном году (единиц).

Расчет может производиться и исходя из экономии затрат, приходящейся на рубль реализованной продукции. Тогда дополнительная прибыль будет определяться следующим образом:

$$\Pi_{\text{д}} = (Z_1 - Z_2) \cdot P_2,$$

где Z_1 и Z_2 – соответственно затраты на 1 рубль реализованной продукции в базовом и отчетном годах;

P_2 – объем реализации продукции в стоимостном выражении в отчетном году.

С учетом особой важности в современных условиях стимулирования опережающего роста производительности труда ряд экономистов предлагает привязать системы налогообложения предприятий к контролю за соотношением темпов роста производительности труда и заработной платы.

Соотношение темпов роста фонда потребления в виде заработной платы ($Z_{\text{пл}}$) и производительности труда ($\Pi_{\text{тр}}$) на предприятии характеризует коэффициент опережения (K_o):

$$K_o = \frac{Z_{\text{пл}}}{\Pi_{\text{тр}}}.$$

Используя этот показатель можно поставить величину налога на прибыль предприятия в зависимость от динамики опережения темпов роста фонда потребления над темпами роста производительности труда. Если коэффициент опережения равен единице, то размер налога не меняется. Если же $K_o > 1$, то в соответствии с его ростом увеличивается налог на прибыль. Если $K_o < 1$, то налог на прибыль соответственно снижается. При этом целесообразно использовать повышающие (понижающие) ставки налога за каждый пункт (0,1) изменения коэффициента.

Вложения из прибыли в инновационные мероприятия целесообразно освобождать от налога, либо предоставлять предприятиям и инвесторам налоговые каникулы с тем, чтобы стимулировать реализацию наиболее эффективных проектов.

Итак, дальнейшее развитие и совершенствование налоговой системы предполагает ее превращение в мощный рычаг комплексного повышения эффективности субъектов рыночной экономики, их ориентации в стране на решение стратегических задач инновационного развития.

Выводы

1. Налоги и система налогообложения занимают существенное место в обеспечении надлежащего государственного регулирования экономики и всего социально-экономического развития страны. Налог — это обязательный безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Создаваемая государством система налогообложения призвана обеспечивать организацию процесса взимания налогов и соблюдение установленных в этой области законом правил, нормативов и процедур.

2. Социально-экономическое содержание налогов раскрывается в их *функциях*. Выделяют четыре основных функции налогов: фискальную, перераспределительную, контрольную и стимулирующую. Налогообложение в совокупности всех отмеченных выше функций должно стимулировать процесс интенсификации расширенного воспроизводства на основе реализации инновационно-инвестиционной стратегии социально-экономического развития.

3. Для характеристики налоговой системы важно четкое, непротиворечивое использование таких ключевых понятий, как *налогоплательщик, объект налогообложения, налогооблагаемая база, ставка налога, сумма налога, налоговый период* и др. Это отражено в Налоговом кодексе Российской Федерации. Там же характеризуется порядок установления и взимания налогов.

4. Формирование бюджетов осуществляется на основе развития бюджетно-налогового федерализма, который представляет собой установленную систему правовых и организационных принципов формирования и взаимодействия бюджетов различных уровней. Каждый бюджет выступает финансовым обеспечением властных полномочий органов управления соответствующих территорий.

5. По принципу взимания различают прямые (налог на прибыль организаций, подоходный налог с физических лиц и др.) и косвенные (НДС, акцизы и др.) налоги. По признаку взаимосвязи с доходами субъекта экономики налоги можно разделить на *прогрессивные*, когда ставка налога возрастает в зависимости от величины дохода, пропорциональные, когда ставка остается

неизменной, и *регрессивные*, когда по мере роста налогооблагаемой базы ставка налога снижается.

6. В общей сумме налоговых поступлений в федеральный бюджет России преобладающее место составляют четыре налоговых платежа — налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль предприятий и плата за пользование природными ресурсами. Одновременно существенный вклад (25% и более) в доходы федерального бюджета вносят таможенные платежи.

7. Налоговая система России подвергается непрерывному реформированию, ориентируясь на ряд основополагающих принципов, воплощающих мировой опыт. Оно направляется на обеспечение задач качественного экономического роста, стимулирование инвестиций и инноваций, социальной устойчивости общества. В идеале налоговая система должна базироваться на оптимальном сочетании интересов налогоплательщиков и государства; на дифференциации налоговых ставок в соответствии с уровнем доходов плательщиков; количество налогов должно быть минимальным и их расчет не должен быть сложным; процесс взимания налогов должен быть осуществляться с максимальной экономией труда; должен применяться принцип однократности обложения одним и тем же налогом. Оправдывает себя, как свидетельствует опыт многих стран, переход к возмездной (компенсационной) концепции налогов, когда налоги рассматриваются в качестве платы за услуги, оказываемые государством.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение налогам с точки зрения их места в современной экономике и государственном регулировании ее развития. Какие вы знаете виды налогов, какие функции они выполняют?
2. Что такое налоговая система, каковы ее составные части и принципы функционирования?
3. В чем выражается воздействие налоговой системы на эффективность рыночного хозяйствования?
4. Каковы принципы и пути повышения эффективности системы налогообложения.
5. Каковы перспективы развития налогообложения и налоговой реформы в России?

Литература

Алле М. За реформу налоговой системы: Пер. с фр. М., 2001.

Ефимова С.А. Краткий курс по налогам и налогообложению. М.: Окей-книга, 2011.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая.
<http://base.garant.ru/10900200/>

Пеньков Б.Е. Налоговый импульс экономического роста // Экономист. 2005. № 6.

Теория и история налогообложения / И.А. Маслова, Л.В. Попова и др. М.: Изд-во «Дело и сервис», 2011.

Глава 13

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕН¹

Общепризнано, что цена является одной из базисных категорий экономической науки, и на практике цены на товары и услуги выступают главным индикатором состояния рынков, на который ориентируются все субъекты экономических отношений: от единичных покупателей и продавцов до крупных хозяйственных структур — фирм, корпораций, банков, государственных организаций.

Цена занимает центральное место в механизме саморегулирования рыночной экономики и в воздействиях государства на экономическую конъюнктуру в соответствии с целями его экономической политики. Уровень, соотношения, динамика цен определяют судьбу агентов рынка, изменение пропорций на микро- и макроуровне, размеры реальных доходов работников, предприятий, государственных бюджетов. Хотя цены находятся на поверхности хозяйственной жизни и их назначение и порядок использования вроде бы известны всем, вокруг их сущности, закономерностей изменений, пределов и методов государственного регулирования не утихают бесконечные споры. С новой силой они вспыхивают в периоды экономических кризисов, инфляционных всплесков цен и соответственно в связи с новыми этапами трансформаций экономической системы.

¹ При подготовке главы использованы материалы проф., д.э.н. Ю.В. Яковца из гл. 14 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

1. О теориях ценообразования

Для любого покупателя и продавца и вообще любого субъекта на рынках без каких либо теоретических изысков понятно, что цена есть денежное выражение стоимости соответствующего (покупаемого или продаваемого) товара (услуги), а также степени его полезности для покупателя.

Но именно это двуединство ирредназначений цены — 1) выражать *стоимость* товара (а значит и уровень издержек, связанных с его созданием, хранением, доставкой на рынок и т.д.) и 2) соответствовать полезности приобретаемого товара (услуги), соответствовать (говоря языком теории) *потребительной стоимости* товаров и услуг неизбежно создает различия в подходах при выстраивании теорий цены и ценообразования.

И не случайно, в теории цены существует два основных направления: *затратное*, в основе которого лежит трудовая теория стоимости; *маржинальное*, базирующееся на понятии полезности, а точнее — предельной полезности.

В основе первого направления в ценообразовании (условно названного «затратным») лежит трудовая теория стоимости, в разработку которой основополагающий вклад был внесен А. Смитом, Д. Рикардо, К. Марксом, Дж.Ст. Миллем. Сторонники трудовой теории стоимости считали, что товары на рынках в определенных соотношениях приравниваются друг к другу, потому что имеют общую основу. Этой основой, по их мнению, являются трудовые затраты, воплощенные в товаре, затраты, составляющие его стоимость. Необходимое условие обмена — различие потребительных стоимостей обмениваемых товаров, но сами потребительные стоимости различных товаров (как качественно разнородные) являются количественно несоизмеримыми.

В основе маржинального направления ценообразования лежит теория предельной полезности (или ценности) товаров. Представители теории предельной полезности (У. Джевонс, Е. Бём-Баверк, К. Менгер, Ф. Визер, Л. Вальрас, В. Парето и др.) противопоставляют стоимости (как воплощению труда в товарах) полезность и субъективную ценность, выражающие отношение человека к вещи. Согласно их убеждениям, теория предельной полезности товара лучше, чем трудовая теория стоимости, объясняет характер ценообразования и в целом механизм рыночного хозяйства.

На самом деле, использование понятий «лучше–хуже» при сравнении тех или иных научных школ, изучающих экономику и ее отдельные категории, как свидетельствуют многочисленные примеры, обычно не является убедительным приемом при поиске подлинно научной истины. Как правило, истина раскрывается на базе сопоставления аргументов каждой из «конкурирующих» научных школ и соответственно предполагает ту или иную интеграцию представлений с учетом конкретных условий анализа и исторической привязки явлений. Теория предельной полезности была ответом на определенные вызовы развития рыночной экономики в период после «классики», т.е. на стыке XIX–XX вв. Она не опровергла теорию трудовой стоимости, а обогатила спектр возможностей в изучении категорий рыночной экономики, и в том, что касается ценообразования, она предложила новые, игнорируемые (или не замечаемые) ранее инструменты и соответствующие понятия и формы.

Заметим, что внутри маржиналистского подхода к теории цены существуют разные направления, например, явно выделяются два из них: 1) количественное (кардиналистское), которое разрабатывает методы и модели непосредственного определения (измерения) величины полезности, и 2) порядковое (ординалистское), базирующееся на тех или иных возможностях *ранжирования* товаров (полезностей) в плане их предпочтительности для потребителей.

В последующем и сама практика и теоретические разработки таких авторитетных ученых, как А. Маршалл, Дж. Робинсон, М.И. Туган-Барановский, В.В. Новожилов и др., убедила беспредвзято настроенных ученых и специалистов, что трудовая теория стоимости и теория предельной полезности имеют одинаковое право на существование. Главное здесь — не быть формалистом, а учитывать конкретные исторические условия, применительно к которым выстраиваются разработки и предложения. Вместе с тем нельзя не отметить, что не без политического влияния западных установок на неолиберальный «мейнстрим» преобладающим в литературе остается ориентация на маргинальные теории ценообразования при сохранении скепсиса (особенно в пореформенной России) к теории трудовой стоимости. При всем том сама экономическая практика ни на один миг не приостанавливала использование элементов трудовой теории стоимости при исчислении издержек производства как некоего (важного) ориентира в расчетах цен.

Стоимость товара всегда есть отношение издержек производства к полезности. На качественном уровне против этого тезиса никогда со времен Д. Рикардо и К. Маркса, кажется, не возражал ни один серьезный экономист. Другое дело, что количественно исчислить это отношение и использовать в устойчивых расчетах цен на практике оказывается проблемой почти неразрешимой, хотя попытки этого добиться предпринимались тысячи раз и продолжают предприниматься.

Важным теоретическим наследием экономических «классиков» является объяснение категории общественно необходимые затраты труда (ОНЗТ). К. Маркс выводит смысл этой категории через понятие общественно необходимого рабочего времени, т.е. через то рабочее время, которое требуется для изготовления какой-либо потребительной стоимости при наличии общественно-нормативных условий производства и при среднем в данном обществе уровне умелости и интенсивности труда. С появлением разработок в области теории предельной полезности категория ОНЗТ, строго говоря, не была отвергнута, а получила возможность более широкого истолкования. Поскольку согласно этому новому подходу в формировании средних затрат труда принимают участие не только производители, а и покупатели, которые предъявляют тот или иной спрос на товары, то было предложено принять за исходную истину то, что именно носители потребностей и предпочтений определяют, какой именно труд выступает в качестве общественно необходимых затрат, а какой не может быть признан нужным обществу. В настоящее время категория ОНЗТ используется в трудах немногих экономистов, что, по-видимому, является неоправданным перегибом, обусловленным тем же (упоминавшимся) диктатом нелиберального мейнстрима, боязнию иных авторов попасть под огонь обвинений в «отсталости», «несовременности», что, конечно же, не отвечает правилам полемики в науке.

Существует множество способов и методик определения цен на товары, базирующихся и на затратном, и на маржинальном, и на симбиозном подходах в теории ценообразования. Но используются они в практических целях крайне редко, потому что жизнь намного динамичнее того, что закладывается в любую из этих методик в качестве предпосылок. Реальное содержание категории «цена» при всей кажущейся простоте этого понятия на самом деле весьма многосложно.

Во-первых, цена должна сигнализировать не только о стоимости товара, но и о его качестве (потребительной стоимости), о соотношении спроса и предложения. Даже самый дешевый товар не купят, если его свойства не удовлетворяют покупателя.

Во-вторых, задачу измерения общественно необходимых затрат труда легче сформулировать теоретически, чем решить практически применительно к любой конкретной группе товаров, когда они выпускаются десятками, а то и сотнями предприятий с разными издержками производства и когда они реализуют свои товары (и услуги) на разных рынках — от местного до мирового.

В-третьих, весьма непросто свести к общему знаменателю живой труд разного качества (в производстве и обращении) и прошлый труд, воплощенный в используемых машинах, сооружениях, зданиях, материалах и энергии, результатах научной и изобретательской деятельности.

В-четвертых, большую сложность представляет решение вопроса, в каких единицах измерять затраты труда, как свести между собой часы рабочего времени квалифицированного и простого (примитивного) труда, как сопоставлять трудовые измерители с качеством товаров?

В-пятых, сложной проблемой является точное выражение стоимости товара в деньгах. Эта стоимость (цена) постоянно меняется и трудно предсказуема во времени. К тому же в разных странах используются разные денежные единицы, сложная сопоставимость которых из-за большой подвижности курсов валют еще более затрудняет дело.

Попытки обойти такого рода трудности с помощью прямого счета затрат (в нормо-часах, джоулях, тредах — особых трудовых единицах учета и т.п.), применяя для этого потенциал мощных вычислительных машин, не дали и не могли дать успеха. Ведь масштаб задачи колоссален: нужно определить общественно необходимые затраты труда для примерно 25 млн видов конкретных товаров, которые производят многие миллионы товаропроизводителей и покупают десятки миллионов семей, предприятий и организаций.

В реальности задача правильного ценообразования решается именно при помощи механизмов спроса и предложения на рынках, где ежедневно и ежеминутно устанавливаются равновесные цены, устраивающие и производителя, и торговца, и покупателей.

К чему же тогда все эти постановки вопроса о теориях определения «правильных» (научно обоснованных) цен, о каких-то внешних регуляторах цен? На самом деле эти постановки отнюдь не надуманны. В любой семье, на любом предприятии цены являются предметом каждодневных забот, оценок, расчетов, прогнозов. Для всего этого нужна статистика и иная системная информация, необходимы институциональные условия, создаваемые государством. В любой макросистеме, на уровне государства и на уровне межгосударственных союзов периодически анализируются (и довольно конкретно) вопросы динамики цен и возникающие в этой сфере острые ситуации. Постоянно принимаются те или иные государственные решения, направленные на ликвидацию ценовых диспропорций, коллизий монопольного ценообразования, на пресечение практики установления «несправедливых цен» и т.д.

2. Функции цен в экономике и факторы, определяющие их уровень и динамику

Вся человеческая история, опыт многих поколений, исследования ученых показывают, что цены являются главным носителем информации о конъюнктуре на рынке на каждый момент времени, в том числе в связи с ожиданиями на будущее. Рассмотрим основные функции, которые выполняют цены в рыночной экономике и которые никакая иная категория выполнить не может или по крайней мере не сможет выполнить столь успешно.

Во-первых, это *измерительная функция*. Только цена дает возможность сопоставить стоимость и качество миллионов товаров, свести к общему знаменателю разнокачественные и разновременные затраты на их производство и реализацию, соизмерить затраты и результаты и тем самым определить эффективность работы предприятия и экономики в целом (при международных сравнениях).

Однако объект измерения (стоимость товара или услуги) изменчив, переменчива и сама мера, как бы она ни называлась — рубль, доллар, фунт стерлингов, динар, евро и т.п. Постоянно меняется количество стоимости, которое денежная единица представляет, особенно в период острой инфляции. Надежность расчетов обеспечивается только в том случае, если цены достоверно отражают уровни, соотношения и структуру

затрат, обеспечивают общественно нормальные условия воспроизводства. Однако все это постоянно изменяется. Поэтому и цены приходится периодически серьезно корректировать.

Вторая, не менее важная функция цены — *стимулирующая*. Люди не безразличны к результатам измерения и оценки их деятельности. Уровень и динамика цена оказываются весьма важными факторами, мотивирующими активность субъектов экономики в производстве и на рынках.

Постараемся доказать это на примере. Допустим, что какой-либо товар — хлопчатобумажные ткани, пшеница или каменный уголь — производят и поставляют на рынок 100 товаропроизводителей. Из них 60 затрачивают на изготовление единицы товара в среднем около 1000 руб., 20 по 1200 руб. и 20, которые использовали более эффективную технику, применяли инновации или просто лучше хозяйничают — по 800 руб. Рыночная цена определяется по уровню затрат производителей основной массы товаров — 1000 руб. В таком случае производители, имеющие повышенные затраты, вынуждены их снизить до общественно нормального уровня либо разориться. Напротив, инноваторы используют сверхприбыль для расширения производства и сбыта (в том числе за счет снижения цен), привлечения более квалифицированных работников и т.д.

Прошло какое-то время (несколько воспроизводственных циклов) — и картина изменилась. Товаров с затратами 1200 на рынке не осталось; расширилось производство товаров с затратами в 800 руб., тем более, что многие производители средней группы под влиянием конкуренции снизили свои издержки. Рыночная цена теперь уже не 1000, а 800 руб. И это произошло без всякой команды извне, без планового задания.

Третья функция цены — *распределительная* (и перераспределительная). С помощью цен распределяются доходы между участниками процесса воспроизводства, различными социальными слоями, предприятиями и отраслями. Задавая в структуре цены уровень налогов (например, акцизов), платежей, государство стремится перераспределить доходы в свою пользу.

То же самое делают монополии и транснациональные корпорации, устанавливая монопольно высокие цены на свою продукцию и монопольно низкие — на приобретаемые товары и услуги. И нередко эти усилия приносят им временный успех. Это показала динамика цен в России в других постсоветских странах в начале 90-х годов. Однако затем по закону цепной

реакции происходит удорожание приобретаемых товаров и услуг, сокращается спрос на товары с монопольно высокими ценами, сверхприбыль уменьшается или исчезает. К тому же происходит чрезмерный отрыв цен от стоимости, искажаются стоимостные пропорции, агенты рынка и государство теряют представление о реальных критериях эффективности производства и хозяйственных решений.

В политике цен и практике ценообразования нужно исходить из объективных закономерностей экономики, непрерывно выявлять и анализировать факторы формирования и движения цен.

Если признавать, что в основе уровня цен во многом лежат общественно необходимые затраты живого и прошлого труда на разработку, производство и реализацию товаров и платных услуг, то становится очевидным, что главным фактором, обуславливающим снижение стоимости товаров и услуг и их удешевление, является рост производительности общественного труда. Например, Н.Д. Кондратьев¹ статистически выявил, что общий индекс товарных цен в Англии с 1801 по 1900 г. снизился с 208,6 до 101,7, в США с 1800 г. по 1900 г. — с величины 123,1 до 85.

Важнейшим фактором, способным приводить к абсолютно-му и относительному удешевлению новых товаров и сопоставимых с ними и взаимозаменяемых товаров и услуг, является научно-технический прогресс. В результате стимулируются прогрессивные сдвиги в структуре производства, спроса и потребления.

На динамику цен оказывают влияние покупательная способность денежной единицы, а также общий уровень инфляции. Резкое обесценение денежной единицы может вызвать скачкообразный рост цен. Например, индекс мировых экспортных цен с 1970 по 1980 г. вырос в 4 раза, что было связано прежде всего с удорожанием нефти в 12,9 раза за тот же период и произошедшим тогда обесценением доллара. Высокие темпы инфляции усиливают перераспределительную функцию цены, ведут к обесценению основного капитала и рабочей силы, нарушают условия воспроизводства.

В динамике цен наблюдаются *циклические колебания*. В фазах оживления и подъема среднесрочных и долгосрочных циклов спрос на многие товары превышает предложение, происходит

¹ См.: Кондратьев Н.Д. Особое мнение. Кн. 2. М.: Наука, 1993. С. 305–306.

повышение цен. Однако товары-инновации удешевляются по мере расширения их производства и снижения издержек. В фазах кризиса и депрессии рынок переполнен, спрос ограничен, происходит снижение цен. Вместе с тем при высоких темпах инфляции возможна и стагфляция — инфляция в условиях спада, как это наблюдалось в мировой экономике в 70-е годы.

Цены и тарифы на местных, региональных, национальных и мировых рынках могут существенно различаться как по уровням и соотношениям, так и по динамике, в зависимости от масштабов и открытости рынков. В то же время цены образуют единую систему, подчиняются общим закономерностям, что усилилось с разворотом глобализации.

Очень сильное влияние на уровень и тенденции цен в России оказало снятие практически всех ограничений во взаимодействии внутренней экономики страны с внешним глобальным миром в период после 1990 г. и последовавший за этим в ходе рыночных реформ отказ от системы планового ценообразования.

Как известно, до начала 90-х годов (в СССР) преобладало плановое ценообразование, которое сильно сковывало предпринимательские инициативы. Цены на товары и тарифы на услуги устанавливались, как правило, государственными органами ценообразования, строго контролировалось их соблюдение. Проводилась государственная политика цен, направленная на их стабилизацию и планомерное снижение. Время от времени осуществлялись реформы цен, которые устраняли накопившиеся ценовые диспропорции. Например, индекс оптовых цен всей промышленности в 1965 г. был на 30% ниже уровня 1949 г. Однако в 1967 г. этот индекс вырос на 10%, а по отраслям тяжелой промышленности — на 18%, в том числе по топливной промышленности — на 74%.

Цены на продукцию машиностроения систематически снижались. Внешнеторговые цены складывались на базе цен мировых рынков, но в торговле со странами СЭВ применялись контрактные цены, отличные от мировых. Стабильность цен облегчала разработку текущих и перспективных планов, гарантировала рост реальной заработной платы по мере повышения номинальной. Однако цены с запозданием реагировали на изменения рыночной конъюнктуры, не позволяли преодолеть дефицит многих товаров на рынке. Расширялась сфера теневой экономики со стихийно-рыночным характером ценообразования.

Экономические реформы начала 90-х годов в России начались с провозглашения свободного ценообразования. Хотя государство сохранило за собой право регулирования цен на продукцию естественных монополий, однако это регулирование носило и носит формальный характер и сопровождается опережающим ростом цен в этих отраслях. Так, в электроэнергетике цены производителей выросли за 1991–1999 гг. в 26,9 тыс. раз, тарифы на грузовые перевозки в 22,8 тыс. раз при росте потребительских цен за тот же период в 16 тыс. раз и цен на сельхозпродукцию в 5,2 тыс. раз. Были ликвидированы государственные органы ценообразования, открыт доступ зарубежным товарам и услугам на внутренний рынок. Все эти преобразования в принципе были необходимы, однако они были осуществлены слишком компанейски, по навязанной западными «консультантами» схеме. Результатом подобной «шоковой терапии» стал скачкообразный рост цен и резкое изменение их соотношений, о чем наглядно свидетельствует табл. 13.1.

Таблица 13.1

Индексы цен в секторах экономики*
(декабрь к декабрю в размах; декабрь 1990 г.=1)

| Показатели | 1992 г. | 1996 г. | 1998 г. | 2000 г. | 2004 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Индекс потребительских цен | 67,9 | 5718 | 11 704 | 19 203 | 32 804 |
| Индекс цен производителей промышленной продукции | 114,9 | 10 955 | 14 509 | 31 945 | 60 089 |
| Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции | 15,04 | 1731 | 2700 | 6315 | 10684 |
| Индекс цен производителей в строительстве | 49,9 | 6355 | 7479 | 14 840 | 24 407 |
| Индекс тарифов на грузовые перевозки | 74,8 | 15 959 | 18 793 | 33 653 | 72 870 |
| Индекс номинальной заработной платы | 19,8 | 2608 | 3470 | 7342 | 2225 |
| Соотношение индексов (%): | | | | | |
| заработной платы и потребительских цен промышленной продукции | 29,2 | 45,6 | 29,6 | 38,2 | 67,8 |
| заработной платы и сельскохозяйственной продукции | 764 | 633 | 537 | 506 | 562 |

* См.: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2006. С. 677.

В результате несбалансированной «революции цен» произошло перераспределение стоимости между отраслями в пользу более монополизированных отраслей промышленности и транспорта и в ущерб сельскому хозяйству. Индекс потребительских цен почти втрое превысил динамику номинальной заработной платы, что привело к обнищанию значительных слоев населения и падению доли зарплаты в общих его доходах. Все это подорвало основы нормального воспроизводства рабочей силы и условия развития сельского хозяйства. Лишь с 1999 г., при наметившейся тенденции к оживлению экономики и усилению ее государственного регулирования, темпы роста цен замедлились, хотя инфляционные тенденции сохранились. Однако нарушенные ценовые пропорции практически пока не восстанавливаются.

Очевидно, что в перспективе возврат к дореформенным уровням и соотношениям цен невозможен. Важнейшим фактором нормализации динамики цен на перспективу должно стать сведение к минимуму темпов инфляции, предпосылки для чего складываются в условиях оживления экономики. Второй момент — постепенное восстановление позиций трудозатрат в ценовых пропорциях с тем, чтобы улучшить условия воспроизводства в сельском хозяйстве и рабочей силы, повысить стимулирующую роль оплаты труда. Большая роль отводится усилению антимонопольного регулирования цен, ограничению возможностей отечественных монополий и транснациональных корпораций завышать цены в погоне за сверхприбылью.

Реализация этих тенденций предполагает усиление работы по прогнозированию цен, выработке и последовательной реализации государственной политики цен. Это, разумеется, не освободит от колебаний цен, связанных с динамикой мировых цен и фазами экономических циклов.

3. Государственное регулирование цен

Воздействие государства на процессы ценообразования стало одним из важных и систематически применяемых методов экономической политики развитых стран. Но цены — самый сложный и деликатный объект государственного регулирования. В такой стране, как Россия, ежедневно осуществляются десятки миллионов сделок купли-продажи товаров и услуг. Цены позволяют согласовать противоречивые интересы про-

давцов и потребителей, обеспечить необходимые экономические условия их функционирования и процесса воспроизводства. Сколько бы ни нанимали чиновников, они не в состоянии уследить за каждой конкретной сделкой. Да и нужно ли это? Ведь каждый чиновник имеет свои собственные интересы, и его вмешательство в повседневную экономическую жизнь часто открывает простор для произвола и коррупции. Не лучше ли предоставить возможность покупателям и продавцам самим определять цены, и пусть в конкурентной борьбе выживают сильнейшие на благо общества. Такой концепции придерживаются и такую политику проводят те, кого с легкой руки Джорджа Сороса¹ назвали «рыночными фундаменталистами», ратующими за полное саморегулирование рынка.

Однако при зрелом размышлении и анализе хозяйственной практики обнаруживается, что эта концепция однобока и нереалистична. Она может привести (как это показал недавний опыт России и других постсоветских стран) к весьма опасным для общества последствиям. Дело в том, что интересы общества, агентов рынка, да и государства (в его трактовке как совокупности органов) зачастую далеко не совпадают.

Тем не менее многие экономисты, несмотря на уроки последних лет, продолжают утверждать, что регулирование цен со стороны государства в условиях рынка недопустимо. На самом деле, ни одно из государств в странах с развитой рыночной экономикой не устранялось и не устраняется от контроля за ценами на внутреннем рынке, хотя и решает эти задачи методами, не противоречащими рыночному механизму.

Государственное регулирование цен является попыткой государства с помощью законодательных, административных и бюджетно-финансовых мероприятий воздействовать на цены таким образом, чтобы способствовать стабильному развитию экономической системы в целом, нивелировать (через цены наряду с другими инструментами) циклические колебания процессов воспроизводства. И в зависимости от конкретной хозяйственной ситуации регулирование цен носит антикризисный и (или) антиинфляционный характер.

¹ Надо заметить, что сам Дж.Сорос всей своей предшествующей практикой приложил огромные усилия для утверждения многих принципов этого «рыночного фундаментализма» и изменил свою позицию, излагаемую в печати, вынужденно, под влиянием внешней обстановки.

Практика убеждает, что либерализация цен не ослабляет, а даже повышает роль государства в сфере политики цен. Она заключается не в установлении конкретных цен, а в воздействии с помощью экономических мер на принятие товаропроизводителями оптимальных решений по ценам, в разработке правовых норм в области ценообразования, в оказании методологической, а при необходимости и экономической помощи соответствующим субъектам рыночного хозяйства.

Задачи государственного регулирования заключаются в том, чтобы не допустить инфляционного роста цен в результате возникновения устойчивого дефицита тех или иных товаров, монополизма производителей создать эффективную конкуренцию, способствующую внедрению в производство достижений науки и техники. Важной задачей при этом является достижение определенных социальных результатов, предоставление небогатым людям возможности приобретать в достаточном количестве товары первой необходимости.

Меры воздействия на производителей со стороны государства могут быть прямыми либо косвенными, и обычно они неким образом сочетаются между собою. При *прямых* методах регулирования цен государство непосредственно воздействует на цены путем регламентации их уровня, установления нормативов рентабельности или нормативов затрат элементов, составляющих цену и т.п. К *косвенным* методам регулирования цен относится упорядочение учетной ставки процента, налогов, доходов, уровня минимальной заработной платы и др. Эти методы проявляются в воздействии государства не на сами цены, а на факторы, влияющие на ценообразование, которые носят макроэкономический характер.

Прямыми средствами государство регулирует цены на те виды продукции и услуг, которые образуют каркас всей системы цен. Это цены на энергоносители, значительная часть услуг транспорта и связи, а также жилищно-коммунальных услуг и цены на другие продукты (услуг), которые оказывают существенное воздействие на всю экономику страны. Устанавливая и регулируя цены на эти товары и услуги, государство оказывает стабилизирующее влияние на всю систему цен, способно сдерживать инфляцию.

В рыночной экономике недопустимы как чрезмерное увлечение установлением и регулированием цен со стороны государства, так и полный отказ от такого регулирования, нанри-

мер, в отношении продукции эффективных, но затрудняющих конкуренцию монополистических предприятий. В переходный для общества период обычно усиливается необходимость прямого государственного регулирования цен.

В США, например, за установление чрезмерно высоких цен предусмотрена уголовная ответственность. Государственное регулирование цен осуществляется также при помощи гарантирования производителям уровня продажных цен и посредством субсидирования издержек производства. Так, производителям предоставляются субсидии из бюджета в случае падения рыночных цен ниже гарантированного минимума. Специальная правительственная организация «Товарно-кредитная корпорация» по гарантированным ценам принимает в залог у фермеров сельхозпродукты. Если в период действия залога (обычно 12 месяцев) цены на рынке поднимутся выше уровня залоговых цен, то фермер может выкупить свой товар и реализовать его на рынке. Если же рыночные цены остаются ниже залоговых, товар не выкупается и переходит в собственность корпорации.

Регулирование цен путем субсидирования издержек производства в целях повышения производительности труда в сельском хозяйстве подразумевает предоставление производителям правительственных субсидий на закупку удобрений, сельскохозяйственных машин, приобретение высококачественных семян, проведение мелиоративных работ и т.д.

Кроме того, государство поддерживает соотношение между ценами на сельскохозяйственную продукцию и товарами, приобретаемыми фермерами. Эту функцию осуществляет Министерство сельского хозяйства США. Например, на протяжении последних 15 лет правительство очень строго отслеживало розничную цену на сахар внутри страны. И выше 1 долл. (от 92 до 102 центов за 1 кг) ей не дают подняться. С этой целью выделяются государственные субсидии и вводятся другие ограничения.

В Японии имеется особый правительственный орган (Бюро цен Управления экономического планирования), который осуществляет контроль за соблюдением антимонопольных законов, принимает меры по поддержанию спроса на необходимом уровне, изучает тенденции спроса и предложения. Государственными органами устанавливаются цены на рис, пшеницу, мясо и молочные продукты, железнодорожные тарифы, тари-

фы на водо- и теплоснабжение, электроэнергию и газ, образование и медицинское обслуживание.

Напомним, что в соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся основы ценовой политики. На основании этого положения Президент совместно с Правительством РФ призваны обеспечивать реализацию ценовой политики и законодательства РФ о ценообразовании.

В России государственное регулирование цен производится в основном методами установления коэффициентов изменения цен и предельных нормативов рентабельности, фиксирования или ограничения их предельного уровня и т.п. Но в России все еще нет закона о ценообразовании, который бы создавал ясную правовую базу для реализации основ ценовой политики¹. Такие законы действуют во многих странах с развитой рыночной экономикой и уже приняты в некоторых странах ближнего зарубежья.

В документах Правительства РФ о дальнейшем развитии реформ и стабилизации экономики России почти нет упоминания о ценовой политике. Отсутствуют развернутые правила поведения партнеров при монопольном предложении товаров и услуг.

В странах с развитой рыночной экономикой конкурентная среда, основанная на устойчивом товарном предложении, способствует поддержанию относительной стабильности цен, делает невозможным для отдельного производителя или посредника произвольное резкое повышение цен. Строго говоря, для этих стран характерно не «свободное ценообразование», а осуществляется *конкурентное ценообразование*, дополненное государственным регулированием цен не только на монопольную продукцию, но и отдельные, социально значимые товары (в Англии — молоко, в Японии — рис и т.д.).

Несмотря на продолжающееся господствование в России в экспертных кругах, консультирующих власть, идей минимального вмешательства в рыночное ценообразование, необхо-

¹ В Совете Федерации РФ за последнее время в разных формах предлагалось Правительству РФ разработать и внести в Госдуму законопроект об основах ценообразования в РФ. Такое предложение содержится в рекомендациях, принятых по итогам прошедших в верхней палате парламента слушаний «О прогнозе социально-экономического развития РФ до 2013 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годы».

димось энергичных государственных мер против завышения цен монополистами и спекулянтами возникает на практике все чаще и чаще. Острая ситуация в этом плане сложилась в 2010–2011 гг. в области цен на ряд социально значимых продуктов сельского хозяйства. На фоне летней 2010 г. засухи произошло резкое подорожание в розничной торговле гречневой крупы, куриных яиц, картофеля. Серия совещаний в Правительстве РФ и жестких одергиваний спекулянтов оказали на эти рынки некоторое положительное влияние, но, разумеется, временно. Фактически до сих пор систематических механизмов вмешательства властей в ценовую политику и практику на социально значимые товары не выработано. Вскоре вслед за гречкой стали расти цены на все зерновые. За 2010 г. цены на фуражную пшеницу выросли вдвое. А в первом квартале 2011 г. произошел новый резкий всплеск роста цен на картофель.

Сложной проблемой остается политика цен в сфере деятельности естественных монополий. Напомним, что к продукции и услугам естественных монополий в России относят: транспортировку нефти, нефтепродуктов и газа по магистральным трубопроводам, производство электроэнергии и теплоэнергии и предоставление услуг по их передаче, железнодорожные перевозки, услуги терминалов морских, речных портов и аэропортов, услуги общедоступной электрической и почтовой связи и др. Цены и тарифы на в России на эти продукты и услуги ежегодно повышаются, причем весьма сильно. Так, в 2009 г. тарифы естественных монополий возросли в среднем на 25%, и это при том, что общее количество регулируемых государством тарифов у нас здесь достигает 9 тыс. На 2011 г. был определен 15%-й прогнозный план роста тарифов на электроэнергию. Но уже в апреле 2011 г. министр энергетики сообщил, что в отдельных регионах рост энерготарифов составил 30–40%. Понятно, что такая динамика цен на продукцию естественных монополий служит мультипликатором инфляции в стране в целом. Большие надежды возлагается на скорейшее рассмотрение и принятие Госдумой законопроекта, направленного на установление основных принципов государственного регулирования тарифов на продукцию производственно-технического назначения (в том числе естественных монополий), товары народного потребления и услуги.

Государственное влияние на уровень цен и соответственно на сдерживание инфляции оказывается более результативным.

если оно опирается на поддержку (и непосредственное участие) общества, что предполагает активное участие различных общественных организаций, профсоюзов, ассоциаций потребителей, а также использование механизма соглашений между бизнесом, правительством и общественными организациями относительно уровня и динамики цен на общественно значимые товары и услуги. Например, в ряде стран заключается так называемый трехсторонний договор между правительством, профсоюзами и предприятиями, предусматривающий обязательства и ответственность сторон по допустимому росту цен и зарплаты, социальной защите населения. Также оказываются полезными договоры на уровне хозяйствующих субъектов с учетом стратегии их развития и конъюнктуры рынка, возможных цен реализации и их соотношений с допустимым ростом цен, вытекающим из решений и соглашений более высокого уровня.

Мировая практика знает немало комбинаций различных методов регулирования рынков и цен на них. Обычно какая-то их часть выполняет в ценовой политике государства роль несущей конструкции и сориентирована на достижение высших целей, другие же методы выступают в качестве амортизаторов и корректирующих инструментов, гибко устраняющих негативные следствия неудачных мер государственного регулирования рыночной экономики.

Государственное регулирование процессов формирования и динамики цен применительно к современной России должно в большей степени, чем это было на первой фазе рыночных реформ, *преследовать стратегические цели*, которые и должны находить отражение в *государственной политике цен*. Эта политика меняется на разных этапах развития общества и трансформации экономики, в разных фазах экономических циклов. Сообразно этому политика цен государства должна согласованно воплощаться в деятельности органов федерального и регионального уровня и учитываться (как руководство к действию) муниципальными властями.

Сегодня в России должны быть осуществлены реальные мощные шаги по всесторонней модернизации экономики и освоению на практике форм и методов инновационного типа расширенного воспроизводства. Соответственно государственная политика цен должна способствовать формированию экономических условий для ускоренного роста и обновления производ-

ства, сводить к минимуму уровень инфляцию. Но добиться этого простым провозглашением предельно допустимого уровня инфляции, равно как и прямыми запретами повышения цен, в рыночной экономике невозможно. Перед государственными органами стоит сложнейшая задача использования методов прямого и косвенного воздействия на экономику, на поведение агентов рынка, чтобы добиться расширения спроса, увеличения производства и продажи товаров и услуг, снижения на этой основе издержек производства и транзакционных издержек, сокращения государственных расходов, уменьшения сферы теневой экономики. Сокращение и дифференциация ставок налога на доходы физических лиц, а также оптимальное сокращение других видов налогов в сфере активного предпринимательства будет способствовать относительно более низкому уровню цен и в то же время расширению объема инновационно наполненного спроса, росту предпринимательской активности, привлечению инвестиций.

Далее, в условиях современной глобализации, открытости рыночной экономики политика цен российского государства должна быть использована как действенный инструмент защиты национальных интересов и обеспечения экономической безопасности с учетом правил, действующих на мировом рынке и обеспечивающих взаимовыгодность межстрановых экономических отношений. Государство обязано находить оправданные меры по ограничению стремления транснациональных корпораций устанавливать завышенные цены на свою продукцию на нашем внутреннем рынке. Действенным инструментом здесь может быть регулирование валютного курса, который непосредственно влияет на цены экспортных и импортных товаров, а также установление уровня таможенных пошлин с учетом интересов отечественных производителей и содействия повышению их конкурентоспособности.

Исключительно важной задачей является повышение уровня профессионализма кадров в деле государственного регулирования цен. Ценообразование — одна из самых сложных областей экономической деятельности, и государственное воздействие на эту область должно осуществляться при ясном понимании всех предпосылок и последствий принимаемых мер. Поэтому нужно обучать всех госслужащих вопросам ценообразования и политики цен, а также готовить по этим вопросам специалистов, которые профессионально занимаются этой деятельностью в корпорациях и на предприятиях.

Выводы

1. Цена является одной из базисных категорий экономической науки, и на практике цены на товары и услуги выступают главным индикатором состояния рынков, на который ориентируются все субъекты экономических отношений: от единичных покупателей и продавцов до крупных хозяйственных структур — фирм, корпораций, банков, государственных организаций. Поэтому движение и уровень цен выполняют ключевую роль как в механизме саморегулирования рыночной экономики, так и в воздействиях государства на экономическую конъюнктуру в соответствии с целями его экономической политики.

2. В теории цены существует два основных направления: затратное, в основе которого лежит трудовая теория стоимости, и маргинальное, базирующееся на понятии предельной полезности. Существует множество способов и методик определения цен на товары, базирующихся и на затратном, и на маргинальном, и на симбиозном подходах в теории ценообразования.

3. Государственное регулирование цен представляет собою совокупность законодательных, административных и бюджетно-финансовых мероприятий по воздействию на цены таким образом, чтобы способствовать стабильному развитию экономической системы в целом, нивелировать циклические колебания процессов воспроизводства. В зависимости от конкретной хозяйственной ситуации регулирование цен носит антикризисный и (или) антиинфляционный характер.

Задачи государственного регулирования заключаются в том, чтобы не допустить инфляционного роста цен в результате возникновения устойчивого дефицита тех или иных товаров, монополизма производителей, создать эффективную конкуренцию, способствующую внедрению в производство достижений науки и техники. Важной задачей при этом является достижение определенных социальных результатов, предоставление небогатым людям возможности приобретать в достаточном количестве товары первой необходимости.

4. Меры воздействия на хозяйственные структуры со стороны государства могут быть прямыми либо косвенными, и обычно они неким образом сочетаются. При *прямых* методах регулирования цен государство непосредственно воздействует на цены путем регламентации их уровня, установления нормативов рентабельности или нормативов затрат элементов, со-

ставляющих цену и т.п. К *косвенным* методам регулирования цен относятся упорядочивание учетной ставки процента, налогов, доходов, уровня минимальной заработной платы и др.

Прямыми средствами государство регулирует цены на те виды продукции и услуг, которые образуют каркас всей системы цен. Это цены на энергоносители, значительная часть услуг транспорта и связи, а также жилищно-коммунальных услуг и др. Сложной задачей для государства, решаемой при помощи совокупности прямых и косвенных мер, является регулирование цен в сфере деятельности естественных монополий.

5. Либерализация цен не ослабляет, а даже повышает роль государства в сфере политики цен. Она заключается не в установлении конкретных цен, а в воздействии с помощью экономических мер на принятие товаропроизводителями оптимальных решений по ценам, в разработке правовых норм в области ценообразования, в оказании методологической и иной помощи соответствующим субъектам рыночного хозяйства.

Контрольные вопросы и задания

1. Зачем нужна цена в рыночной экономике, какие функции она выполняет? Нельзя ли передать эти функции другим экономическим категориям, отказавшись от цены?
2. Перечислите факторы, которые влияют на динамику цен. Какие из этих факторов являются решающими, определяющими? Неизбежен ли рост цен в рыночной экономике?
3. Нарисуйте схему, характеризующую состав системы цен, их виды и разновидности. Покажите на схеме взаимосвязи отдельных видов цен между собой.
4. Чем вызвано скачкообразное повышение цен в России в 90-е годы? Каковы социально-экономические последствия этого повышения? Можно ли было избежать столь высокого уровня инфляции при переходе к рыночной экономике?
5. Необходимо ли государственное регулирование цен в рыночной экономике? Каковы последствия отказа от их регулирования? Возможен ли и целесообразен ли возврат к плановому ценообразованию?
6. Следует ли государственным органам заниматься прогнозированием цен? Для чего нужны такие прогнозы?

7. Стоит ли, по вашему мнению, возобновить деятельность специализированного государственного органа, который занимался бы обоснованием и реализацией государственной политики цен?

Литература

Кондратьев Н.Д. Динамика цен промышленных и сельскохозяйственных товаров. В кн.: Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002. С. 418–496.

Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии. Утверждены постановлением Правительства РФ 26 февраля 2004 г. № 109 // Российская газета. 2004. 5 марта.

Липсиц И.В. Коммерческое ценообразование. М., 1997.

Цены и ценообразование / Под ред. В.Е. Есипова: Учебник для вузов. СПб.: Питер, 1999.

Шуляк П.Н. Ценообразование: Учебно-практическое пособие. М.: Изд. дом «Дашков и Ко», 1999.

Глава 14

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ, ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГРАММИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Способность заранее сформировать мыслительный образ объекта и среды своих действий — фундаментальное качество человека, отличающее его от всех иных живых существ на Земле. Поэтому в обществе с некоторых пор стало естественным и необходимым на постоянной основе развивать функцию предвидения и планирования будущих состояний экономики и других сфер жизни.

Прогнозирование возникло много столетий назад. Однако устойчивые отношения в этой сфере и развитый категориальный аппарат, сопоставимый с тем, которым мы пользуемся ныне, сформировались в эпоху господства рыночно-капиталистических отношений. Капиталист довел до совершенства методы долговременного и оперативного планирования производства внутри фирмы. Сама логика процесса углубления разделения и кооперации труда потребовала установления и поддержания пропорций в экономических системах, что побуждало к более глубокому постижению законов их изменения во времени. Это послужило базой формирования функций (с выделением соответствующих ресурсов) по обеспечению прогнозирования, стратегического и текущего планирования социально-экономического развития как в рамках отдельных предприятий, так и в масштабе общества. Существенный вклад в копилку совокупного опыта в данном отношении внесла (при всей ее противоречивости) практика централизованного планирования, сформировавшаяся в Советской России (в СССР) и других социалистических странах в XX в. Этот опыт творчески впитан многими высокоразвитыми странами. И сегодня человечество

располагает широким арсеналом возможностей (приемов, инструментов, методов и т.п.), позволяющих осуществлять научное прогнозирование, программирование и планирование социально-экономических процессов на разных уровнях.

1. Основные формы прогнозно-плановой работы, используемые в современных условиях

Наука и практика опираются при рассмотрении и решении вопросов прогнозирования, планирования и регулирования социально-экономических процессов в обществе на разветвленный понятийно-категориальный аппарат.

Под *прогнозом* в общем смысле слова понимается система научно обоснованных представлений о возможных состояниях объекта изучения в будущем, об альтернативных путях его развития. Соответственно сам процесс разработки прогноза называется прогнозированием.

Прогнозирование находится в одном ряду с довольно часто используемым понятием «*предвидение*». Предвидение — самая общая характеристика круга явлений, связанных с ожиданиями будущего. Оно может быть реализовано в трех основных формах — гипотеза, прогноз, план.

Гипотеза относится к научно-исследовательской фазе осуществления предвидения, когда данные о будущем выдвигаются в порядке предположений, с опорой на интуицию и чисто теоретические конструкции. Отличительный смысл *прогнозирования* в сопоставлении с более ранними фазами общего предвидения состоит, думается, в непереносимом сочетании в нем свойств научно-теоретической фундаментальности с достаточной конкретностью предсказаний.

По уровням управления в стране можно выделить прогнозы предприятий и их объединений, регионов и отраслей, национальные, международные (например, в рамках ЕС, ЕврАзЭС и т.п.) и глобальные. Обычно прогнозы высшего уровня выступают в качестве ориентиров при разработке прогнозов нижнего уровня.

Характер прогноза сильно зависит от времени упреждения событий. По этому признаку прогнозы подразделяются на: оперативные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные и сверхдолгосрочные. Обычно *оперативные* прогнозы имеют горизонт до года; *краткосрочные* — от 1 до 3 лет; *среднесрочные* —

от 4 до 10 лет; *долгосрочные* — от 10 до 20 лет; *сверхдолгосрочные* — свыше 20–30 лет.

В зависимости от объекта и горизонта прогнозирования в содержательном смысле прогнозы могут быть либо *количественно конкретными*, либо преимущественно *качественными*. Прогнозы могут быть представлены в виде четко просчитанных альтернативных вариантов решений с наборами предполагаемых показателей или же носить сценарный характер.

Под *сценарием* при этом понимается гипотетическая последовательность событий, которая показывает, как из существующей или некоей заданной ситуации может разворачиваться шаг за шагом будущее состояние объекта, интересующего разработчика.

Прогнозы во всех своих формах относятся к *предсказательной* фазе проработок будущего. Но в них также почти всегда присутствует и следующая — *предуказательная* — фаза понимания будущего. В этом контексте прогноз органически взаимосвязан с комплексом процессов и явлений, относящихся уже к *моделированию, планированию и программированию* социально-экономического развития.

Практика разработки на основе прогнозов и предплановых расчетов сводных *концепций социально-экономического развития* страны (региона) на перспективу является характерным примером интеграции в той или иной мере функций прогнозирования и стратегического планирования. Причем на практике такого рода документы называют иногда концепцией, а иногда программой, и всегда в них прогнозный компонент сочетается с элементами планирования.

Планирование в его самом общем значении представляет собой процесс научного или эмпирического обоснования целей и приоритетов социально-экономического развития с определением путей и средств их достижения. Соответственно *план* — это документ, который содержит систему показателей и набор различных мероприятий по решению социально-экономических задач. В нем отражаются как цели и приоритеты, так и ресурсы, источники их обеспечения, порядок и сроки выполнения.

Важно внести ясность в вопрос об особенностях употребления понятий: «*планирование*» (вообще), «*стратегическое планирование*», «*индикативное планирование*». В российской практике периода рыночных трансформаций термин «планирова-

ние» долгое время был почти полностью отлучен от употребления в документах и программно-аналитических проработках, что стало на начальных фазах реформ поспешной и не очень умной реакцией российской «элиты» на выдвинутую задачу — перейти к исключительно рыночным методам регулирования экономических процессов. Государственное планирование было полностью, даже в случае годичных проектировок, вытеснено категорией прогнозирования (кроме финансового плана — государственного бюджета). В последующем данная крайность начала пресодолсваться, но очень несмело и половинчато. В обиход на уровне макроэкономических проработок понятие «планирование» стало возвращаться с крайней осторожностью и непременно в связке с уточняющими (ограничивающими) его смысл словами. Лишь в самом начале XXI в. в проектах документов правительства и Федерального Собрания РФ стали появляться термины «индикативное планирование» и «индикативный план». Характеристика индикативности, как очевидно, здесь должна была подчеркивать сугубо *информационное* предназначение плановых документов. Затем в обиход макроэкономической политики постепенно стало возвращаться понятие «стратегическое планирование»¹.

Стратегическое планирование есть процесс определения целей и приоритетов, а также значений показателей по наиболее важным направлениям социально-экономического развития страны (региона) на длительную перспективу или на средний срок с одновременным формированием основ механизма их реализации. Оно предполагает учет факторов внешней среды и уже по этой причине всегда является альтернативным, многовариантным. При стратегическом планировании решаются те задачи, которые определяют общий характер экономических трансформаций, устойчивость и конкурентоспособность экономики, уровень жизни населения, обороноспособность страны и др.

Индикативное планирование может рассматриваться как основной рабочий инструмент по реализации целей, сформулированных в стратегическом плане развития макросистемы с учетом имеющейся ресурсной базы и конкретно складывающейся экономической и социальной ситуации. Основные ин-

¹ Понятие «стратегическое планирование», конечно, находило применение и на начальных этапах реформ, но только в том своем значении, которое было связано с положениями «стратегического менеджмента», относящимися, как известно, к уровню корпораций (фирм).

дикаторы этих планов являются ориентирующими для частного и смешанного секторов, но обязательными для реализации в государственном секторе экономики. Основы индикативного планирования в условиях рыночной экономики еще в 1922–1925 гг. были разработаны Н.Д. Кондратьевым, но его методология неоправданно мало используется.

Во избежание недоразумений необходимо в конкретных ситуациях уточнять термин «*программирование*». В обычном рабочем значении программирование трактуется как процесс формирования тех или иных программ социально-экономического и научно-технического развития. Речь может идти о комплексных программах развития страны (региона), национальных программах и проектах по реализации избранных приоритетов или о конкретных целевых программах по осуществлению прорывов в тех или иных областях либо о более узких отраслевых или региональных программах и др.

Целевая программа — это система взаимоувязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающая реализацию приоритета социального, экономического, научно-технического или экологического развития в заданные сроки и с наилучшим эффектом. Целевое программирование является сердцевинной стратегического управления и выполняет в рыночной экономике такие функции, как *выявление узловых точек* (приоритетов) социально-экономического развития, позволяющих решать крупные проблемы; *концентрация сил и средств* на решении ограниченного числа стратегических задач; *взаимная увязка программ* между собой и с остальными блоками экономики.

Понятийный аппарат целевого программирования за последнее время расширился и обогатился. Так, в России начиная с 2006 г. возобновилась практика реализации *национальных целевых программ и национальных проектов*. Постепенно совершенствуются механизмы формирования и осуществления традиционных целевых программ федерального, регионального и корпоративного уровня.

Подчеркнем, что в понятие «программирование» нередко вкладывается и более широкий смысл. Например, в прогнозно-аналитической практике западных стран стало употребляться понятие «*глобальное программирование*». Оно подразумевает широкую цепь прогнозно-плановых проработок и управленческих мероприятий, направленных на перевод макроэкономиче-

ской системы страны (или региона) в качественно новое состояние в будущем. В таком контексте, очевидно, понятие «программирование» становится близким по смыслу понятию «долгосрочное стратегическое планирование» развития макросистем.

Итак, планирование социально-экономического развития, сколь бы ни были различными его конкретные формы и методы, развивается и совершенствуется в тесной взаимосвязи с предшествующими ему во времени этапами всестороннего прогнозирования стратегических возможностей общества. Поэтому все формы и фазы прогнозирования, планирования и программирования развития целесообразно анализировать применительно к задачам России как целостный процесс.

2. Общий порядок организации процесса прогнозирования, планирования и регулирования национальной экономики

Практика всех динамично развивающихся стран мира свидетельствует, что прогнозирование, планирование и программирование являются важными этапами в осуществлении государством функций управления и регулирования социально-экономических процессов. Правительства стран выступают в этой работе организаторами или заказчиками, но в ней одновременно участвуют самые разные государственные и частные корпорации, общественные организации.

Практически все высокоразвитые страны и те из развивающихся стран, которые не смирились со вспомогательной своей ролью в мире, регулярно осуществляют прогнозные разработки в сфере науки, технологий, экономического и социального развития. Стало нормой расширять горизонт стратегических прогнозов до периода в 25–50–100 лет и более. В США, Японии, странах ЕС регулярно разрабатываются национальные и международные целевые программы по осуществлению прорывов на тех или иных научно-технологических направлениях, а также по решению крупных социально-экономических проблем. Будничной практикой стало использование приемов макроэкономического индикативного планирования, во многих капиталистических странах теперь на регулярной основе разрабатываются пятилетние (или 3–4-летние) планы социально-экономического развития. Надо однозначно констатировать, что рыночный характер экономики отнюдь не препятст-

ует осуществлению в широких масштабах прогнозно-плановых функций в современных государствах. Эти функции организуются правительствами при активном сотрудничестве с корпорациями и неправительственными организациями.

Общий механизм встраивания процессов прогнозирования, планирования и программирования в стратегическое регулирование развития национальной экономики может быть проиллюстрировано схемой, представленной на рис. 14.1.

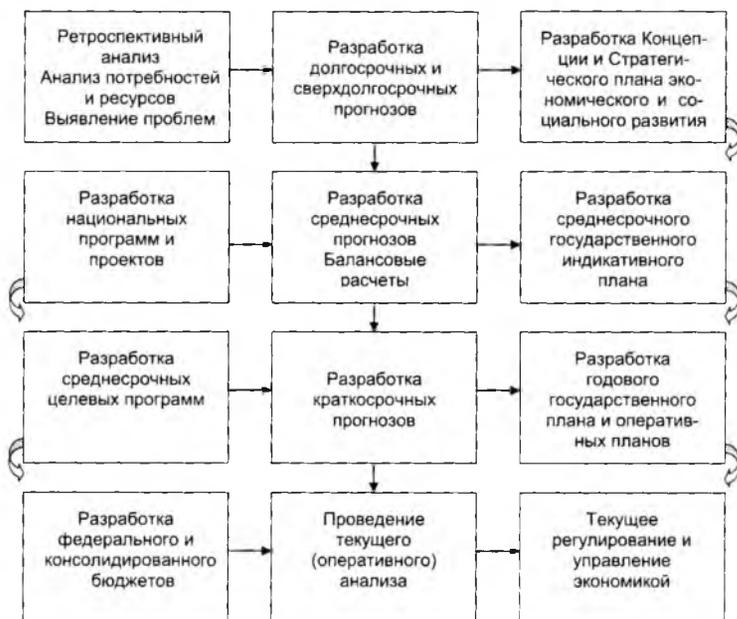


Рис. 14.1. Порядок встраивания процессов прогнозирования, планирования и программирования в стратегическое регулирование развития национальной экономики

Логика процесса, заложенного в представленный механизм, очевидна. Многосторонняя аналитическая работа дает материал для прогнозов, которые эшелонируются и конкретизируются во времени (сверхдолгосрочные, долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные). Из этих прогнозов выводятся предплановые и плановые документы соответственно перспективного, среднесрочного и оперативного уровней. Одновременно формируются национальные проекты и целевые программы. Обес-

печивается ресурсное наполнение государственных решений, что увязывается с разработкой федерального и консолидированного бюджета государства.

В России на уровне национальной хозяйственной системы страны этот порядок пока реализуется в свернутом виде. Общие условия осуществления этой работы в стране до сих пор определяются Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». С учетом того, что по общему признанию экспертов, на современном этапе требуется серьезно пересмотреть многие устаревшие подходы к прогнозно-плановой работе, целесообразно в данном случае выйти за пределы терминов и норм отмеченного закона. Мы будем исходить из неких гипотетических, удовлетворяющих требованиям оптимальности условий и форм прогнозирования, планирования и программирования.

Из рис. 14.1 видно, что значительное влияние на весь цикл прогнозно-плановой работы должна оказывать предпрогнозная фаза, связанная с *ретроспективным анализом социально-экономических процессов*. Важно, чтобы этот анализ был сделан с учетом стоящих перед обществом новых проблем, т.е. на базе взвешивания актуальных долговременных потребностей и тенденций, оценки в динамике ресурсной базы страны, фаз экономических циклов. Ретроспективный анализ заключается в сборе, обработке и систематизации информации о развитии социально-экономической системы страны, о тенденциях в национальной и мировой экономике, а также в построении, обосновании и проверке прогнозных моделей и принципов, закладываемых в проектировки.

3. Методология и методы прогнозирования развития экономики

Наука и человеческая практика выработала огромное множество методов прогнозирования, использование которых в тех или иных сочетаниях определяется избираемым подходом, методологией. И когда речь идет о перспективном взгляде на экономическое развитие крайне важно учитывать, что экономика и составляющие ее хозяйственные системы не живут по законам непрерывного прогресса, а проходят через фазы подъема, стабильного развития, упадка и кризисов. Это означает, что

простые линейно-экстраполяционные подходы, к которым довольно часто склоняются прогнозисты, здесь чреваты большими ошибками. Исходя из накопленного опыта можно утверждать, что достаточно надежные научно обоснованные и достоверные прогнозы можно выстроить при опоре на *теорию циклов и кризисов*, разработанную Н.Д. Кондратьевым и другими российскими и зарубежными учеными, придерживающимися этой методологии.

Первоочередным условием успешной разработки и реализации стратегии государства является создание перспективно ориентированной системы прогнозной работы, охватывающей в целостности сферы инновационно-технологического, социодемографического, экономического, экологического, территориального и внешнеэкономического развития страны с учетом мировых тенденций.

Прогнозирование в социально-экономической области всегда сочетает в той или иной пропорции три группы функций: теоретико-познавательную, предсказательную и управленческую. Соответственно в прогнозных документах наличествует: 1) описание состояний объекта, основных проблем его функционирования в настоящем и будущем и разбор выявленных закономерностей изменения; 2) предсказание возможных вариантов развития (изменения) объекта и среды, в которой он находится; 3) раскрытие возможных решений и действий по реализации благоприятных вариантов.

Успешное использование возможностей научно обоснованного прогнозирования в практике стратегического планирования и управления во многом зависит от правильного понимания ролей и сфер двух принципиальных методологий выстраивания прогнозов — методологии генетического (изыскательского) прогнозирования и методологии нормативного (телеологического) прогнозирования. Эти два подхода должны всегда сочетаться, дополняя друг друга в выработке оптимальных предложений для практики (рис. 14.2).

Генетический (изыскательский) подход исходит из анализа предыстории развития объекта (макроэкономической системы), фиксирует его основополагающие факторы, определяет особенности развития, выводит устойчивые тенденции и закономерности, и на этой основе выстраиваются гипотезы и выводы относительно прогнозируемого объекта в будущем.

Нормативный (телеологический) подход отражает возможность и необходимость целенаправленного влияния на прогно-



Рис. 14.2. Взаимодействие изыскательского и нормативного подходов при прогнозировании, стратегическом планировании и программировании социально-экономического развития

зируемые макроэкономические процессы, исходя из понимания потребностей общества, выдвигаемых целей и ресурсной базы. Вопрос из плоскости «что будет (что можно ожидать), если...», характерной для генетического (изыскательского) прогноза, перемещается в плоскость «что надо сделать для того, чтобы получить такие-то результаты в будущем». При этом подходе используются свойства «управленческого характера» прогнозов. Главным механизмом прогноза при этом является обоснованное определение целей или неких «нормативных состояний» объекта в разрезе будущих периодов. При этом оцениваются не только нормативные состояния, но и желательные траектории продвижения от настоящего к будущему. На практике желательно сочетание обоих подходов, что делает прогнозы более обоснованными и целенаправленными.

Наукой и практикой выработана определенная совокупность требований к прогнозам. Среди них выделяются: а) вариантность прогноза; б) высокая степень объективности и достоверности прогнозных оценок; в) комплексность прогноза с охватом характеристик всех важнейших сфер экономики и социальной жизни; г) сбалансированность оценок, содержащихся в различных структурных блоках прогноза, между собой; д) непрерывность прогнозирования, опирающаяся на сопряженность — информационную, функциональную и методологическую — прогнозов, относящихся к различным периодам прогнозирования.

Выработано большое количество схем и методов прогнозирования научно-технологических сдвигов и их воплощения в социально-экономической жизни. Можно говорить о примерно двух сотнях методов прогнозирования, упоминаемых в специальной литературе, хотя на практике используется, наверно, не более 15 из них.

Метод прогнозирования – это способ, алгоритм разработки прогноза. Применительно к социально-хозяйственной системе (например, к национальной экономике в целом или к ее региональным блокам) выделяют три основные группы методов прогнозирования:

1) *эвристические* (базирующиеся на исследовании и раскрытии ранее неизвестного), среди которых наиболее используемыми являются методы экспертных оценок;

2) *фактологические* (базирующиеся на логическом анализе фактов, статистических данных и прогнозных оценок с использованием, например, математических моделей);

3) *комплексные* (комбинированные).

Выбор того или иного конкретного метода прогнозирования определяется стадией прогнозно-аналитической работы, наличием доступной информации. Чаще всего эта работа строится на использовании различных *экспертных оценок*, и те или иные конкретные методы прогнозирования различаются тем, каким образом организуется деятельность экспертов, как систематизируются их соображения для получения итоговых выводов.

Наибольшую известность среди них получили: метод круглого стола (метод комиссий), метод «мозгового штурма», метод Дельфи, а в последнее время метод «Форсайт».

Метод круглого стола, или метод комиссий, предполагает обсуждение проблемы прогноза группой экспертов с целью согласования представлений и выработки единого мнения. Ограниченность этого метода в том, что имеется изначальная установка на компромисс, что увеличивает риск выбора не самых сильных решений. Причем на суждения экспертов обычно влияет «авторитет» участников круглого стола.

Метод «мозгового штурма (атаки)» отличается хорошими возможностями коллективной *генерации* идей. В связи с тем, что при мозговой атаке обычно запрещается критика высказываемых экспертами суждений, итоговый результат может впитать в себя любые, даже самые экстравагантные при первом восприятии соображения.

Широко известен в экспертном сообществе *метод Дельфи*, разработанный в американской научно-исследовательской корпорации РЭНД. Он позволяет добиваться максимально согласованной точки зрения команды экспертов по интересующему вопросу путем организации нескольких туров итеративных индивидуальных опросов с использованием специально подготовленных вопросников. Полученные в ходе каждого тура результаты опросов обрабатываются и доводятся затем до экспертов, которые могут согласиться с общим мнением коллег или обосновать свою, отличающуюся по каким-то причинам, позицию.

Нельзя не отметить подход к прогнозированию, базирующийся на построении *дерева целей*. Высокую репутацию на этом направлении снискала схема *ПАТТЕРН* («Обоснование планирования посредством научно-технической оценки количественных данных»). Метод был впервые разработан применительно к задачам исследования операций и опубликован в 1957 г., однако получил широкую известность после 1963 г., когда корпорация «Хониуэлл» использовала его на практике в подразделениях, осуществляющих военные и космические разработки. Использование схемы *ПАТТЕРН* позволяет оценить на прогнозном отрезке времени альтернативные возможности достижения главных целей, определить сравнительные ценности избранных технологических инноваций, выявить и оценить основные трудности их реализации, определить направления форсирования НИОКР, играющих ключевую роль для достижения поставленных целей.

Одним из самых распространенных на Западе в последнее время методов определения магистральных путей развития науки и технологий, оценки их влияния на социально-экономическое развитие является *метод «Форсайт»*. В переводе с английского *Foresight* означает «предвидение». И уже из этого складывается ощущение, что бум с распространением Форсайта имеет не только содержательный (в смысле новизны) контекст, а и некое экспансионистское стремление в замене «устаревшей» школы прогнозирования «новой» методологией того же самого прогнозирования (предвидения), которая, возможно, задается конъюнктурной структурой интересов. В сущности же «Форсайт» есть развитие экспертных методов оценки будущего, где большее внимание уделяется вариантности возможного развития событий, способам достижения консенсуса в общест-

ве по стратегическим направлениям и другим аспектам перспективного прогнозирования. Все эти нововведения, разумеется, важны сами по себе.

Заметим, что на сегодня имеется великое множество экспертно-аналитических методов, в том числе таких, которые позволяют находить варианты решений в условиях значительной неопределенности. Упомянем из них два — матричный метод и метод морфологического анализа.

Матричный метод оценки направлен на выявление взаимного влияния различных событий, определяющих будущее развитие интересующей системы в пределах установленного горизонта прогнозирования. Сначала привлекаемые для построения прогноза эксперты определяют набор наиболее значимых для заданного периода событий и индивидуальные вероятности их наступления. Затем строится матрица взаимного влияния событий. Эксперты заполняют поля матрицы исходя из того, что появление одного из событий может (или, наоборот, не может) вызвать появление другого события, что в итоге позволяет точнее очертить варианты сценариев развития и их вероятности.

Морфологический метод делает упор на способы формулировки проблемы, подлежащей прогнозированию. При этом выделяются основные параметры p_n , определяющие ее состояние в настоящем и будущем. Каждый параметр описывается множеством различных независимых свойств p_{nj} . В итоге получается морфологическая матрица, представляющая все возможные и невозможные комбинации свойств, реализация которых могла бы привести к решению поставленной проблемы. Вопрос о ценности того или иного решения не рассматривается вплоть до завершения построения матрицы. Заключительный этап работы заключается в экспертном отборе наиболее вероятных, в том числе, неожиданно открывающихся в результате построения матрицы нетривиальных решений.

Разработка дальнесрочных и долгосрочных прогнозов на базе предпрогнозной информации должна касаться всех ключевых аспектов жизни страны — инновационно-технологического, социодемографического, экономического, экологического, территориального, внешнеэкономического — с учетом мировых тенденций. Периодически (через каждые 3–5 лет) их нужно пересматривать и уточнять, актуализировать. Прогнозы необходимо публиковать и подвергать обсуждению, отбирая со

временем ту методологию и те экспертные коллективы, у которых прогнозные траектории оказались более близкими к реальной динамике. Мировая и отечественная практика показывает, что обоснованность и точность прогнозов повышается, если они опираются на системное научное моделирование экономических процессов.

4. Роль моделирования в прогнозировании экономики и управлении ее развитием

Недавно ушедший из жизни академик РАН А.Г. Гранберг определил *модель* как «такой материальный или мыслимо представляемый объект, который в процессе исследования замещает объект-оригинал так, что его непосредственное изучение дает новые знания об объекте-оригинале». Говоря об *экономических макромоделях*, обычно имеют в виду математическое представление интегрально описываемого экономического процесса, а также по возможности связей в нем, что позволяет в процессе прогнозирования и планирования проследить его развитие.

Для выявления межотраслевых связей, анализа и формирования структуры экономики на прогнозируемый (плановый) период в мировой практике широко используются *межотраслевые балансы (МОБ)*.

На основе межотраслевого баланса рассчитываются ВВП и ВВП, промежуточное потребление, затраты ресурсов, осуществляется анализ влияния спроса, цен, инвестиций, изменений в заработной плате на экономику в целом и на отдельные отрасли. Показатели межотраслевого баланса могут применяться для международных сравнений макроэкономических параметров.

Приоритет в разработке методов моделирования на принципе межотраслевого баланса принадлежит нобелевскому лауреату по экономике В.В. Леонтьеву. Балансовый метод широко использовался в советской практике народнохозяйственного планирования. Пыне межотраслевой баланс (таблицы «затраты–выпуск» по методологии В.В. Леонтьева) разрабатывается и публикуется Росстатом, а прогнозные балансы используются научными организациями для обоснования долгосрочных прогнозов.

В СССР межотраслевой баланс разрабатывался как *баланс народного хозяйства*. В нем основным макроэкономическим

показателем, характеризующим развитие экономики, был *совокупный общественный продукт*. При переходе к рыночным отношениям активизировалась работа по адаптации методов составления межотраслевого баланса к системе национальных счетов (СНС). В СНС основными макроэкономическими показателями являются ВВП и ВВП. По методологии СНС экономика рассматривается как единое целое без возведения принципиальных границ между производством материальных благ и деятельностью по оказанию услуг.

Примерная схема межотраслевого баланса в СНС приведена в табл. 14.1. Она представлена четырьмя квадрантами показателей и адекватна матричному представлению четырех упоминавшихся основных счетов.

Таблица 14.1

Схема межотраслевого баланса в СНС

| Выпуск | Промежуточный спрос | | Конечное использование (спрос) | | | | Валовой выпуск |
|--|--|-------|--------------------------------|-----------------------------|------------|----------------|----------------|
| | Отрасли (<i>j</i>) 1, 2, 3, ..., <i>n</i> | Итого | Потребление домашних хозяйств | Государственное потребление | Инвестиции | Чистый экспорт | |
| Затраты | | | | | | | |
| Промежуточные затраты отрасли (<i>i</i>) | I | | II | | | | |
| 1 | $q_{11} \ q_{12} \ \dots \ q_{1n}$ | q_1 | C_1 | G_1 | I_1 | NX_1 | Q_1 |
| 2 | $q_{21} \ q_{22} \ \dots \ q_{2n}$ | q_2 | C_2 | G_2 | I_2 | NX_2 | Q_2 |
| ... | | | | | | | |
| <i>n</i> | $q_{n1} \ q_{n2} \ \dots \ q_{nn}$ | q_n | C_n | G_n | I_n | NX_n | Q_n |
| Добавленная стоимость | III | | IV | | | | |
| Заработная плата | $V_1 \ V_2 \ \dots \ V_n$ | | | | | | |
| Прибыль | $P_1 \ P_2 \ \dots \ P_n$ | | | | | | |
| Амортизация | $R_1 \ R_2 \ \dots \ R_n$ | | | | | | |
| Итого | $Y_1 \ Y_2 \ \dots \ Y_n$ | | | | | | |
| Валовые затраты | | | C | G | I | NX | |

В первом квадранте (I) содержатся данные о промежуточных сделках между отраслями-производителями (продавцами) и отраслями-потребителями (покупателями), характеризующие *промежуточный спрос (потребление)*.

Во втором квадранте (II) представлено распределение продукции отраслей на личное потребление населения (C), государственное потребление (G), инвестиции (I) и чистый экспорт (NX), объединенные общим понятием *конечное использование (конечный спрос)*. Чистый экспорт (NX) предстает в табл. 14.1 как разность между величинами экспорта (X) и импорта (U). Если конечный спрос имеет форму ВНП, то конечное использование может быть выражено известным из курса макроэкономики равенством:

$$Y = GNP = C + I + G + (X - U).$$

В этом случае предполагается, что чистый экспорт $NX = (X - U)$ включает в свою сумму не только товары и нефакторные услуги, а и чистые факторные доходы из-за рубежа.

Сумма промежуточного и конечного потребления по i -й строке характеризует *объем валового выпуска* продукции (услуг) i -й отрасли. Используя упоминавшиеся условные обозначения, валовой выпуск i -й отрасли (Q_i) можно определить по формуле:

$$Q_i = \sum_{j=1}^n q_{ij} + C_i + G_i + I_i + X_i - U_i.$$

В третьем квадранте (III) отображается стоимостная структура затрат на производство валового национального продукта Y по отраслям, т.е. сумма заработной платы V , прибыли P и амортизации R , в каждой отрасли: $Y_j = V_j + P_j + R_j$.

По модели межотраслевого баланса можно выполнять два типа аналитических и прогнозно-плановых расчетов: первый, когда по заданному уровню конечного потребления определяются масштабы общественного производства и структура экономики; второй, когда по заданным объемам производства по одним отраслям (продуктам) и заданному конечному потреблению в других отраслях формируется баланс производства и потребления продуктов. Расчеты первого типа соответствуют

задачам, решаемым при составлении прогнозов, а расчеты второго типа широко используются на стадии формирования планов при подсчетах объемов производства той или иной продукции.

Для разработки межотраслевого баланса используются ко-ээффициенты прямых a_{ij} и коэффициенты полных b_{ij} затрат.

Коэффициенты прямых затрат — это среднеотраслевые нормативы расхода материальных ресурсов на производство единицы определенного вида продукции (услуг). Поскольку МОБ может составляться либо в натуральной, либо в стоимостной форме, то и коэффициенты прямых затрат могут исчисляться в виде как натуральных, так и денежных величин. С их помощью рассчитываются межотраслевые потоки $a_{ij}x_j$ и определяются материальные затраты по отраслям экономики как сумма $a_{ij}x_j$ на некоем интервале от $i = 1$ до $i = n$.

Коэффициенты полных затрат характеризуют затраты на производство единицы конечного продукта (конечного использования ВВП) по всей цепи сопряженных отраслей. Они определяются на основе коэффициентов прямых затрат, но при расчетах учитываются также объемы косвенных затрат. Путем умножения коэффициентов полных затрат на объем конечного продукта (конечного использования ВВП) могут быть рассчитаны объемы валовой продукции по каждой отрасли.

В практике моделирования довольно часто используют более простые экономико-математические методы, и наиболее длинную историю имеют методы экстраполяции. Среди них (как самый простой) в специальной литературе выделяется *метод экстраполяционного тренда*. Данный метод предполагает строгую инерционность развития, что позволяет делать расчет параметров будущего по моделям, выводимым из прошлых тенденций. Используемые в расчетах статистические и функциональные зависимости выстраиваются в привязке к одному параметру — ходу времени. Недостатки этого метода уже отмечались выше.

К более сложным и развитым методам формализованного моделирования относится использование эконометрических моделей типа производственных функций:

$$Y = f(X_i),$$

где Y — ВВП или ВВП страны, либо какой-то другой макроэкономический индикатор, X_i — факторы, влияющие на прогнозируемый показатель, причем в их число не обязательно

входит время. Количество этих факторов (i) обычно больше 1, но может рассматриваться и однофакторная модель. Если выявленные по фактическим данным зависимости между функцией (Y) и факторами — аргументами (X_i) используются без изменений, то модель является экстраполяционной. Отличие такой эконометрической модели от модели экстраполяционного тренда в том, что она позволяет провести содержательный анализ зависимости Y от ряда факторов, а не только тенденцию во времени.

В большинстве случаев эконометрический анализ проводится на базе многофакторных моделей. Широкую известность, в частности, получила двухфакторная модель в форме производственной функции вида:

$$Y = AK^\alpha L^\beta.$$

Данная формула получила в литературе название функции Кобба–Дугласа. В пей K и L соответственно *капитал* и *живой труд*, как главные влияющие на Y факторы. A — коэффициент пропорциональности. Показатели степени — α и β в классической функции Кобба–Дугласа в сумме предполагаются равными единице.

Желание отразить в производственной функции влияние научно-технического прогресса (НТП) привело к использованию моделей, в которых $(\alpha + \beta) \neq 1$. При наличии фактора НТП $(\alpha + \beta) > 1$. Модель, учитывающую неравномерный характер воздействия НТП на K и L , нередко представляют в более сложной форме:

$$Y = AK^\alpha L^\beta e^{\lambda t},$$

где t — время, $\lambda = (\lambda_K + \lambda_L)$ — коэффициент, позволяющий выделить степень участия изменений эффективности капитала и живого труда в изменениях общей эффективности, e — основание натурального логарифма.

В литературе всесторонне описаны многие другие макроэкономические модели, прошедшие в той или иной степени апробацию в практических расчетах. Среди них особенно часто упоминается модель Р. Харрода–Е. Домара (существующая в нескольких вариантах), при помощи которой анализируются связи роста конечного продукта с параметрами капиталоемко-

сти прироста продукта и нормы накопления. Удастся при разных вариантах проследить степень влияния на экономический рост расширения совокупного спроса и (или) увеличения производственных мощностей. По сути, эти модели — однофакторные. Причем, справедливости ради надо заметить, что подобные модели намного раньше Домара и Харрода сформулировал (в конце 20-х годов) русский экономист Г.А. Фельдман.

Не менее известна и модель Р.Солоу, представляющая экономический рост в виде системы уравнений, при помощи которой выявляется равновесная траектория роста конечного продукта при полной занятости. Она являет собою характерный пример эконометрического моделирования на базе неоклассических подходов.

Эконометрические модели, в которых предусмотрено отражение динамических (изменяющихся во времени) взаимосвязей между основными параметрами развития экономики, могут быть превращены в *имитационные* модели. Для имитационного моделирования характерно воспроизведение исследуемого явления на математической или иной модели при сохранении заданной логической структуры и взаимосвязей между компонентами (показателями) с целью получения информации о поведении анализируемого объекта (и его модели) при изменении каких-то параметров системы или при разных вариантах поведения структурных элементов. На имитационной модели, созданной в виде специальной программы для ЭВМ, может осуществляться проверка различных гипотез развития макроэкономической системы.

5. Планирование и программирование развития национальной экономики

Научно обоснованный прогноз служит основой для выбора стратегической приоритетов, обеспечивающих приближение траектории будущей динамики к оптимальной, в наибольшей мере отвечающей национальным интересам, потребностям настоящего и будущих поколений. Таких приоритетов во избежание распыления сил и средств не может быть много. Выделяемые национальные приоритеты охватывают ключевые направления, которые обеспечивают перелом сложившейся тенденции, стратегический прорыв. Выбор совокупности стратегических приоритетов и траекторий их реализации, осуществляемый

экспертным сообществом под патронажем высшего руководства страны, может быть оформлен как принципиальная *Концепция социально-экономического развития страны на перспективу*. Набор приоритетов и основные компоненты концепции до их принятия и утверждения должны подвергаться всестороннему публичному обсуждению.

Напомним, что одной из важнейших функций государства вообще (и на данном этапе в особенности) является обеспечение *стратегически-инновационного подхода* к развитию общества. Государство сформировано гражданским обществом и существует прежде всего для того, чтобы в сложных, изменчивых условиях внутри и вовне страны правильно определять стратегические ориентиры, последовательно отстаивая национальные интересы, своевременно осуществлять назревшие инновации и поддерживать конкурентоспособность экономики.

В этом контексте полезно вспомнить Питирима Сорокина, который писал, что в кризисных ситуациях «масштабы и суровость правительственной регламентации неизменно увеличиваются, и экономика и общество, политический режим, образ жизни и идеологии испытывают тотальную трансформацию; и чем сильнее кризис, тем значительнее эта трансформация. Напротив, каждый раз, когда сильный кризис в обществе уменьшается, масштабы и суровость правительственной регламентации уменьшаются»¹.

На базе Концепции и выбранных общенациональных приоритетов государством организуется формирование *национальных программ и проектов*, попадающих под прямой контроль высшего руководства страны, создается основа для разработки (и периодической корректировки) *стратегического плана социально-экономического развития* с горизонтом в 15–20 лет. Его задача — не только привести выбранные приоритеты и национальные проекты в единую систему и их ранжировать, но и сбалансировать долговременные цели с остальными параметрами социально-экономического развития, с ресурсами непрерывного развития страны — трудовыми, природными, материальными, финансовыми. При этом необходимо учитывать связи национальной экономики с мировой, а также логику смены фаз технологических и экономических циклов,

¹ Сорокин П.А. Главные тенденции нашего времени. М.: Наука, 1997. С. 124.

периодичность кризисов. Стратегический план может предусматривать возможные альтернативные варианты (в форме, например, диапазонов основных показателей) в зависимости от изменения внешних и внутренних условий развития страны (региона). Он разрабатывается государственными органами исполнительной власти вместе с учеными, рассматривается Федеральным Собранием и утверждается на высшем государственном уровне.

Конкретным инструментом реализации приоритетов в рамках стратегического плана служат *федеральные целевые программы* на среднесрочную перспективу, утверждаемых Правительством. Целевые программы, как свидетельствует мировая и отечественная практика, – весьма действенный инструмент ответственного стратегического управления.

Реализация стратегического плана и программ и их взаимная увязка осуществляются с помощью *индикативных планов* – среднесрочных (на 3–5 лет) и краткосрочных в рамках годовичного цикла. Выделяются три основных функции индикативного планирования. Во-первых, оно позволяет определить систему обобщающих показателей и нормативов (индикаторов), которые характеризуют основные параметры социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, конкретизируют и реализуют приоритеты стратегических планов. Во-вторых, проводится увязка индикаторов с ресурсами федерального, региональных и местных бюджетов. В-третьих, оно приводит в соответствие экономические рычаги и индикаторы плана, что создает условия для повышения заинтересованности предприятий любой формы собственности в реализации плановых проектировок.

Выполнение стратегических и индикативных планов и программ осуществляется с помощью среднесрочных и годовых финансовых планов – бюджетов. Ограничение государственного бюджетирования одним годом, практиковавшееся у нас долгое время, стало тормозом в осуществлении инновационных сдвигов в экономике. Поэтому было обоснованным решение перейти на трехлетнее бюджетное планирование (которое, однако, было временно приостановлено кризисом 2008 г.). Очевидно, по мере стабилизации потребуются пойти на расширение горизонта принимаемых бюджетов, чтобы привязывать финансирование к полному циклу выполнения целевых про-

грамм в пределах среднесрочного стратегического плана. Необходимо при этом предусматривать четкие процедуры ответственности конкретных субъектов за бюджеты программ в привязке к достигаемым результатам.

Выводы

1. Предвидение, прогнозирование и планирование будущих состояний экономики и других сфер жизни людей имеют давнюю историю. Однако устойчивые отношения в этой сфере и развитый категориальный аппарат, сопоставимый с тем, которым мы пользуемся ныне, сформировались в эпоху господства рыночно-капиталистических отношений. Капиталист довел до совершенства методы долговременного и оперативного планирования производства внутри фирмы. Далее сама логика процесса углубления разделения и кооперации труда потребовала установления и поддержания пропорций в экономических системах, что сделало необходимым систематическое осуществление функций прогнозирования, стратегического и текущего планирования социально-экономического развития как в рамках отдельных предприятий, так и в масштабе общества.

2. Прогнозирование в социально-экономической области всегда сочетается в той или иной пропорции три группы функций: теоретико-познавательную, предсказательную и управленческую. Различают два принципиальных подхода к прогнозированию: генетический (изыскательский) и нормативный (телеологический), которые обычно сочетаются, дополняя друг друга в выработке оптимальных предложений для практики. Наукой и практикой выработано большое количество конкретных методов прогнозирования, которые можно разделить на три основные группы: эвристические, фактологические и комплексные (комбинированные). Отечественный и мировой опыт свидетельствует, что достаточно надежные научно обоснованные и достоверные прогнозы можно выстроить при опоре на *теорию циклов и кризисов* и соответствующие методы, разработанные русским ученым Н.Д. Кондратьевым и его последователями.

3. Многочисленные расчетные и базирующиеся на моделировании методы прогнозирования с учетом растущей сложности экономических и социальных процессов в последнее время

дополняются и корректируются на основе *экспертных методов*, которые сами непрерывно совершенствуются и весьма многообразны. Одним из самых распространенных на Западе в последнее время методов определения магистральных путей развития науки и технологий, оценки их влияния на социально-экономическое развитие является метод «Форсайт». Его основное достоинство — в проработке возможного развития событий по многим вариантам с учетом достижения консенсуса в обществе по стратегическим направлениям перспективного прогнозирования.

4. Научно обоснованные прогнозы служат основой для выбора стратегической приоритетов на государственном уровне, что осуществляется в процессе стратегического и индикативного планирования экономики, формирования и реализации различного рода программ экономического и социального развития. Все фазы прогнозирования, планирования и программирования развития целесообразно применительно к задачам России рассматривать как взимоимобусловленные процессы, создающие базу для выработки обоснованных управленческих решений и осуществления научно взвешенного и системного регулирования экономики со стороны государственных органов.

5. Разработка прогнозов, стратегических и индикативных планов, национальных проектов и целевых программ должна опираться на межотраслевые и иные макроэкономические модели, помогающие оценивать намечаемые структурные сдвиги и сопутствующие им изменения в балансовых связях.

6. Человеческий опыт и теория государственного строительства убеждают, что одна из главных функций, возлагаемых обществом на государство, заключается в том, чтобы в сложных, изменчивых условиях внутри и вовне страны правильно определять стратегические ориентиры, последовательно отстаивая национальные интересы, своевременно осуществлять назревшие инновации и поддерживать конкурентоспособность экономики. Поэтому оссийское государство с учетом многосложности переживаемого этапа призвано усилить стратегически инновационный компонент в подходе к развитию общества.

7. Ключевая проблема при этом состоит в том, чтобы сформировать ясный и непротиворечивый механизм взаимосвязей между главными компонентами процесса научного прогнози-

рования, стратегического планирования и регулирования социально-экономического развития страны с учетом реалий рыночной среды, в которой приходится действовать.

Контрольные вопросы и задания

1. В каком соотношении находятся понятия «предвидение», «прогноз», «план», «сценарий», «программа» применительно к регулированию процессов социально-экономического развития страны (региона)?
2. Нарисуйте по памяти схему, отображающую последовательность этапов прогнозирования, планирования и регулирования национальной экономики.
3. Чем индикативное планирование экономики отличается от директивного государственного планирования?
4. Назовите основные виды и формы прогнозов в социально-экономической области. Каково соотношение изыскательского и нормативного подходов в прогнозировании?
5. Перечислите основные методы экономического прогнозирования, оцените достоинства и ограничения, присущие им.
6. Является ли метод «Форсайт» принципиально новым способом предвидения социально-экономических процессов?
7. Каковы принципы построения межотраслевого баланса (модели «затраты»–«выпуск»)? Особенности квадрантов таблицы межотраслевого баланса.
8. Назовите и охарактеризуйте известные вам экономические модели, применяемые в прогнозно-аналитических целях.

Литература

Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 1999.

Гранберг А.Г. Моделирование социалистической экономики: Учебник для вузов. М.: Экономика, 1988.

Гапоненко Н.В. Форсайт. Теория. Методология. Опыт. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В.М. Иванченко: Институт экономики РАН. М.: Наука, 2009.

Инновационно-технологическое развитие экономики России: проблемы, факторы, стратегии, прогнозы / Под ред. В.В. Ивантера. М.: МАКС-Пресс, 2005.

Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия-2050: содержание инновационного прорыва. 2-е изд. М.: Экономика, 2005.

Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Экономика, 2011.

Швырков Ю.М. Государственное индикативное планирование: теория, история, современная практика. М.: Проспект, 2007.

Раздел II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЯХ И СФЕРАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Глава 15

Структурная политика государства

Глава 16

Государственная научная и инновационно-промышленная политика

Глава 17

Государственная инвестиционная политика. Обеспечение эффективности инвестиций

Глава 18

Инфраструктура современной рыночной экономики, роль государства

Глава 19

Региональная политика государства. Управление социально-экономическим развитием территорий

Глава 20

Аграрная политика государства и формы ее реализации

Глава 21

Государственное регулирование социальной сферы

Глава 22

Государственное регулирование природопользования

Глава 23

Внешнеэкономическая политика России и регулирование внешнеэкономической деятельности

Глава 15

СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

1. Структура современной экономики и способы осуществления структурной политики¹

Любая крупная экономическая система проявляет себя в качестве более или менее целостного и устойчивого хозяйственного организма только будучи определенным образом структурированной и четко оконтуренной.

Слово структура происходит от латинского термина *structūra*, что означает «строение». Структура экономики есть соотношение между элементами экономической системы, выделяемыми в зависимости от избранного направления анализа. Это весьма многоаспектное понятие, которое можно рассматривать с разных точек зрения, анализируя соотношения различных элементов хозяйственной системы. В макроэкономическом разрезе значительный интерес у исследователей и в практических целях вызывают воспроизводственная, технологическая, секторальная, отраслевая, социальная, территориальная (пространственная) и иные виды структуры.

Существующая структура экономики сложилась под влиянием исторически продолжительного процесса общественного разделения труда, роста и усложнения потребностей человека, этапов научно-технологического прогресса. Поэтому изучение структуры экономики строится на базе разнообразных теорети-

¹ При подготовке главы использованы материалы проф. Г.Ю. Ивлевой (из гл. 6 кн.: Национальная экономика: Учебник / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2010), а также проф. А.Н. Фоломьева (из гл. 10 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник 3-е изд., перераб. / Под общ. ред.: В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006).

ческих подходов и чаще всего требует междисциплинарного подхода.

Важное научно-теоретическое значение имеет предложенное в свое время представление структурных проблем экономики как взаимодействия производительных сил и общественно-производственных отношений, которое позволило методологически точно применительно к конкретным этапам истории вычленять и анализировать *содержание* и *форму* экономического развития. Дополнение этого подхода последующими работами институционального направления общественно-экономической мысли позволило распространить научно-системный подход к структурным проблемам на самые разные типы организации экономических систем, включая современные высокоразвитые экономики рыночного типа.

Государственное влияние на макроструктурные проблемы логично привязать к анализу национальной экономической системе. Многоуровневость и сложность национальной экономики обуславливают соответствующую сложность ее структуры, в которой в зависимости от задач исследования и применяемых критериев может быть выделено множество различных срезов. Исходя из направленности нашей книги представляется целесообразным классифицировать и рассмотреть структуру экономики по трем основным блокам:

1. Воспроизводственная структура экономической системы, к которой можно отнести все основные макроэкономические соотношения в их взаимосвязи и динамике.

2. Производственно-организационная структура, отражающая функциональные связи в национальной экономике в производственно-технологическом и территориально-отраслевом разрезе.

3. Субъектно-институциональная структура, выражающая и характеризующая спектр основных экономических субъектов, действующих в национальном хозяйстве на основе определенных правил и норм и в соответствии с распределением властных полномочий в обществе.

Примерная классификация и содержание структурных связей национальной экономики по этим трем блокам (разрезам) представлена в табл. 15.1¹. Она дает представление о видах и формах структурных соотношений в крупномасштабной на-

¹ Таблица разработана проф. Г.Ю. Ивлевой.

Таблица 15.1

Примерная классификация структурных связей национальной экономики в трех основных разрезах

| | Виды и формы структурных соотношений | Последствия нарушения структурных связей |
|--|--|--|
| ВОСПРОИЗВОДСТВЕННАЯ СТРУКТУРА | <ul style="list-style-type: none"> • Воспроизводственный цикл: производство – распределение – обмен – потребление • Соотношение национального потребления и сбережения (соотношение фондов накопления, возмещения и потребления) • Соотношение I и II подразделений общественного воспроизводства • Соотношение совокупного спроса и совокупного предложения (ВВП по потоку расходов и по потоку доходов) • Соотношение товарной и денежной массы в экономике • Стадии кругооборота капитала: денежная, производственная, товарная • Соотношение живого и прошлого, необходимого и прибавочного труда • Соотношение производительных сил и общественно-производственных отношений • Внешнеторговая структура (структура экспорта-импорта) | <ul style="list-style-type: none"> • Нарушение целостности воспроизводственного процесса. • Нестабильность национальной экономики, сбой в цикле воспроизводства, социальное напряжение. • Кризисы перепроизводства, инфляция, безработица, экономический спад и депрессия. • Диспропорции между товарной массой и денежным оборотом. • Неэффективность и неконкурентоспособность национальной экономики |
| ПРОИЗВОДСТВЕННО-ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА | <ul style="list-style-type: none"> • Функционально-отраслевая структура, отражающая распределение экономических ресурсов по видам хозяйственной деятельности: <ul style="list-style-type: none"> – между финансовым и реальным секторами экономики; – между сферами материального производства, материальных и социальных услуг; – между производством материально-вещественных благ и нематериальных услуг; – между добывающим, обрабатывающим, инфраструктурным, распределительно-обменным и иными секторами экономики; – между группировками предприятий (объединенных по отраслевому признаку) и т.д. | <ul style="list-style-type: none"> • Возникновение «монокультурной» экономики. • Появление «голландской болезни». • Формирование «анклавной» экономики. • Монополизация хозяйственных структур. • Возникновение инвестиционных диспропорций и «ножниц цен» в экономике. • Вынужденные компенсации нехватки |

| | Виды и формы структурных соотношений | Последствия нарушения структурных связей |
|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Техничко-технологическая структура, характеризующая строение экономики с точки зрения применяемых технологий, производительности и качества ресурсов в различных секторах национального хозяйства и определяющая различия в инвестиционной емкости, норме прибыли и капиталоотдаче ● Регионально-территориальная структура, отражающая пространственное размещение производительных сил, трудовых ресурсов и рынков сбыта в национальной экономике ● Ресурсная структура экономики, выражающая процессы производства и распределения факторов производства в экономике | <p>высококачественных ресурсов количественным приростом массовых ресурсов, рост ресурсоемкости экономики.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Неравномерность социально-экономического развития территорий, нерациональная иммиграция населения, возникновение «депрессивных» зон |
| СУБЪЕКТНО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА | <ul style="list-style-type: none"> ● Субъектно-социальная структура, характеризующая: <ul style="list-style-type: none"> — масштабами государственного и частного секторов в экономике (оцениваются доли государственной собственности, бюджетных расходов и доходов и т.п.); — распределением доходов среди населения (уровень и динамика децильного коэффициента (коэффициента фондов), коэффициента Джини и т.д.); — взаимоотношениями труда и капитала (соотношение доходов в форме оплаты труда и предпринимательских доходов) параметры защищенности интересов труда, и т.д.) ● Институциональная структура отображает определенные наборы правил и норм поведения экономических субъектов в следующих вариантах: <ul style="list-style-type: none"> — соотношение формальных и неформальных норм; — соотношение базовых норм для различных социально-хозяйственных укладов (индивидуальные и семейные предприятия, простая кооперация, частнокапиталистические хозяйства, государственные хозяйственные системы, | <ul style="list-style-type: none"> ● Подрыв механизмов саморазвития и самоорганизации рыночной экономики, ухудшение управляемости национального хозяйства, обострение противоречия между экономической эффективностью и социальной справедливостью. ● Социальная нестабильность, неравность среднего класса, асимметричность отраслевой структуры производства (например, производство товаров и услуг только для богатых). ● Неэффективность формальных регуляторов человеческого поведения, формирование «локальных» сообществ со своими |

| Виды и формы структурных соотношений | Последствия нарушения структурных связей |
|--|--|
| <p>общественные и смешанные системы и др.);</p> <p>— соотношение правил поведения в различных сферах национального и мирового хозяйства (инвестиционная деятельность на различных хозяйственных площадках, финансовые операции, секторальные особенности реального производства, научно-инновационная деятельность, сбыт, внешнеторговые операции и др.)</p> | <p>«правилами игры», разрушение традиционных для нации институтов из-за применения «чужих» правил и норм</p> |

циональной экономике и их значимости для балансировки процесса воспроизводства и установления оптимальных пропорций в макросистеме в целях ее надлежащего функционирования и развития. Таблица иллюстрирует, что базовые экономические проблемы — инфляция, безработица, циклические колебания различной природы, отраслевые и региональные диспропорции, социальные противоречия возникают во многом как следствие нарушения определенных зависимостей в экономической системе, слишком резких изменений в ее структуре.

Одной из самых сложных проблем структурной политики в любой экономической системе, в особенности на уровне национального хозяйства, является обеспечение надлежащего соответствия между задачами стабильного функционирования и задачами развития, которые нередко теперь обеспечиваются специальными (раздельно существующими) структурными блоками экономики и систем управления.

Главным фактором развития экономических систем является в современных условиях научно-технический прогресс, осуществляемый благодаря прежде всего предпринимательским инициативам.

Признанный теоретик инновационного предпринимательства Й. Шумпетер предложил замечательное решение, позволяющее, по сути дела, оптимально сочетать функции стабильности в экономике и функции развития. Он связал процессы предпринимательства, базирующиеся на нововведениях и неизбежно вызывающие временные дестабилизации в экономике, процессами «созидательного разрушения». На базе такого подхода

практикой были найдены адекватные организационно-управленческие решения. В рамках крупных фирм стали выделяться особые ресурсы и особые подразделения по осуществлению НИР, ОКР, внедрению и освоению нововведений, а также по демонтажу устаревших блоков производства, что в совокупности и означало выполнение функций «созидательного разрушения». Такой же подход стал применяться в ряде стран и на уровне национальной экономической и инновационной политики.

Для разрешения противоречия между стабильностью и изменчивостью экономики предложены и другие подходы. Так, предлагается уделить первостепенное внимание обеспечению более рационального распределения доходов в рыночной среде, поскольку в связи с неравномерностью доступа разных экономических субъектов к ресурсам, вызывающим инновации, закрепляется неравномерность получения дополнительных конечных благ. Например, используется принцип компенсации Калдора–Хикса, суть которого состоит в том, что улучшивший свое положение (получивший дополнительное благо) одновременно должен компенсировать проигрыш тем, кто был лишен данного блага. Данный принцип отражает саму идеологию рыночных отношений, при которых ресурс поступает в распоряжение того, кто может им максимально эффективно распорядиться, извлечь максимум полезности, что позволяет и свое состояние улучшить, и предоставить «среднестатистический» объем полезности субъектам, лишенным ресурса. В данном случае необходимо обеспечить два взаимосвязанных процесса: доставить благо наиболее эффективному собственнику и создать механизм обратного оттока полезности. В рыночных условиях первый процесс осуществляется за счет конкуренции, а второй — посредством налоговых механизмов и защитных действий профсоюзов.

Подобные процессы сглаживания различных диспропорций в рыночной системе могут протекать в экономике автоматически, через механизмы межотраслевого и межрегионального перетока капитала, конкуренции, выравнивания нормы прибыли и т.д., но это занимает, как правило, длительное время и часто принимает формы кризиса. Поэтому задачи системного сглаживания структурных диспропорций и поддержания сбалансированности национального хозяйства становятся весьма важной функцией государственного регулирования.

Среди определенной части экономистов-теоретиков даже бытует представление, что рациональным является такое «разделение труда» между государством и рыночным механизмом, когда государство сглаживает диспропорции и дисбалансы, появляющиеся в процессе функционирования рыночной экономики, в определенной мере стабилизируя экономическую систему, а рыночные механизмы обеспечивают саморазвитие, внутренне обуславливая источники движения национального хозяйства. Однако это предположение остается во многом абстрактным, идеализированным и в сегодняшних условиях оно не подкрепляется реальной практикой ни одной из стран, и уж, тем более, ситуацией в рыночной России. Хотя надо признать, что именно предпринимательские структуры должны нести и несут основную нагрузку в развитой капиталистической экономике в заинтересованном создании и распространении нововведений, создающем в итоге совокупный процесс развития (именно предпринимательские структуры, а не рыночный механизм сам по себе).

Эффективное развитие экономики во всех успешных капиталистических и развивающихся странах достигалось и достигается в огромной степени за счет активной политики в этом направлении со стороны государственных органов, которые не только стимулируют, но и во многом обеспечивают в ресурсном и организационном отношении прорывные инновационные и инвестиционные программы и проекты.

Если внимательно проследить истории возникновения крупнейших научно-технических новшеств, получивших широкое распространение на несколько последних десятков лет, то однозначно напрашивается вывод, что почти все они детища военных программ или же тех гражданских (военно-гражданских) проектов, финансируемых государством, которые обрели амбициозно-стратегический характер (освоение космоса, альтернативная энергетика, прорыв в биотехнологиях и т.п.). Именно военные цели, обусловившие соответствующие программы НИОКР, как это ни прискорбно, стали прародителями таких базисных нововведений, как Интернет, мобильная связь, суперкомпьютеры, принципиально новые металлические сплавы и пластмассы, композитные материалы, лазерная техника и т.д. Другое дело, что в развитых капиталистических странах, в отличие от бывшего СССР, удалось хорошо отладить механизмы диффузии новых изобретений и технологий, появившихся

в рамках военных программ, в гражданские области с получением больших коммерческих эффектов.

Итак, государственная структурная политика должна включать разнообразные меры: 1) стабилизирующие экономику в случае предкризисных и кризисных ситуаций; 2) создающие благоприятные инфраструктурные и институциональные условия для заинтересованно-активного участия большинства корпораций, фирм, самых разных предпринимательских единиц в прогрессивных структурных сдвигах; 3) непосредственно организуемые, финансируемые и стимулирующие инновационно-инвестиционные проекты и программы общенационального характера.

2. Направления структурных преобразований в экономике России

Необходимость активных структурных преобразований экономики по многим направлениям — насущная потребность современного этапа жизни страны. В Концепции социально-экономического развития России на перспективу до 2020 г. впервые на официальном уровне со всей откровенностью было заявлено о необходимости кардинальной смены не только факторов экономического роста, но более широко — механизма экономического развития — перехода на инновационный социально-ориентированный путь развития. Структуры нашей национальной экономики остается утяжеленной и несвоевременной. Свыше 40% ВВП страны, по данным на кризисный 2008 г., создавалось за счет экспорта сырья. В составе экспорта из страны доля топливно-энергетических товаров составляла почти 68%, тогда как доля машин и оборудования — менее 5% и продовольствия и сельскохозяйственного сырья — 2%.

Вырабатывая стратегию и механизм структурной перестройки экономики России в контексте долгосрочного экономического цикла, важно исходить из того, что структурные изменения одновременно обеспечивают качественное обновление хозяйственной системы и способствуют ее устойчивому развитию. В процессе структурной трансформации российской экономики в ней должны быть сформированы такие взаимосвязанные свойства, как экономическая устойчивость и динамизм, самоорганизация и способность к саморазвитию, конкурентоспособ-

ность, ресурсоэффективность, пропорциональность, управляемость и др.

В правительственных проектировках на среднесрочную перспективу указывается на такие структурные приоритеты экономической политики, подкрепляемые необходимыми бюджетными расходами: социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал; обеспечение инновационного развития и поддержка высокотехнологичных секторов экономики; диверсификация экономики и развитие инфраструктуры; обеспечение обороны и безопасности; сбалансированное региональное развитие; совершенствование бизнес-среды, поддержка малого бизнеса.

Задачи структурной трансформации экономики теснейшим образом увязываются с необходимостью всесторонней ее модернизации на базе инноваций, которая выдвинулась как базисное направление развития страны в начале XXI в. Реализация такой стратегии — задача исключительной сложности, поскольку весьма сильна инерция существующего экономического и институционального организмов.

Так, несмотря на очевидную актуальность поставленной со всей остротой проблемы отхода от сырьевой специализации нашей экономики и экспорта и более быстрого перехода к структуре экономике и экспорта с возрастающей долей продукции, воплощающей инновации и значительную добавленную стоимость, она в принципе не может быть решена в режиме резких изменений. Особое место, принадлежащее у нас производству и поставкам на экспорт энергоносителей и некоторые других сырьевых товаров, неизбежно еще в течение продолжительного времени сохранится по многим (в том числе глобальным) причинам. И на данном переходном этапе особенно значимы меры, стимулирующие использование доходов от экспорта энергии и сырья на инновационные сдвиги внутри сырьевого сектора и ТЭКа, порождающие в порядке мультипликации заказы на инновационную продукцию в отечественном машиностроении, производстве конструкционных и строительных материалов и т.д. Должны также отрабатываться механизмы трансформирования доходов от экспорта топливно-энергетических ресурсов в инвестиционные закупки за рубежом преимущественно новых технологий и видов техники, позволяющих осуществить модернизацию целостных блоков производств и сделать рывки в области производительности труда и ресурсоэффективности.

Экономическое развитие в рамках национальной экономики в устойчивом режиме обеспечивается при условии соблюдения пропорциональности и сбалансированности всех фаз процесса расширенного общественного воспроизводства. Должно обеспечиваться соответствие фаз научной подготовки воспроизводства, производства, распределения, обмена и потребления¹. Соответственно важно увязывать масштабы и динамику *сбережений* (в масштабе национальной экономики) и *инвестиций* в сферы НИОКР, образования, развития материального производства, рыночной инфраструктуры, социальной сферы и др.

Определенное представление о структурных характеристиках воспроизводственного процесса в России и других странах мира дает табл. 15.2, данные в которой приведены по состоянию на предкризисный 2007 г. Заметим, что в России (как, впрочем, и таких странах, как Китай и Бразилия) доля в ВВП расходов домохозяйств на конечное потребление существенно ниже, чем в высокоразвитых странах — США, Германия, Великобритания, Канада, Франция, Италия. Вместе с тем Россию отличает высокая положительная (+8%) величина внешнеторгового баланса, что в нашем конкретном случае не является достоинством, ибо это обусловлено высокой долей в экспорте товаров ТЭКа и высокой конъюнктурой мировых цен на нефть и газ в предкризисное время.

Внешнеторговые факторы весьма сильно искажают макроэкономические пропорции в нашей стране. Если нефтегазовые и металлургические компании в значительной мере в результате использования полученных в годы высокой конъюнктуры доходов на цели модернизации части своих производств стали конкурентоспособными и предпочитают работать на внешних рынках, то внутренний рынок, от которого зависит благосостояние подавляющего большинства нашего населения, обеспечивается по преимуществу импортом, а не отечественными предприятиями обрабатывающего сектора, которые в итоге лишены возможности инвестировать в модернизацию и развитие своего производственного аппарата.

Недостаточной нужно считать долю в ВВП России валового накопления капитала (25%), что ниже, чем в Китае (44%) и Индии (38%). Именно на базе высоких норм накоплений (и инвестиций) эти две страны стабильно обеспечивали до сих

¹ См. гл. 1 настоящей книги.

Объем и воспроизводственная структура валового внутреннего продукта (ВВП) по ряду стран мира в 2007 г.*

| Страна | ВВП, млн долл. | В % ВВП | | | |
|----------------|-------------------|--|---|-----------------------------|--------------------------------|
| | | Расходы домохозяйств на конечное потребление | Общие расходы правительства на конечное потребление | Валовое накопление капитала | Внешний баланс товаров и услуг |
| Беларусь | 44 771 | 62 | 20 | 28 | -9 |
| Болгария | 39 549 | 75 | 12 | 35 | 22 |
| Бразилия | 1 314 170 | 48 | 28 | 22 | 2 |
| Великобритания | 2 727 806 | 64 | 22 | 18 | -4 |
| Венгрия | 138 182 | 66 | 10 | 22 | 2 |
| Германия | 3 297 233 | 58 | 18 | 18 | 5 |
| Индия | 1 170 968 | 55 | 10 | 38 | -3 |
| Италия | 2 107 481 | 59 | 20 | 21 | -1 |
| Канада | 1 326 376 | 55 | 19 | 22 | 4 |
| Китай | 3 280 053 | 34 | 14 | 44 | 8 |
| Литва | 38 328 | 66 | 17 | 30 | -12 |
| Польша | 420 321 | 63 | 17 | 22 | -1 |
| Россия | 1 291 011 | 50 | 17 | 25 | 8 |
| США | 13 811 200 | 71 | 16 | 19 | -6 |
| Украина | 140 484 | 66 | 15 | 22 | -4 |
| Финляндия | 246 020 | 51 | 21 | 21 | 7 |
| Франция | 2 562 288 | 57 | 24 | 21 | -1 |
| Чехия | 168 142 | 48 | 21 | 27 | 3 |
| Япония | 4 376 705 | 57 | 18 | 23 | 1 |

* По данным Всемирного банка.

пор самые высокие в мире темпы экономического роста. Масштабы накопления капитала и соответственно уровни инвестиций в экономику в России, по мнению многих специалистов, должны быть увеличены. Для этого есть необходимые объективные предпосылки, поскольку величины сбережений в России стабильно выше, чем величины инвестиций в основной капитал. Первые находились в последние годы на уровне 32–35% ВВП, а вторые — на уровне 15–18%. Многие эксперты полагают, что для осуществления назревших структурных сдвигов было бы необходимым довести объемы инвестиций в экономику до величин хотя бы 30–35% ВВП.

3. Совершенствование производственно-организационной структуры экономики

Теоретически давно доказано и подтверждено многолетней практикой, что развитие экономики (как расширенное воспроизводство) происходит тогда и поскольку, когда и поскольку осуществляются прогрессивные изменения в фазе *производства* благ и услуг, т.е. в конкретных группах производственных единиц, взаимосвязанных между собой и определенным образом организованных. Поэтому то, что здесь названо производственно-организационной структурой является наиболее динамичной структурной реальностью в макроэкономической системе.

Производственно-организационная структура складывается в зависимости от состава корпораций, фирм, иных производственных предприятий и организаций в стране. Таким образом, производственно-организационная структура теснейшим образом связана с секторальной, отраслевой, технологической и территориальной структурами национального хозяйства.

Большое значение придается в последнее время анализу кластерного строения экономики. Кластерный подход к развитию всторонне разработан американским экономистом Майклом Портером. «Кластер, или промышленная группа, — пишет Портер, — это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга»¹. Кластерный подход позволяет более глубоко понять пути повышения конкурентоспособности страны на мировых рынках. Портер убедительно показал, что конкурентоспособность конкретной нации не вырастает просто из природных ресурсов, имеющейся рабочей силы, покупательной силы национальной валюты и т.п., а зависит от способности ее промышленности вводить новшества и модернизироваться.

С учетом этих обстоятельств уровень, структура и динамика экономики весьма сильно зависят от характера и качественных характеристик ресурсов, задействованных в производстве, и от их распределения по блокам экономической системы. Обычно

¹ Портер М. Конкуренция: Пер. с англ. Учеб. пособие. М.: Изд. дом «Вильямс», 2000. С. 207.

имеет место неравномерное распределение ресурсов по видам деятельности, что обуславливает технико-технологическую неоднородность хозяйственного пространства. Проблема разнокачественности ресурсов и неравномерности их распределения по блокам и уровням экономики была глубоко изучена в свое время академиком Ю.В. Яременко¹. Это было сделано в контексте проблемы абсолютного приоритета в советское время, придаваемого развитию военно-промышленного комплекса (ВПК), где и сосредоточивались лучшие ресурсы и где соответственно реализовывались основные научно-технические программы. Но этих результаты (в отличие от западных стран) не получали должной диффузии в гражданских отраслях. Из этих разработок вытекали теоретически обоснованные постановки вопроса о путях «конверсии» части предприятий ВПК в сторону освоения современных технологий производства товаров народного потребления.

В современной России уже давно в качестве приоритетного ядра экономики по факту выступает топливно-энергетический комплекс (ТЭК) с соответствующей концентрацией ресурсов. Но добыча нефти и газа не может быть признана «ядром развития» (в описанном выше смысле). Этот сектор не выступает центром создания и диффузии научно-технологических нововведений и сам работает в преобладающей степени на импортной технике.

Структурные перекосы, вытекающие из приоритетов, отдаваемых ТЭКа, вызвали на определенном этапе тенденции, называемые в литературе «голландской болезнью». С понятием «голландская болезнь» связывают тот деструктивный эффект, который проявляется в негативном влиянии укрепления реального курса национальной валюты на экономическое развитие в результате бума в отдельном секторе экономики. Обычно таковым сектором выступают добывающие отрасли, получающие импульсы к ускоренному развитию в связи с открытием больших месторождений полезных ископаемых или ростом цен на экспорт их продукции². Опасность «голландской болезни» в том, что в долговременном проявлении она приводит к перемещению ресурсов из обрабатывающего сектора в сырье-

¹ См., например: *Яременко Ю.В.* Теория и методология исследования многоуровневой экономики. М.: Наука, 1997.

² Данный эффект получил свое название после открытия Голландией месторождений природного газа в 1959 г.

вой и сервисный, создающие относительно меньшую величину добавленной стоимости. В итоге обычно сильно ослабляются стимулы для развития обрабатывающих отраслей и создания новых технологий. В России структурные последствия доминирования сырьевых отраслей оказались более сложными, чем в случае «классической голландской болезни», поскольку вызвали системную деструкцию производительных сил и создали чрезмерную зависимость страны от внешней экономической и политической конъюнктуры.

Разделение ресурсов в экономике на массовые и качественные — это объективная реальность, характерная практически для всех стран. С учетом этого обстоятельства в силу конъюнктурных факторов или вследствие определения неких приоритетов со стороны государства формируются «точки роста» — сферы и секторы национального хозяйства с повышенной экономической активностью, куда поступают наиболее качественные и эффективные ресурсы, которые технологически оснащаются и характеризуются высокой производительностью и отдачей. В другие секторы экономики, на «периферию» развития поступают массовые ресурсы, более дешевые, но низкоэффективные. В результате формируется некая иерархия в распределении факторов производства и возникает неоднородное технико-технологическое пространство. В масштабе макроэкономической системы вследствие такой неоднородности может возникать ситуация, когда эффективность «ядер развития» обесценивается отсталостью периферийных (нижних) звеньев «технологической пирамиды». При исчерпании массовых ресурсов возможно возникновение эффекта замещения, при котором низкокачественные ресурсы замещаются высокопроизводительными, что способствует перемещению всей хозяйственной системы вверх по уровню технологического развития и способствует сглаживанию технико-технологических диспропорций в экономике.

В рыночно-капиталистических системах развитых стран за долгие годы эволюции удалось сформировать механизмы, способствующие непрерывно происходящим процессам сглаживания различий по технико-технологическому уровню между отраслями и сферами экономики. Это достигается одновременно автоматически действующими рыночными механизмами и сопутствующими средствами государственной научно-инновационной структурной политики.

В России созданные за годы реформ рыночные механизмы не стимулируют частный сектор на проявления инновационной активности. Поэтому и приходится гораздо в большей степени, чем в странах сложившегося капитализма, возлагать надежды на усилия государства. Однако государственные структуры сегодня оказываются неготовыми квалифицированно осуществлять функции непосредственного управления инновационным развитием экономики. Необходимость обеспечения более однородного технико-технологического пространства в экономике продиктована потребностями сопряженного и целостного воспроизводства, при котором формируются межсекторальные взаимосвязи на основе эквивалентного обмена, реальной конкуренции и эффективного взаимовыгодного сотрудничества корпораций, работающих в разных сферах.

Со стороны именно государства должны сегодня четко обозначаться структурные — научно-технологические и социальные — приоритеты. Каркасом их реализации могут становиться приоритетные национальные проекты и целевые программы. В этой связи в нашей стране должно быть уделено гораздо большее, чем было до сих пор, внимание освоению современных *методов программно-целевого управления* на всех уровнях экономики, в том числе на правительственном уровне.

Особую значимость в современной экономике приобретает *структура территориального размещения производительных сил и рынков*. Именно она определяет главную цель региональной экономической политики государства: поддержание целостности и единства экономического пространства и сопряженности воспроизводственного процесса в стране.

Для государства, охватывающего большую территорию, объективно оказывается одной из самых актуальных проблема минимизации социально-экономических различий в развитии регионов. Это достигается путем целенаправленного стимулирования экономического роста и реализации региональной специализации, эффекта масштаба и агломерации, диффузии нововведений, поддержки эффективной внешнеэкономической деятельности регионов, миграции труда и капитала, институциональных нововведений в регионах. В ходе развития различия между регионами нередко увеличиваются, и в этих случаях особое значение обретают процессы диффузии нововведений, которые позволяет слаборазвитым районам подтягиваться до уровня высокоразвитых.

Осуществляемые под патронажем государства структурные преобразования важно самым тесным образом увязывать с обеспечением в устойчивом режиме национальной безопасности страны — экономической, технологической, экологической, продовольственной, энергетической, оборонной и др.

4. Изменения в субъектно-институциональной структуре экономики

Экономика любой страны функционирует как совокупность хозяйствующих субъектов, действующих в соответствии с определенными правилами, нормами и обычаями, составляющими институциональную среду страны. Отношения, в которые вступают между собой хозяйствующие субъекты, а также их взаимоотношения с гражданским обществом и государством, так или иначе структурируются. Поэтому и возникает проблема анализа так называемой субъектно-институциональной структуры экономики. Главными вопросами при рассмотрении субъектно-институциональной структуры являются вопросы соотношения прав собственности, а также распределения экономической власти между государством, местными органами, фирмами и домохозяйствами.

Оценка соотношений между субъектами в этой плоскости обычно проводится на базе анализа структуры собственности. Так, о соотношении в России возможностей государственного и негосударственного секторов экономики достаточное представление дает табл. 15.3, отражающая распределение по формам собственности основных фондов в течение ряда лет.

Заметен резкий скачек в распределении основных фондов по формам собственности, произошедший после 1990 г. Доля государственной собственности с 91% в 1990 г. уменьшилась до 28% в 1995 г., соответственно доля негосударственной собственности увеличилась с 9 до 72%. В последующие годы тенденция уменьшения доли госсобственности и увеличения доли негосударственной собственности реализовалась более или менее плавно, эволюционно.

Иной срез структуры собственности и соответственно распределения экономической власти между федеральным центром и субъектами на региональном и муниципальном уровнях

Основные фонды по формам собственности*
(на конец года; по полной учетной стоимости)

| Годы | Млн руб. (до 2000 г. — млрд руб.) | | | В процентах к итогу | | |
|------|--------------------------------------|---|------------------------|--------------------------|---|-----------------------------|
| | Все основные фонды | в том числе по формам собственности | | Все основные фонды | в том числе по формам собственности | |
| | | государст- венная | негосудар- ственная | | государ- ственная | негосу- дарствен- ная |
| 1970 | 461 | 396 | 65 | 100 | 86 | 14 |
| 1980 | 1065 | 948 | 117 | 100 | 89 | 11 |
| 1990 | 1927 | 1754 | 173 | 100 | 91 | 9 |
| 1995 | 5 306 460 | 1 485 809 | 3 820 651 | 100 | 28 | 72 |
| 2000 | 17 464 172 | 4 366 043 | 13 098 729 | 100 | 25 | 75 |
| 2005 | 41 493 568 | 9 543 521 | 31 950 047 | 100 | 23 | 77 |
| 2006 | 47 489 498 | 10 447 690 | 37 041 808 | 100 | 22 | 78 |
| 2007 | 60 391 454 | 14 493 949 | 45 897 505 | 100 | 24 | 76 |
| 2008 | 74 441 095 | 15 638 948 | 58 832 234 | 100 | 21 | 79 |
| 2009 | 82 302 969 | 16 460 594 | 65 842 375 | 100 | 20 | 80 |
| 2010 | 93 185 612 | 18 637 122 | 74 548 490 | 100 | 20 | 80 |

*См. Российский статистический ежегодник - 2011.

дает рассмотрение структуры бюджетной системы страны, о чем подробно говорилось в гл. 10. Здесь заметна тенденция смещения экономической власти в сторону федерального центра, что воспринимается экспертным сообществом с определенной настороженностью, потому что данные тенденции могут подорвать возможности рыночных механизмов саморазвития, сковать инициативу региональных и местных органов власти. Значительными остаются масштабы собственности, принадлежащей или контролируемой формально государством, но находящейся внутри крупных корпоративных структур (таких как «Газпром», «Роснефть», ОАО «Российские железные дороги», «Аэрофлот» и др.), где нередко в завуалированном виде вследствие размытости прав собственности реальная

экономическая власть может принадлежать иностранным коммерческим структурам.

Но главное противоречие в вопросе распределения экономической власти между государством и частным сектором, по-видимому, заключается не столько в самих количественных соотношениях между формами собственности, сколько в деформациях, поразивших сегодня институциональную среду. Эта среда порождает искажение мотивации в поведении представителей как частного бизнеса, так и государственных структур. И те и другие больше нацелены на личное быстрое обогащение, чем на обеспечение устойчивого экономического развития как такового. Результатом является гипертрофированная коррупция, поразившая властные структуры, неготовность и нежелание российского бизнеса заниматься научно-технологическими инновациями, повышенное стремление добиваться нужных ему коммерческих результатов путем своекорыстной перенастройки государственных институтов в ущерб интересам всего общества. Поэтому преодоление теневых отношений в экономике и борьба с коррупцией являются первоочередными задачами в оздоровлении институциональной среды.

Совершенствование субъектно-институциональной структуры экономики предполагает широкий спектр мер государства по упорядочению и оздоровлению институциональной среды функционирования органов власти и деятельности всех субъектов экономики. Эти меры призваны повышать заинтересованность корпораций и иных хозяйствующих субъектов в инновационно ориентированном предпринимательстве и повышать ответственность органов государственной и местной власти за обеспечение устойчивого социально-экономического развития в территориальном разрезе.

Важное значение при этом имеет адекватность друг другу формальных и неформальных институтов. Неформальные правила надолго закрепляются в памяти участников различных социальных групп, поэтому их соблюдение в значительной мере достигается автоматически, хотя и не без противоречий. Формальные же правила реализуются посредством официальных текстов или устных договоренностей, удостоверенных третьей стороной. Но любое правило реализуется, только будучи принятым и признанным индивидом, т.е. приобретя неформальные свойства. В ситуации, когда формальные прави-

ла не признаются и приоритет в реальности отдается неформальным нормам, могут возникать некие локальные сообщества, для которых складывается разделение на «своих» и «чужих» с соответствующими двойными стандартами поведения. Вмешательство государства в такие хозяйственные отношения оказывается рискованным и безрезультативным, поскольку общие «правила игры» не соблюдаются и договоренности не гарантируются.

Облик институциональной структуры национальной экономики России характеризуется следующими особенностями:

1) незавершенность процессов создания формальных институтов рыночной экономики, что не способствует устойчивости развития предприятий и формированию стратегических подходов к хозяйствованию;

2) наличие многочисленных «институциональных ловушек» — неэффективных, но устойчивых институтов;

3) широкое распространение неформальных правил, часто входящих в противоречие с официальными правилами;

4) локализация институтов и персонификация институтов (экономика физических лиц);

5) функционирование разнотипных экономических институтов;

6) традиции незаконосообразного поведения хозяйствующих субъектов (стремление решать конфликты не через суд, а через покровителя);

7) существование специфического «рынка» институтов (когда любой хозяйствующий субъект волен за соответствующую плату приобрести возможность участвовать в несовпадающих типах обмена);

8) низкий уровень государственной защиты сделок, договоров, контрактов (размывание прав собственности), недостаточная управленческая квалификация кадров внутри государственных структур.

Данные особенности определяют необходимость дальнейших институциональных преобразований в России, направленных на минимизацию институциональных диспропорций.

Выводы

1. Структура экономики есть соотношение между элементами экономической системы, выделяемыми в соответствии с теми или иными критериями. В макроэкономическом разрезе выделяются воспроизводственная, технологическая, секторальная, отраслевая, социальная, территориальная (пространственная) и иные виды структуры.

2. В рамках национальной экономической системы полезно выделять и анализировать структуру экономики по трем основным блокам: а) воспроизводственная структура экономической системы, к которой можно отнести все основные макроэкономические соотношения в их взаимосвязи и динамике; б) производственно-организационная структура, отражающая функциональные связи в национальной экономике в производственно-технологическом и территориально-отраслевом разрезе; в) субъектно-институциональная структура, выражающая и характеризующая спектр основных экономических субъектов, действующих в национальном хозяйстве на основе определенных правил и норм и в соответствии с распределением властных полномочий в обществе.

3. Государственная структурная политика включает меры: а) стабилизирующие экономику в случае предкризисных и кризисных ситуаций; б) создающие благоприятные инфраструктурные и институциональные условия для активного и заинтересованного участия большинства корпораций, фирм, самых разных предпринимательских единиц в прогрессивных структурных сдвигах; в) непосредственно организующие, финансирующие и стимулирующие инновационные проекты и программы общенационального характера

4. На среднесрочную перспективу в Российской Федерации выделяются следующие структурные приоритеты экономической политики: социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал; обеспечение инновационного развития и поддержка высокотехнологичных секторов экономики; диверсификация экономики и развитие инфраструктуры; обеспечение обороны и безопасности; сбалансированное региональное развитие; совершенствование институциональной среды для предпринимательства, поддержка малого бизнеса.

5. Уровень, структура и динамика экономики весьма сильно зависят от характера и качественных характеристик ресурсов,

задействованных в производстве, и от их распределения по блокам экономической системы. С учетом разделения ресурсов на массовые и качественные в силу конъюнктурных факторов или вследствие определения неких приоритетов со стороны государства формируются «точки роста» — сферы и секторы национального хозяйства с повышенной экономической активностью, куда поступают наиболее качественные ресурсы, характеризующиеся высокой производительностью и отдачей. В масштабе макроэкономической системы вследствие такой неоднородности может возникать ситуация, когда эффективность «ядер развития» обесценивается отсталостью нижних звеньев «технологической пирамиды».

6. Совершенствование субъектно-институциональной структуры российской экономики предполагает широкий спектр мер государства по упорядочению и оздоровлению институциональной среды функционирования органов власти и деятельности всех субъектов экономики. Эти меры призваны повышать заинтересованность корпораций и иных хозяйствующих субъектов в инновационно ориентированном предпринимательстве и повышать ответственность органов государственной и местной власти за обеспечение устойчивого социально-экономического развития.

Контрольные вопросы и задания

1. Как, на ваш взгляд, совершенствование структуры национальной экономики связано с задачами обеспечения устойчивости экономики и одновременно ее развития?
2. Какие виды структур экономики вы знаете?
3. Какие виды соотношений характерны для воспроизводственной структуры национальной экономики?
4. Охарактеризуйте экономику России с точки зрения ее технико-технологической структуры.
5. Почему и как требуется отойти от сырьевой структуры нашей экономики?
6. Перечислите и охарактеризуйте наиболее значимые направления структурной политики российского государства.
7. Каким образом структура собственности в стране влияет на участие хозяйствующих субъектов в инновационно-структурных трансформациях?
8. Что такое субъектно-институциональная структура экономики и какие изменения в ней наиболее актуальны применительно к России?

Литература

Белоусов А.Р. Эволюция системы воспроизводства российской экономики: от кризиса к развитию. М.: МАКС Пресс, 2006.

Воспроизводственный вектор России. К теории структурного поворота. М.: ИЭ РАН, 2010.

Институциональная реформа в России: Переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Изд-во «Алекс», 2006.

Кризис и структурная трансформация экономики России / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2010.

Национальная экономика: Учебник / Под ред. П.В. Савченко. М.: Экономистъ, 2007.

Россия: трансформации, реформы, пути развития (2000–2010). М.: Научный эксперт, 2010.

Яременко Ю.В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики. М.: Наука, 1997.

Глава 16

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНАЯ И ИННОВАЦИОННО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

1. Содержание политики государства в сфере науки и развития техники и технологий

Наука, непрерывно пополняющая потенциал знаний человека об окружающем мире, была и остается главным источником для инициатив по совершенствованию орудий труда и технологий по производству продуктов и услуг, служащих удовлетворению возвышающиеся потребности общества. С учетом того, что получение научного знания и его прикладное использование не совпадают во времени и разделяются интервалами в десятки лет, развитие науки всегда поддерживается государством. И хотя использование научных результатов в виде экономически значимых нововведений в основном осуществляется частными предприятиями, корпорациями и смешанными структурами, характер политики государства в сфере науки существенно предопределяет направленность и результаты научно-технического и социально-экономического развития страны.

Обычно политика государства в сфере науки выстраивается в увязке с возможностями и задачами прогресса техники и технологий и получения на этой основе экономически значимых результатов в реальном производстве. Поэтому на уровне государства речь идет, как правило, не просто о политике в сфере науки, а о научно-технической или научно-технологической политике, а в последнее время — об инновационной или инновационно-промышленной политике.

Послевоенный отрезок XX в. вошел в историю как время безоглядных надежд на научно-технический прогресс. В эконо-

мике развитых стран сплошным потоком одно за другим воплощались научные открытия и изобретения, сделанные при подготовке и в ходе Второй мировой войны, которые успешно адаптировались к раскрывшимся гражданским потребностям и новым вызовам времени. Набранный темп научно-технического прогресса (НТП) обрел столь внушительную инерцию, что в его поддержание естественным образом включились как крупные бизнес структуры, так и правительства большинства развитых стран. Ресурсная поддержка НИОКР и процессов создания новых продуктов и технологий в динамичных странах приблизилась к суммам, составляющим ежегодно до 5% национального дохода. Однако прогресс науки и технологий не мог развиваться непрерывно по восходящей траектории. Он осуществлялся неравномерно во времени и пространстве, порождал периодически свои противоречия. Огромным разочарованием для общества стал так называемый кризис доткомов в 90-х годах, когда одна за другой стали разоряться интернет-компании, размножившиеся было как грибы. Безоблачные надежды в массовом сознании на неисчерпаемость научно-технического прогресса сменились нарастанием скепсиса относительно этого фактора. В научной среде стали распространяться представления о закономерности наступившей в первом десятилетии XXI в. «инновационной паузы»¹.

Противоречивость проявлений НТП не есть какое-то недоразумение, она отражает сложные взаимоотношения факторов социально-экономической динамики, вследствие чего развитие экономики осуществляется не поступательно, а циклически. Крупные сдвиги в технологиях производства в соответствии с теорией больших циклов экономической конъюнктуры, выдвинутой Н.Д. Кондратьевым и развитой Й. Шумпетером, происходят в среднем с периодичностью в 40–60 лет. Последовательными этого подхода к изучению закономерностей НТП (С.Ю. Глазьевым, Г. Меншем, Ю.В. Яковцом и др.) предложена концепция, объясняющая экономическое развитие в мире на протяжении последних двух столетий как циклический процесс смены крупных технологических укладов. Ими начиная с конца XVIII в. описаны пять сменяющих друг друга технологических укладов: *первый* (1770–1830 гг.) — сдвиги в

¹ См.: *Полтерович В.* Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // Вопросы экономики. 2009. № 6.

текстильной промышленности, в выплавке чугуна и металлообработке, в строительстве каналов и др.; *второй* (1830–1880 гг.) – паровой двигатель, железнодорожное строительство, пароходо-строение, угольная промышленность и др.; *третий* (1880–1930 гг.) – электротехническое и тяжелое машиностроение, производство и прокат стали, линии электропередач, органическая химия; *четвертый* (1930–1980 гг.) – автомобилестроение, цветная металлургия, синтетические материалы, органическая химия, переработка нефти и др.; *пятый* (1980–1990 – 2030–2040 гг.) – электронная промышленность, вычислительная техника, телекоммуникации, производство и переработка газа, информационные услуги.

На рис. 16.1, который приводился в научных докладах академика РАН С.Ю. Глазьева, поясняется логика смены упомянутых пяти технологических укладов и в порядке прогноза раскрывается возможное наступление в ближайшем будущем следующего, шестого технологического уклада (ядром которого названы нанотехнологии и др.).

Хотя данные наблюдения в целом достоверны и охватывают более чем 200-летний период, доказательства о непреложности последовательного научно-технического развития в форме смены технологических укладов каждые 40–60 лет все же нельзя считать исчерпывающими, хотя бы потому, что по правилам

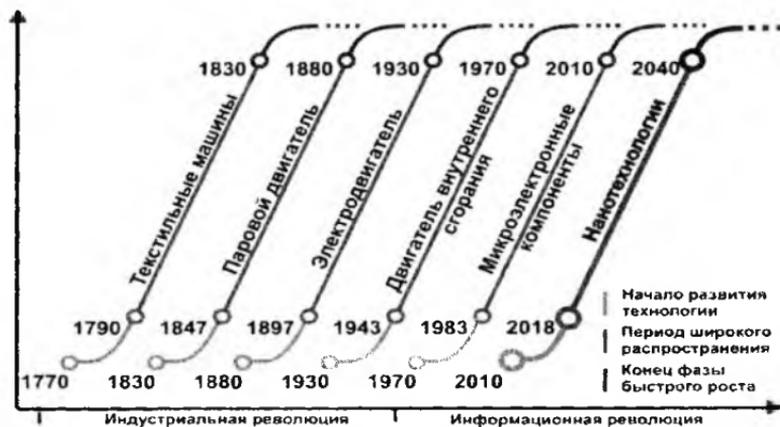


Рис. 16.1. Развитие и замещение технологических укладов в развитых странах (по С.Ю. Глазьеву)

статистического анализа число реально наблюдаемых событий должно быть не менее 10, а их пока (и то с натяжками) не более 5. Развернувшийся мировой кризис со всей остротой поставил вопрос о том, достаточен ли на сегодня исследовательский и ресурсный потенциал для того, чтобы дно нисходящей ветви истекающего научно-технологического цикла было пройдено человечеством без социальных катаклизмов, и чтобы следующий технологический уклад развивался по траекториям, аналогичным пятому и четвертому укладам. Уверенного ответа на это сегодня не может дать никто. После появления первых признаков стабилизации экономических процессов, нарушенных кризисом, многие крупные страны явно либо скрытно активизировали работу по формированию собственных научно-технологических стратегий, ориентированных на обеспечение будущего. России с учетом допущенного пробуксовывания в научно-инновационном развитии на протяжении последних десятилетий (считается, в частности, что наша страна «прозевала» период становления в мире пятого технологического уклада), требуется, очевидно, прибегнуть к самым энергичным действиям в сфере научной и инновационной политики на государственном уровне, чтобы добиться реальной интенсификации инновационных действий хозяйственных структур.

В России Закон «О науке и государственной научно-технической политике» № 127-ФЗ, принятый в августе 1996 г., определил государственную научно-техническую политику как составную часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации их достижений.

Ключевое значение среди понятий, используемых в упомянутом законе, имеет понятие *научно-технической деятельности* (НТД). Она характеризуется как деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Наряду с этим выделяется (как фаза или часть НТД) *научная (научно-исследовательская) деятельность*, подразделяемая на два основных вида: 1) *фундаментальные* научные исследо-

вания, к которым относится экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды; 2) *прикладные* научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Переход России к рыночной системе хозяйствования актуализировал проблему коммерческой результативности НИД, что изменило акценты в понятийном аппарате. Широкое распространение получила терминология, исходящая от английского понятия *innovation*, означающего в русском переводе «нововведение»: инновационная деятельность, инновационная политика, инновационный тип развития, национальная инновационная система и др. Раскроем некоторые из этих понятий.

Под *инновационной деятельностью* обычно понимают деятельность, направленную на коммерциализацию накопленных знаний, технологий и оборудования. Результатом инновационной деятельности являются новые или дополнительные товары/услуги или товары/услуги с новыми качествами.

Соответственно смысл *государственной инновационной политики* связывают с определением органами государственной власти (и органами государственной власти субъектов РФ) целей инновационного развития и механизмов поддержки приоритетных инновационных программ и проектов.

Содержание государственной инновационной политики в решающей степени определяется стратегией промышленного развития. В этой связи в центре внимания правительств современных государств находится выработка и осуществление соответствующей *промышленной политики*.

Необходимо иметь в виду, что в публикациях и на практике нередко допускается несколько упрощенная трактовка понятия государственная промышленная политика, когда она описывается просто как круг директивных мероприятий в промышленных отраслях. Но промышленная политика в стране и управленческие действия в отрасли «промышленность» — это не одно и то же. Прав Роберт Карлсон, когда пишет (а это, заметим, было сделано еще в 1990-х годах), что «промышленная политика — это последовательная организация работы государственного и частного секторов в том, что касается принятия решений в области производства и инвестирования, развития ин-

фраструктуры и человеческого капитала, а также условий внешней торговли в целях количественного, качественного и структурного стимулирования отечественного производства»¹. Сегодня сердцевиной промышленной политики объективно должна быть задача непрерывного обеспечения всей экономики научно-технологическими нововведениями, инновациями с высоким потенциалом эффективности. Подчеркивание этого обстоятельства в литературе делается использованием понятия «инновационно-промышленная политика».

Долгосрочные цели политики Российской Федерации в области науки, технологий и инноваций сформулированы в ряде принятых в 2002–2007 гг. концептуальных и программных документов. Особенно следует отметить «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденные на уровне Президента страны в 2002 г. В этом документе был выдвинут и закреплен тезис о необходимости перехода к инновационному развитию. Важно и то, что в этом контексте развитие фундаментальной науки и образования было отнесено к высшим приоритетам государства.

В 2005 г. Правительством РФ были утверждены «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года». Это первый государственный документ, в котором дано определение *инновационной системы* и перечислены ее основные задачи:

- воспроизводство знаний, в том числе с потенциальным рыночным спросом, путем проведения фундаментальных и поисковых исследований в Российской академии наук, других академиях наук, имеющих государственный статус, а также в университетах страны;
- проведение прикладных исследований и технологических разработок в государственных научных центрах Российской Федерации и научных организациях промышленности, внедрение научно-технических результатов в производство;
- производство конкурентоспособной инновационной продукции, технологий и услуг;
- развитие инфраструктуры инновационной деятельности;

¹ Карлсон Р. Что знают экономисты. Основы экономической политики на 1990-е годы и в перспективе: Пер. с англ. М.: СП «КВАДРАТ», 1993. С. 213.

- подготовка кадров по организации и управлению в сфере инновационной деятельности.

В соответствии с этим документом основной целью государственной инновационной политики является формирование экономических условий для вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции в интересах реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации путем создания благоприятной экономической и правовой среды, инновационной инфраструктуры и системы коммерциализации результатов НИОКР. Основными механизмами достижения поставленной цели должно стать взаимовыгодное партнерство государства и предпринимательского сектора и эффективное взаимодействие государственной научно-технической и промышленной политики.

Этапное значение имело принятие в ноябре 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, которая зафиксировала серьезные рубежи по переходу на инновационный и социально ориентированный путь развития. Однако их достижение в намеченные сроки в связи с развернувшимся финансово-экономическим кризисом и вследствие недостатков управленческой системы страны стало во многом проблематичным, хотя и не потеряло свой содержательный смысл. Поэтому с 2011 г. стали предприниматься шаги по выработке нового варианта концепции долгосрочного социально-экономического развития с органическим встраиванием в нее задач инновационной модернизации экономики.

Установки, касающиеся интенсификации НТП и инновационного развития, сколь бы серьезными и правильными они ни были, однако слабо влияют на реальное положение дел, если не подкрепляются настойчивой организационной работой по претворению решений в жизнь. Разрыв между словом и делом остается главным недостатком у нас в этой сфере. На протяжении всего периода трансформаций экономической и политической системы Россия отнюдь не продвинулась вперед в научно-техническом отношении, а все более отстает от общемирового уровня работы в области НТП. По данным *Global Competitiveness Report*, Россия по уровню технологической готовности к инновациям находилась в 2008 г. на 72-м месте — после Тринидада и Тобаго и Ботсваны, и при этом она опустилась со своего 69-го места в 2002 г. И хотя данные подобных рейтингов небес-

пристрастны, было бы легкомысленным продолжать игнорирование этих «недружественных» взглядов на нас со стороны. Никуда не денешься, инновационная активность предприятий в Португалии (26%) и Греции (29%), которые замыкают рейтинг внутри Европейского союза, показывает отрыв от России в 4–5 раз. (По состоянию на 2007 г. доля инновационной продукции в выпуске российской промышленности равнялась 5,5%).

Что касается Австрии (67%), Германии (69%), Дании (71%) и Ирландии (79%), то наше отставание – в 10–12 раз. Сальдо торгового технологического баланса (соотношение поступлений от продажи технологий за рубеж и платежей за их покупку в других странах) в России по данным за 2006 г. было отрицательным (–609,4 млн долл.), тогда как в США оно составляло +38 224 млн долл., в Великобритании – +15 трлн долл.

Уже в период кризиса российское руководство предприняло дополнительные шаги по активизации НТП. В качестве общенациональной цели была провозглашена задача модернизации экономики на базе ускорения научно-технологического развития, а также сформулированы приоритеты в этой области. Правда, практических продвижений на данных направлениях в течение кризисных лет было сделано не так уж много. Нужно надеяться, что осуществлению назревших сдвигов будет способствовать утверждение на правительственном уровне в конце 2011 г. *Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия – 2020»)*. В июне 2012 г. в целях содействия модернизации экономики и инновационному развитию страны и совершенствованию государственного управления в этой сфере был образован Совет при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России.

Сегодня важно, чтобы приоритеты в сфере науки и разработки новых технологий были органически увязаны с четкими государственными приоритетами по реальной модернизации производственного аппарата страны, который недопустимо устарел и физически и морально. Степень износа основных фондов в организациях промышленности, по данным Росстата, составляла в 2010 г. в сфере добычи полезных ископаемых 46%, в обрабатывающих производствах – более 41, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 42%.

Омоложение и повышение технико-экономического уровня производственного аппарата произойдет в том случае, если будет со стороны государства четко и последовательно задаваться и проводиться в жизнь инновационно ориентированная промышленная политика и будет сформирована безальтернативная заинтересованность в этом первичных звеньев экономики — корпораций, фирм, банков, предприятий.

2. Обеспечение инновационной направленности промышленной политики

На протяжении довольно значительного периода в ходе рыночных реформ в России было распространено и даже господствующим в научной и управленческой среде представление о несовместимости формируемой рыночной экономики с механизмами государственной промышленной политики. Говорить о промышленной политике считалось дурным тоном, поскольку предполагалось, что инновации и прогрессивные структурные сдвиги будут вызревать наилучшим образом из предпринимательских устремлений частных предприятий, помещенных в конкурентно-рыночную среду и не испытывающих давления со стороны государства. Данные представления не оправдали себя, и, к сожалению, было потеряно по меньшей мере 10-летие, прежде чем в правящей элите развеялся туман негативного отношения к инструментам промышленной политики. Стала появляться литература, в которой на серьезном научном уровне началось обсуждение возможных вариантов государственной промышленной политики. Было убедительно в итоге показано, что проведение активной промышленной политики не только не мешает предпринимательским инновационным инициативам корпораций, а наоборот, является условием конечной эффективности конкуренции в стране на поприще НТП.

В. Княгинин и П. Щедровицкий представили в одной из публикаций развернутые характеристики пяти возможных версий промышленной политики, которые предьявляют «запрос пяти разных политических и экономических сил» в нашей стране. Данные пять сил представлены следующим образом. Во-первых, выделены представители «старой индустрии» (построенных еще в советское время промышленные предприятия), которые склонны к тому, чтобы государство накрыло их

«протекционистским зонтиком»; во-вторых, крупные российские интегрированные бизнес-группы (ИБГ), успешно адаптирующиеся к условиям работы на открытом рынке и имеющие, как правило, сырьевую специализацию; в-третьих, органы власти старопромышленных регионов, ратующие за поддержку сложившихся территориально-производственных комплексов (ТПК); в-четвертых, технологическое лобби, выступающее за государственный протекционизм определенным инновационным разработкам и внедрению новых технологий; в-пятых, представители того сектора российской экономики, который вполне адаптировался к жизни в глобальном рынке. Эти последние против государственной «жесткости» в промышленной политике и настаивают на переходе к преимущественно косвенному государственному управлению экономикой при помощи институциональных (регулятивных) мер.

Особенности предлагаемых версий промышленной политики кратко представлены в табл. 16.1.

Теоретически, исходя из общей логики формирования в стране эффективного рыночного механизма, вероятно, предпочтительным был бы выбор пятой версии промышленной политики, ориентирующейся на высокую предпринимательскую активность и использование государством в основном косвенных методов институционального регулирования инновационно-промышленного развития.

При этом подходе технологическая политика государства становится органическим компонентом тонкой общеэкономической политики. Но на данном теоретически безупречном пути возникает множество препятствий, обусловленных реалиями экономической среды внутри и вне страны. Количество предприятий, уже вполне адаптировавшихся к условиям жесткой рыночной конкуренции, включая и условия глобального мирового хозяйства, в России еще явно незначительное. Поэтому трудно рассчитывать на благоприятный результат, если ориентироваться в промышленной политике только на задачу адаптации отечественного хозяйственно-экономического комплекса и поддерживающей его инфраструктуры к глобальному мировому хозяйству, как предлагается, например, в упоминавшейся статье Княгинина и Щедровицкого.

Наверное, адаптировать промышленную политику надо все-таки к главным целям социально-экономической стратегии страны, а не к требованиям мирового рынка и игроков процес-

Предлагаемые версии промышленной политики *

| | Старая индустрия | Крупные российские ИБГ | Старопромышленные регионы | Технологическое лобби | Адаптировавшийся к глобальному рынку сектор |
|-------------------------|--|--|---|---|---|
| Теоретическое основание | Представление экономики как совокупности отраслей, обеспечивающих экономическую автономию государства | Представление экономики как совокупности корпораций в «рыночных нишах» на глобальном рынке | Экономика страны есть совокупность взаимосвязанных ТПК | Представление экономики как совокупности технологических секторов (укладов) | Экономика — открытый свободный рынок |
| Цель | Обеспечение конкурентоспособности существующих индустриальных предприятий | Экспансия эффективно действующих национальных корпораций в неэффективные сектора российской экономики | Сохранение уровня индустриального производства и занятости в нем в старопромышленных регионах | Экспансия национальной индустрии в сфере высокотехнологичных производств | Устранение диспропорций в развитии рыночных процессов |
| Объект воздействия | Отрасли национальной экономики (в первую очередь те, что испытывают трудности в адаптации к глобальному рынку) | Отдельные предприятия, наиболее успешно адаптировавшиеся к глобальному рынку (в данном случае — ИБГ сырьевых отраслей) | ТПК | Отдельные технологические компании | Предпринимательская активность |

| | Старая индустрия | Крупные российские ИБГ | Старопромышленные регионы | Технологическое лобби | Адаптировавшийся к глобальному рынку сектор |
|------------------------|---|--|--|--|---|
| Содержание мероприятий | Государственный протекционизм национальной промышленности. Защита от внешней конкуренции. Государственный заказ | Государственный протекционизм на национальном уровне, протекционизм на преобладание в ТНК («национальным чемпионом») | Государственный протекционизм отечественным производителям, испытывающим трудности в интеграции в глобальный рынок (бюджетные преференции, льготы энергетические и транспортные тарифы, госкапиталовложения в геологоразведку и проч.) | Государственное финансирование и стимулирование технологических разработок | Либеральное институциональное регулирование |

* Кляшник В., Щедровицкий П. Кто оплатит издержки глобализации // Эксперт. 2004. № 1. С. 29.

са глобализации. И одна из важнейших задач состоит в том, чтобы создать в стране институциональные условия, побуждающие предпринимателей создавать инновации и обновлять производственный аппарат, активно участвовать в программах научно-технологического развития национального масштаба. Ориентация на принцип минимального вмешательства правительства в промышленные приоритеты в России в ходе предшествующих этапов рыночных трансформаций существенно сузила возможности для формирования слоя предпринимателей, уверенно действующих в направлении технологического прогресса. «Чистота теории рыночного хозяйствования» явно не соответствует в данном случае реальной (более сложной) российской практике.

Показательные данные были приведены Е. Балацким и В. Лапиным в одной из статей в журнале «Экономист». Проанализировав некоторые экономические показатели промышленных предприятий, относящиеся к разным формам собственности, в контексте параметров их инновационной активности, они сделали довольно неожиданные выводы. Во-первых, в числе откровенных инновационных аутсайдеров оказались именно частные предприятия (наряду с муниципальными объектами). Их инновационная активность была в 11 раз ниже, чем у государственных предприятий. Более того, она была меньше и среднеотраслевого показателя. Далее, весьма скромная инновационная активность наблюдалась у иностранных и совместных предприятий: они занимают лишь четвертое место среди шести форм собственности. Получается, что их никак нельзя отнести к группе лидеров, хотя на фирмы с участием иностранного капитала в наших реформах возлагались большие надежды.

Таким образом, претендующие на аксиоматичность утверждения, что именно разгосударствление экономики — абсолютный ключ к инновационному предпринимательству, пока в наших условиях не подтверждаются реальностью. А экстенсивные тенденции, приводящие к застою в НИОКР и технологическом развитии, как свидетельствует не только наша, но и зарубежная практика, могут даже умножаться частнокапиталистическими подходами, если последние не очерчиваются четкими социально-институциональными рамками, воплощающими стратегические ориентиры национального развития.

Значит, выработка и реализация промышленной политики не должны быть скованными никакими априори заданными ус-

тановками, кроме тех, которые вытекают из принятых всем обществом целевых ориентиров, зафиксированных в стратегии социально-экономического развития страны. Реализации этих целей на базе научно-инновационных подходов и должна посвящаться государственная инновационно-промышленная политика.

3. Механизмы активизации научно-инновационной деятельности хозяйственных структур

Во всех странах, добивающихся значительных результатов в научно-инновационном развитии, успехи обеспечиваются соответствующими действиями первичных субъектов хозяйствования — предприятий, корпораций, инвестиционных фирм, банков, которые институциональными механизмами страны поставлены в условия непрерывного поиска новаторских идей и осуществления нововведений. В общем объеме инвестиций в науку и конструкторско-технологические разработки доля затрат, приходящаяся на корпорации, составляет обычно не менее 55–60%, а чаще — 70–75%. В Японии, например, эта доля была в 2007–2009 гг. на уровне 75–76%, в Китае — 72–75, в США — 66–67%. В отличие от этого в России на корпоративный сектор приходится лишь 15% всех затрат на НИОКР по стране. Основная и растущая в последнее время часть затрат на НИОКР (в 2009 г. — 46%) покрывается государством.

В рейтинге 1000 крупнейших компаний, осуществляющих исследования и разработки, были представлены в 2011 г. только 3 российские компании: «Газпром» (108-е место по абсолютному объему затрат на исследования и разработки, доля затрат на НИОКР в выручке — 0,6%), «АвтоВАЗ» (758-е место — 0,8%), ОАО «Ситроникс» (868-е место — 2,6%). При этом в бюджетах компаний-лидеров мировой автомобильной индустрии доля расходов на исследования и разработки более чем в 5–6 раз выше, чем у «АвтоВАЗа» (General Motors — 4,4% выручки, Toyota — 3,9%). Для ведущих мировых телекоммуникационных компаний соответствующий показатель (20–21% выручки) в 10 раз и более выше, чем у российских лидеров этой отрасли.

Увеличившиеся у нас в последние годы государственные расходы на исследования и разработки привели не к масштабному формированию передовых промышленных технологий, а

к снижению у государственных научных организаций и без того слабых финансовых стимулов к работе с бизнесом. В структуре внутренних затрат на исследования и разработки произошло замещение средств компаний бюджетными деньгами. И это при том, что в России масштаб затрат на НИОКР является несопоставимо малым в сравнении с практикой развитых стран. В 2010 г. в России затраты на НИОКР относительно ВВП находились на уровне 1,2%, тогда как в Японии — 3,5%, в США — 3, Германии — 2,6, Израиле — 4,8, Швеции — 3,8%. К 2020 г. в связи с требованиями перехода на инновационный тип развития была выдвинута задача довести объем вложений в НИОКР до 2,5–3% ВВП. Несмотря на сложности, созданные мировым кризисом, к этим ориентирам, очевидно, следует стремиться, добиваясь существенного увеличения участия в научно-инновационной деятельности корпоративного сектора.

Как очевидно, повышение уровня инновационной активности субъектов экономики в решающей степени зависит от акцентов в инновационно-промышленной политике государства и от настройки экономического механизма в стране. Во многом эти проблемы решаются посредством мероприятий по формированию национальной инновационной системы страны (НИС). К. Фримэн, с легкой руки которого это понятие вошло в широкий научный и прикладной оборот, определяет НИС как сеть частных и государственных институтов и организаций, деятельность и взаимодействие которых приводят к возникновению, импорту, модификации и распространению новых технологий. Более широко, с учетом встроенности в решение социально-экономических проблем страны, НИС можно определить как исторически сложившуюся подсистему национальной экономики, которая состоит из различных институтов и экономических структур, оказывающих влияние на темпы и направления технологических изменений в обществе.

Довольно точно перечень проблем, стоящих на данном этапе перед Россией в связи с управлением инновационным развитием, определил известный бизнесмен М. Прохоров. По его мнению, для осуществления инновационного прорыва России понадобится определить национальные конкурентные преимущества, стратегические технологические приоритеты, построить инновационную инфраструктуру, разобраться с интеллектуальными ресурсами и выстроить взаимоотношения государства и бизнеса.

Для установления конструктивных взаимоотношений государства и бизнеса М. Прохоров полагает целесообразным, воспринимая мировой опыт, ориентироваться на некоторый «гибрид» с лучшими элементами американской и китайской моделей. То есть российская модель должна включать американский опыт сочетания эффективного стратегического менеджмента с целенаправленным бизнес-проектированием и характерную для китайской модели высокую скорость промышленного внедрения инноваций и быстрое реагирование на изменение рынка. Российская модель должна обладать бизнес-прогнозированием и оценкой возможного влияния новых технологий на экономику и социокультурную среду. И при решении вопроса о разделении функций в процессе строительства инновационной экономики между государством и бизнесом возможно использование такой аналогии: «государство выбирает семена, возвращает саженцы, а бизнес потом растит деревья и уже из них делает целлюлозу, бумагу и всю остальную продукцию»¹.

В деле становления современной инновационной экономики большие надежды возлагаются на так называемые *институты развития*. Среди них особо выделяются такие структуры, как Внешэкономбанк, «Роснано», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Российская венчурная компания», «Росинфокоминвест», «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и др. Совокупный капитал российских институтов развития оценивался по состоянию на 2010 г. суммой около 1,3 трлн руб., т.е. примерно 3% ВВП. По мнению экспертов, капитализацию институтов развития можно и нужно увеличить вдвое, причем средства следовало бы направить в действительно эффективные институты, характеризующиеся высоким уровнем прозрачности в своей работе.

Институты развития должны быть центрами консолидации на определенных направлениях инновационных усилий крупного, среднего и малого бизнеса. Россия пока не использовала даже малой доли того потенциала, который в принципе заложен в стимулировании малого инновационного предпринимательства и который весьма успешно, начиная с последней четверти XX в., реализуется высокоразвитыми странами. Мировой опыт свидетельствует, что малый инновационный бизнес приносит максимальные плоды тогда, когда малые предприятия становятся шлейфами крупных корпораций и активней-

¹ Эксперт. 2008. № 42. С. 70–74.

шим образом поддерживаются властями на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях.

Именно в контексте такого взаимодействия властей и бизнеса во многих странах на определенном этапе бурное развитие получили венчурные системы поддержки инновационного предпринимательства. Дадим определения важнейшим инструментам и формам, связанным с этим направлением.

Венчурное предприятие (англ. *venture company*) — компания в форме малого бизнеса, занимающаяся опытно-конструкторскими разработками или другими наукоемкими работами, благодаря которым осуществляются рискованные проекты. Если компания организуется самим автором идеи, становящимся венчурным предпринимателем, то его именуют *внутренним венчуrom*. В отличие от этого внешний венчур развивается путем привлечением средств для осуществления рискованных проектов через пенсионные фонды, средства страховых компаний, накопления населения, средства государства и других инвесторов.

Венчурное финансирование (англ. *venture finance*) — рискованное предпринимательство, основывающееся на использовании научных идей и технико-технологических новшеств, еще не используемых на практике. Такой вид финансирования связан с большим риском неполучения доходов по инвестициям. Венчурный бизнес осуществляется в основном в форме малых предприятий, организуемых в наукоемких областях производства с участием непосредственно или косвенно авторов идеи, разработчиков новых технологий.

Венчурный фонд — инвестиционная компания, специализирующаяся на работе с инновационными предприятиями и проектами (стартапами). Венчурные фонды осуществляют инвестиции в ценные бумаги по формированию предприятий с высокой или относительно высокой степенью риска при ожидании чрезвычайно высокой прибыли. Такие вложения направляются в сферу новейших научных разработок и высоких технологий. И хотя, как правило, 70–80% венчурных проектов не приносят отдачи, прибыль, обеспечиваемая оставшимися 20–30% проектов, с лихвой окупает все убытки.

Рискованное предпринимательство в сфере высоких технологий осуществляется также в форме *бизнес-ангелов*, что характерно для ситуаций, когда проект начинается на самой ранней стадии развития. Инициативы бизнес-ангелов зачастую дви-

жуются не только денежным мотивом, а самым интересом к идее или желанием помочь хорошему человеку, автору проекта. Бизнес-ангел — это обычно богатый частный инвестор, вкладывающий деньги в *стартапы* (инновационные проекты на этапе создания предприятия) в обмен на возврат вложений и весомую долю в капитале (блокирующий пакет акций). Ангелы, как правило, вкладывают свои собственные средства в отличие от венчурных капиталистов, которые управляют деньгами третьих лиц, объединенными в венчурные фонды. С учетом повышенного риска объемы инвестиций в стартапы бизнес-ангелов обычно не превышают 50–300 тыс. долл. (если судить по практике США). Небольшое, но растущее число бизнес-ангелов образуют группы или сети, чтобы сообща участвовать в поиске объектов инвестиций и объединять капиталы. Для деятельности же венчурных фондов характерны вложения в проекты со средней степенью риска и объемами инвестиций от 1 до 5 млн долл. в проект.

В России по состоянию на 2011 г. было зарегистрировано более сотни венчурных фондов, из которых были «активными» 45 фондов, с объемом капитала около 2 млрд долл., что в десятки раз меньше, чем, например, в США.

Венчурное инвестирование инновационных проектов осуществляется в разных странах своим специфическим образом в соответствии традициями и особенностями менталитета предпринимателей. Венчурный бизнес как таковой в наиболее развитом виде сложился и прогрессирует в США. Эти подходы успешно применяются также в Великобритании, Китае и некоторых других странах, но, например, в Японии или Германии венчуры как таковые практически не распространены. Но там действуют свои особые формы поддержки инновационного бизнеса со стороны государства и сообществ предпринимателей. Нельзя не заметить, что венчурные предприятия во всех странах, включая и США, успешны постольку, поскольку политику их поддержки формирует и обеспечивает государство. В особенности поддержки со стороны государства и общества заслуживают бизнес-ангелы, поскольку они обнаруживают готовность рисковать и инвестируют часть собственных средств в инновационные компании на самых ранних стадиях развития — посевной (*seed*), и на начальной (*start-up*) ступенях коммерциализации предприятия.

Результативность научно-исследовательской и инновационной деятельности в огромной мере определяется состоянием

научно-технологической инфраструктуры на соответствующих территориях. Поэтому правительства инновационно активных стран уделяют самое пристальное внимание формированию и поддержке такой инфраструктуры. Она включает в разных сочетаниях такие объекты, как технопарки, инкубаторы инновационного бизнеса, коучинг-центры¹, региональные торгово-промышленные палаты, особым образом ориентированные банковские структуры, разнообразные консалтинговые и образовательные центры и т.д.

Дальнейшее развитие инновационного предпринимательства в России сегодня в огромной мере зависит от того, сколь быстро удастся создать систему подготовки и переподготовки кадров для предприятий и органов государственного управления нового уровня, кадров, готовых к симбиозу научно-творческих, инженерных и коммерческих подходов при вызревании и реализации инновационных проектов. В этом контексте на государственном уровне должны быть осуществлены системные меры, направленные на изучение и восприятие лучшего опыта зарубежного управления коммерциализацией НИОКР.

С учетом новых задач модернизации экономики необходимо корректировать приоритеты в деятельности институтов развития и содержание федеральных целевых программ научно-технологического профиля, сформировать в кадровом корпусе компетенции по управлению этими программами, позволяющему достигать намеченных конечных результатов. Нужно отладить создание комплексных проектов модернизации производства на уровне предприятий, отраслевых и территориальных хозяйственных систем, обеспечить систему подготовки и переподготовки кадров, способных эффективно реализовывать эти проекты.

Проведение модернизации производства, предполагающей опору на лучший мировой опыт со значительной долей оперативного технологического заимствования продвинутых решений, прежде всего требует развития среди кадров менеджеров профильных инжиниринговых компетенций, соответствующих уровню, достигнутому в наиболее эффективных фирмах. На голом месте инжиниринговые компетенции создать трудно, поэтому крайне важно изучать и воспринимать инжиниринговую культуру успешных игроков зарубежного инновационного биз-

¹ От английского слова *coaching* – обучение, тренировки.

неса, вовлекая в эту работу соответствующие вузы, отечественных разработчиков научно-технологических проектов, производственные предприятия, инвестиционные компании. Подобный опыт начинает в ряде случаев складываться, например, в сфере разработки и производства новых материалов. Именно на базе симбиоза отечественной творческой мысли и оперативных заимствований лучшего инжинирингового опыта в мире достигается приемлемость рисков при продвижении инновационных проектов.

Создание современных в научно-технической и менеджерской среде инжиниринговых компетенций может стать важным стимулом развития интеграционных процессов между вузами и российскими научно-исследовательскими институтами и конструкторскими бюро. Подобное вовлечение опыта лучших специалистов извне в рамках реальных проектов модернизации российских предприятий позволит быстрее создать базу для серьезного скачка компетентности российских специалистов и преподавателей.

Наиболее значительным потенциалом в научно-технической и управленческой плоскости в настоящее время обладают крупные транснациональные компании, которые, однако, тщательно закрывают пути распространения этого потенциала вовне. Вместе с тем правительства заинтересованных стран могут в значительной степени преодолевать эти барьеры при помощи политики допуска ТНК и иностранных фирм в свои страны «на условиях локализации». Опыт ряда стран показывает, что следует не только создавать благоприятный режим для иностранных инвесторов, но и выдвигать им встречные требования, касающиеся обязательной передачи технологий, лицензий, размещения в стране помимо производственных подразделений еще и исследовательских центров.

Важным инструментом целенаправленной инновационно-промышленной политики государства является определение так называемых технологических коридоров. *Технологические коридоры* – это перечень обязательных требований и ограничений, предъявляемых к техническим и иным параметрам применяемых технологий, потребительской продукции и услуг, устанавливаемый государством, с разбивкой по годам и нарастанием их жесткости со временем. Речь при этом идет не просто о технических регламентах и стандартах, а о выстраивании этих регламентов в систему, в цепочки взаимосвязанных

ограничений, направленных на изменение технологического уровня соответствующей сферы. Вводя такие стандарты, государство, например, добивается снижения энергоемкости отечественной экономики, заботится о здоровье граждан, а также стимулирует производителей обращаться к разработчикам новых технологий и формирует устойчивый спрос на передовые технологии и услуги.

Выводы

1. Наука, непрерывно пополняющая потенциал знаний человека об окружающем мире, была и остается главным источником для предпринимательских инициатив по инновационному развитию производства в целях удовлетворения возвышающихся потребности общества. С учетом того, что получение научного знания и его прикладное использование не совпадают во времени и разделяются интервалами в десятки лет, развитие науки и продвижение инноваций всегда поддерживается государством.

2. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» государственная научно-техническая политика трактуется как составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации их достижений. В развитие этого подхода с учетом возросшей значимости в рыночных условиях проблемы коммерческой результативности науки и техники возникла потребность проектировать и осуществлять не только на уровне фирм, но и на уровне государства целенаправленную инновационную политику. Поскольку содержание инновационной политики в решающей степени определяется стратегией промышленного развития особое значение на современном этапе имеет формирование и реализация комплексной инновационно-промышленной политики.

3. Промышленная политика — это последовательная организация работы государственного и частного секторов в том, что касается принятия решений в области производства и инвестирования, развития инфраструктуры и человеческого ка-

питала, а также условий внешней торговли в целях количественного, качественного и структурного стимулирования отечественного производства. Поскольку сердцевинной промышленной ныне является непрерывное обеспечение всей экономики научно-технологическими нововведениями с высоким потенциалом эффективности правомерно ее характеризовать как инновационно-промышленную политику.

4. Ключевое значение для интенсификации инновационной деятельности в стране имеет формирование развитой национальной инновационной системы. НИС следует рассматривать как подсистему национальной экономики, которая состоит из различных институтов и экономических структур, оказывающих влияние на темпы, направления и эффективность научно-технологических изменений в обществе.

5. Для становления современной инновационной экономики в России важно четко определить национальные конкурентные преимущества, стратегические технологические приоритеты, построить инновационную инфраструктуру, разобраться с интеллектуальными ресурсами и выстроить взаимоотношения государства и бизнеса, в чем большую роль призваны сыграть «институты развития», гибкие венчурные системы поддержки предпринимательства и др.

Одной из важнейших задач государства при этом является формирование в стране институциональных условий, побуждающих предпринимателей создавать инновации и обновлять производственный аппарат, активно участвовать в программах научно-технологического развития национального масштаба.

Контрольные вопросы и задания

1. Каково экономическое содержание государственной научно-технологической политики? Как она соотносится с понятием инновационная политика государства?
2. Какие функции возлагаются на национальную инновационную систему (НИС)?
3. Опишите и обоснуйте оптимальную, с вашей точки зрения, модель промышленной политики для современного этапа развития России.
4. Назовите приоритеты инновационно-промышленной политики современной России.

5. Определите соотношение ролей бизнеса и государства в инновационном развитии.
6. В чем особенности венчурного финансирования инноваций?
7. Определите роль инжиниринга в создании и распространении инноваций.

Литература

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия – 2020»). Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

Друкер П.Ф. Бизнес и инновации: Пер. с англ. М.: Изд. дом «Вильямс», 2007.

Иванов В.В. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М., 2004.

Инновационный путь развития для Новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд. М., 2008.

Инновационный тип развития экономики России: Учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. А.Н. Фоломьева. М.: Изд-во РАГС, 2008.

Глазьев С.Ю. Экономическая теория технического развития. М.: Наука, 1990.

Зинов В.Г., Вовк Д.Н. Инновационный бизнес: практика передачи технологий. М.: Дело, 2010.

Плетнев К.И. Научно-техническая сфера России: проблемы и перспективы. М.: Наука, 2011.

Портер М. Международная конкуренция: Пер. с англ. М.: Междунар. отношения, 1993.

Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм / Под ред. К.Р. Гончар, Б.В. Кузнецова. М.: Вершина, 2008.

Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1989.

Глава 17

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИЦИЙ¹

1. Понятие инвестиций, содержание инвестиционной политики государства

Инвестиции есть долгосрочные вложения капитала в экономику, осуществляемые с целью получения прибыли или достижения иного полезного эффекта. Инвестиции как часть сбережений общества представляют собой «вычет» из текущего потребления ради неких будущих целей.

В более развернутом виде инвестиции определяют как денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, иное имущество, а также имущественные и иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Различают *внутренние* и *заграничные* инвестиции. По направлениям инвестирования инвестиции подразделяются на финансовые и реальные. *Финансовые* инвестиции это вложения в финансовые инструменты, т.е. вложения в акции, облигации, другие ценные бумаги и банковские депозиты. *Реальные* инвестиции включают вложения в основной капитал и вложения в прирост запасов материальных оборотных средств. Кроме того, *выделяют группу инвестиций в нематериальные активи-*

¹ Использованы материалы проф. А.М. Марголина, проф. В.К. Гуртова и доп. С.А. Семенова из гл. 16 и 17 кн.: Государственное регулирование экономики: Учебник. 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

вы, куда входят вложения в приобретение патентов, лицензий, авторских прав, торговых марок, товарных знаков, программных продуктов и др.

С точки зрения степени участия в управлении объектом инвестирования различают прямые, портфельные и прочие инвестиции. *Прямыми* считаются инвестиции, осуществляемые юридическими или физическими лицами, имеющими право участия в управлении объектом инвестирования (контролирующими не менее 10% голосующих акций или уставного капитала предприятия), либо получающими такое право в результате вложения средств. *Портфельные* инвестиции — это покупка акций и паев, не дающих инвестору возможности ощутимого влияния на управление предприятием (его доля в капитале даже после произведенной покупки не достигает 10%). *Прочие* инвестиции — это предоставление кредитов различных видов (торговых, инвестиционных и др.), не предполагающее участие кредитора в управлении.

Инвестиции в экономику — главный фактор экономического роста и обеспечения устойчивого социально-культурного развития. На первом этапе рыночных реформ в России произошло резкое свертывание инвестиционной деятельности. В 1998 г. объемы инвестиций в основной капитал составили лишь около 21% относительно предреформенного 1990 г., что сказалось на снижении объемов ВВП почти в 2 раза. Начиная с 1999 г. вплоть до 2008 г. объемы инвестиций непрерывно росли, их индекс к 1995 г. в 2008 г. оставил 213,7% (см. табл. 17.1). Однако кризисные в мире процессы далее сказались на резком спаде инвестиционной деятельности в 2009 г., и к 2011 г. объем инвестиций в основной капитал еще не достиг уровня 2008 г.

Выход на уровень устойчивого расширенного воспроизводства требует на данном этапе в России капиталовложений не менее 30–31% ВВП. У нас эта доля была в последние годы на уровне 15–17%, между тем в 1990 г. она составляла 39% ВВП. Одна из ключевых современных проблем — добиться, чтобы национальные инвестиционные программы стали инновационно насыщенными

Инвестиции в экономику и социальные объекты осуществляют государство, частные компании, физические лица, региональные власти, муниципалитеты, неправительственные организации. Таблица 17.2 характеризует структуру инвестиций в основной капитал в РФ по источникам финансирования. Собственные средства хозяйственных организаций со-

Таблица 17.1

Инвестиции в основной капитал в России в 1992–2011 гг.

| | 1992 г. | 1995 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб. (до 2000 г. — трлн руб.) | 2,7 | 267,0 | 1165,2 | 3611,1 | 4730,0 | 6716,2 | 8781,6 | 7976,0 | 9152,1 | 10776,8 |
| Индексы физического объема инвестиций в основной капитал (в постоянных ценах): | | | | | | | | | | |
| в % к предыдущему году | 60,3 | 89,9 | 117,4 | 110,9 | 116,7 | 122,7 | 109,9 | 84,3 | 106,0 | 108,3 |
| в % к 1995 г. | 166,4 | 100 | 84,6 | 135,8 | 158,4 | 194,4 | 213,7 | 180,1 | 190,9 | 206,8 |

Таблица 17.2

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (в % к итогу)*

| | 1995 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Инвестиции в основной капитал — всего | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе по источникам финансирования: | | | | | | | | | |
| собственные средства | 49,0 | 47,5 | 44,5 | 42,1 | 40,4 | 39,5 | 37,1 | 41,2 | 42,7 |
| из них: | | | | | | | | | |
| прибыль, остающаяся в распоряжении организации | 20,9 | 23,4 | 20,3 | 19,9 | 19,4 | 18,5 | 16,0 | 14,7 | 17,2 |
| амортизация | 22,6 | 18,1 | 20,9 | 19,2 | 17,6 | 17,3 | 18,2 | 20,5 | 21,6 |
| привлеченные средства | 51,0 | 52,5 | 55,5 | 57,9 | 59,6 | 60,5 | 62,9 | 58,8 | 57,3 |
| из них: | | | | | | | | | |
| кредиты банков | ... | 2,9 | 8,1 | 9,5 | 10,4 | 11,8 | 10,3 | 8,7 | 7,7 |
| в том числе кредиты иностранных банков | ... | 0,6 | 1,0 | 1,6 | 1,7 | 3,0 | 3,2 | 2,0 | 1,5 |
| заемные средства других организаций | ... | 7,2 | 5,9 | 6,0 | 7,1 | 6,2 | 7,4 | 5,6 | 5,0 |
| бюджетные средства | 21,8** | 22,0 | 20,4 | 20,2 | 21,5 | 20,9 | 21,9 | 19,4 | 18,8 |
| в том числе: | | | | | | | | | |
| из федерального бюджета | 10,1 | 6,0 | 7,0 | 7,0 | 8,3 | 8,0 | 11,5 | 10,0 | 9,8 |
| из бюджетов субъектов Российской Федерации | 10,3*** | 14,3 | 12,3 | 11,7 | 11,7 | 11,3 | 9,2 | 8,2 | 7,9 |
| средства внебюджетных фондов | 11,5 | 4,8 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| прочие | ... | 15,6 | 20,6 | 21,7 | 20,1 | 21,2 | 23,0 | 24,8 | 25,6 |

* С 2000 г. — без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

** Включая средства бюджетного фонда государственной поддержки приоритетных отраслей экономики.

*** Включая средства местных бюджетов.

ставляли в 1995–2010 гг. в общем объеме инвестиций менее половины (45–49%), и эта доля в 2008–2011 гг. несколько снизилась, па что повлиял кризис. Одновременно несколько возросла доля в инвестировании привлеченных средств и снизилась доля бюджетных источников финансирования инвестиций.

Масштабы и результативность инвестиционной деятельности в решающей степени в рыночных условиях зависят от инвестиционной активности предпринимательских структур. А это определяется инвестиционным климатом в стране, т.е. задаваемой государством совокупностью организационно-правовых, социально-экономических, политических и культурных предпосылок, предопределяющих целесообразность и возможность инвестирования. Наряду с этим государство способно решающим образом влиять на инвестиционную обстановку в стране посредством финансирования из бюджета национально значимых инвестиционных программ.

С учетом сказанного *государственная инвестиционная политика* может быть определена как часть социально-экономической политики государства, как система мер государственного регулирования экономики, направленная на формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

Обобщающими критериями эффективности государственной инвестиционной политики обычно служат масштаб и темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП), обеспечение роста дохода и потребления на душу населения, прогресс в области качества жизни и др. Вместе с тем при использовании такого рода показателей в качестве критериев эффективности надо учитывать множественность факторов, влияющих на конечную эффективность, а также наличие объективного лага (разрыва во времени) между инвестициями и результатом в форме прироста ВВП и др.

К основным направлениям инвестиционной политики государства на современном этапе реформирования российской экономики следует отнести:

- снижение процентных ставок до уровня, соответствующего эффективности инвестиций в реальный сектор экономики, на основе обеспечения сбалансированного бюджета и дальнейшего снижения инфляции;

- завершение налоговой реформы, предполагающей расширение инвестиционных возможностей субъектов рынка, а также совершенствование амортизационной политики;
- повышение инвестиционной привлекательности предприятий на основе решения проблемы «эффективного собственника»;
- развитие инфраструктуры инвестиционного рынка и формирование атмосферы взаимного доверия между инвестиционными институтами и частными инвесторами;
- формирование условий для трансформации в инвестиции сбережений населения;
- снижение административных барьеров инвестиционной деятельности, включая упрощение бюрократических процедур выбора инвестором местоположения создаваемых предприятий и получения необходимых согласований на прединвестиционной стадии реализации инвестиционных проектов;
- формирование организационно-правовых предпосылок снижения инвестиционных рисков на основе укрепления судебной системы и повышения качества гарантий защиты прав инвесторов с целью стимулирования трансформации в реальные инвестиции сбережений населения, прямых инвестиций внутренних и внешних стратегических инвесторов;
- применение дифференцированного инструментария стимулирования инвестиционной деятельности в различных отраслях экономики с учетом их стратегических перспектив, приоритетности развития для экономики страны и возможности получения мультипликативного эффекта за счет перелива инвестиционного спроса по цепочкам межотраслевых взаимодействий;
- снижение неравномерности инвестиционной привлекательности российских регионов, имеющих глубокие различия как в уровне экономического развития, так и в уровне рисков долгосрочного инвестирования в основной капитал;
- повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов на основе повышения эффективности отбора и реализации целевых программ, разработки обеспечивающих согласование интересов предприятий, инвестиционных институтов и государства механиз-

мов поддержки приоритетных проектов, усиления государственного контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных инвестиций.

2. Механизмы стимулирования инвестиционной активности

Одна из важнейших задач государства в области инвестиций состоит в укреплении инвестиционного потенциала первичных хозяйственных структур и повышении их заинтересованности эффективно вкладывать деньги в развитие и модернизацию производства.

Формирование собственного инвестиционного потенциала хозяйственных структур происходит из двух основных источников: амортизационных отчислений и чистой прибыли, состояние которых непосредственным образом зависит от амортизационной и налоговой политики государства. Кроме того, ресурсные возможности субъектов экономики и их инвестиционная активность во многом определяются государственной политикой, регулирующей привлечение заемных источников финансирования капиталовложений, развитие лизинговых операций, инвестиционные возможности рынка ценных бумаг и др. Рассмотрим кратко эти основные компоненты государственной политики механизма стимулирования инвестиционной активности в России.

Амортизационная политика. Определение размера амортизационных отчислений зависит от подходов к определению состава и стоимости амортизируемого имущества, методики отнесения этого имущества к той или иной амортизационной группе и установленного порядка расчета сумм амортизации. В мировой практике в целях стимулирования научно-технологического обновления производства на предприятиях вместо традиционного линейного способа накопления амортизационных фондов широко используются методы ускоренной амортизации. Ускоренная амортизация предполагает предоставление предприятиям права начисления амортизации в первые годы эксплуатации основных фондов повышенными нормами и реализуется несколькими способами.

Наиболее распространенными среди способов ускоренной амортизации основного капитала, применяемыми в развитых странах, являются метод искусственного сокращения срока

службы, метод суммы чисел и метод уменьшающегося остатка¹. В табл. 17.3 проводится сопоставление алгоритмов начисления амортизации по трем указанным методам ускоренной амортизации в сравнении с традиционным равномерным методом, что подкрепляется иллюстративным расчетом.

Линейный методы начисления амортизации остаются самыми распространенными в силу своей простоты, но они не соответствуют требованиям НТП. Другой разрешенный в России метод — нелинейный, — хотя и относится к ускоренным, но также ограничен в возможностях.

Так, низкорентабельные предприятия зачастую просто «отсекаются» от применения нелинейного метода, поскольку получаемый в начале периода эксплуатации прирост амортизационных отчислений может превысить размер получаемой прибыли, а увеличение цены реализации продукции оказывается невозможным по причине спросовых ограничений. Сохранение нелинейного метода снижает собственный инвестиционный потенциал предприятий обрабатывающей промышленности, ориентированной преимущественно на внутренний рынок и работающей со средней рентабельностью 6–7%.

Ключевым направлением совершенствования амортизационной политики следует считать расширение сферы применения ускоренной амортизации и самостоятельности предприятий в области определения норм амортизации и стоимостной оценки основных фондов. Так, высокорентабельные предприятия могли бы использовать метод искусственного сокращения срока службы, обеспечивающий наибольшие темпы прироста собственного инвестиционного потенциала в период начисления ускоренной амортизации (они существенно выше, чем при нелинейном методе). Для тех предприятий, которые вынуждены работать с низкой рентабельностью, более приемлем метод суммы чисел или метод уменьшающегося остатка с коэффициентом ускоренного начисления амортизации меньше двух.

¹ В России законодательством предусматривается два основных метода амортизации — линейный и нелинейный. Если первый из них означает привязку нормы амортизации к *первоначальной* стоимости объекта, что означает стабильную равномерность ежемесячных сумм амортизационных отчислений, то при нелинейном методе сумма амортизации рассчитывается как произведение нормы амортизации на *остаточную* стоимость амортизируемого имущества. Таким образом, нелинейный метод является в РФ единственным узаконенным методом ускоренной амортизации.

Таблица 17.3

Сопоставление методов начисления амортизации

| | Методы начисления амортизации | | | |
|--|--|--|---|------------------------------|
| | Традиционный метод равномерного начисления | Ускоренное начисление амортизации | | |
| | | метод искусственного сокращения срока службы | метод суммы чисел | метод уменьшающегося остатка |
| Стоимость основных фондов | 120 | 120 | 120 | 120 |
| Срок службы основных фондов | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Расчетная формула определения нормы амортизации | $a_n = 1 : T_{cl}$ | $a_t = 1 : (T_{cl}/n)$ | $a_t = (T_{cl} - t + 1) : (1 + 2 + 3 + \dots + T_{cl})$ | $a_t = m : T_{cl}$ |
| Норма амортизации по годам периода эксплуатации | | | | |
| | | При $n = 2$ | | При $m = 1,5$ |
| 1-й год | 1/6 | 1/3 | 6/21 | 1/4 |
| 2-й год | 1/6 | 1/3 | 5/21 | 1/4 |
| 3-й год | 1/6 | 1/3 | 4/21 | 1/4 |
| 4-й год | 1/6 | 0 | 3/21 | 1/4 |
| 5-й год | 1/6 | 0 | 2/21 | 1/4 |
| 6-й год | 1/6 | 0 | 1/21 | 1/4 |
| Сумма средств в амортизационном фонде нарастающим итогом | | | | |
| 1-й год | 20 | 40 | 34,3 | 30,0 |
| 2-й год | 40 | 80 | 62,9 | 52,5 |
| 3-й год | 60 | 120 | 85,8 | 69,4 |
| 4-й год | 80 | 120 | 102,9 | 82,1(86,3) |
| 5-й год | 100 | 120 | 114,3 | 91,6(103,2) |
| 6-й год | 120 | 120 | 120,0 | 98,7(120) |

Примечание. В таблице использованы следующие условные обозначения: a_n – норма амортизации; a_t – норма амортизации в момент времени t периода эксплуатации продолжительностью T_{cl} ; n – коэффициент искусственного сокращения срока службы; m – коэффициент ускорения начисления амортизации по методу уменьшающегося остатка.

Налоговое стимулирование инвестиционной деятельности. Важно преодолеть однобокую ориентацию существующей налоговой системы на реализацию лишь фискальной функции, существенно усилив стимулирующую развитие функцию. Зло-

бодневными в этой части мерами являются: расширение сферы применения инвестиционного налогового кредита, представляющего собой отсрочку налогового платежа в целях стимулирования инвестиционной активности и обновления основных средств предприятиями на основании кредитного соглашения с налоговыми органами, ускоренное возмещение налога на добавленную стоимость при строительстве, отнесение на издержки производства и реализации продукции расходов на НИОКР. Можно использовать опыт ряда стран по освобождению от налогообложения реинвестируемой части прибыли, а также, где целесообразно, практиковать снижение подоходного налога на корпорации в определенном проценте (обычно это 6–10%) от их инвестиционных затрат.

Привлеченные и заемные источники финансирования инвестиций. Их роль (как видно из табл. 17.2) весьма значительна, и по мере улучшения инвестиционного климата и повышения инвестиционного рейтинга России процесс нарастания привлеченных и заемных средств в составе инвестиций в основной капитал будет усиливаться, повышая эффективность взаимодействия финансового и реального секторов экономики. В поисках внешних инвестиционных ресурсов предприятия будут стремиться минимизировать типичные для отечественной экономики инвестиционные риски, обеспечивая большую прозрачность финансовых потоков и структуры собственности, повышение качества предоставляемой инвесторам информации, улучшение взаимоотношений с миноритарными акционерами.

Российские банки, хотя и наращивали в последнее время портфель кредитов предприятиям, занимались преимущественно краткосрочным кредитованием, а доля банковских кредитов в общем объеме инвестиций в основной капитал едва превышает 5%. С одной стороны, это свидетельствует о слабости российской банковской системы, не располагающей достаточным капиталом для масштабного кредитования предприятий и имеющей структуру пассивов, не способствующую долгосрочным инвестициям, а с другой стороны, указывает на неготовность предприятий к получению инвестиций, в том числе по причине отсутствия достаточной квалификации для разработки обоснованных инвестиционных предложений в кредитные подразделения банков.

В сложившихся условиях перспективы увеличения объемов долгосрочного кредитования банками предприятий реального сектора экономики или предоставления гарантий возврата

привлекаемых инвестиций неразрывно связаны с интеграцией банковского, промышленного и торгового капитала, в частности путем формирования финансово-промышленных групп (ФПГ)¹.

Предпринятые в стране меры по увеличению собственного капитала банков, несомненно, повлияли на повышение их инвестиционного потенциала. Дальнейшему развитию данной тенденции могло бы также способствовать:

- освобождение от налога на прибыль той ее части, которая направляется на увеличение капитала банков;
- стимулирование синдицированного кредитования крупных проектов, а также укрупнения банков путем слияний и (или) поглощений;
- использование механизма субсидирования процентных ставок по инвестиционным кредитам, предоставляемым для осуществления приоритетных проектов
- расширение практики рефинансирования коммерческих банков со стороны ЦБ РФ под залог обязательств платежеспособных клиентов банков с позитивной кредитной историей и отсутствием просроченных долгов перед бюджетами различных уровней и контрагентами.

Развитие лизинга. Опыт промышленно развитых стран показывает, что за счет лизинга целесообразно финансировать до 25–30% капиталовложений. В России эта доля пока не превышает 7–8%, хотя темпы роста рынка лизинговых услуг в последнее время выше, чем общие темпы инвестиционной активности.

Классическая лизинговая сделка предполагает наличие трех основных участников: фирмы, производящей основные фонды (предметы лизинга); лизинговой компании (лизингодателя), закупающей их у производителя; предприятия (лизингополучателя), получающего необходимые ему машины и оборудование у лизингодателя по договору лизинга. Эффект от лизинга прежде всего реализуется в сфере деятельности лизингополучателя, что проявляется в следующем: обеспечении расширения производства и обслуживания необходимых основных

¹ Финансово-промышленная группа — совокупность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои материальные и нематериальные активы на основе договора в целях технологической или экономической интеграции для реализации инвестиционных и иных проектов и программ.

фондов без крупных единовременных затрат и необходимости привлечения заемных средств; меньшей затратно-емкости и большей гибкости по сравнению с обычным банковским кредитом; уменьшении налогооблагаемой прибыли при отнесении лизинговых платежей на расходы по производству продукции; применении ускоренной амортизации предмета лизинга методом искусственного сокращения срока службы; снижении риска случайной гибели имущества при оперативном лизинге с распределением его на лизингодателя; приобщении к накопленному лизинговыми компаниями опыту в разработке бизнес-планов инвестиционного проекта. Соответственно лизингодатель в лизинговых сделках обретает возможности повышения устойчивости функционирования своих структур за счет расширения инструментов финансирования и диверсификации своей деятельности.

Привлечение инвестиций с рынка ценных бумаг. При помощи механизмов фондового рынка корпорации могут добиваться аккумулярования значительных ресурсов путем эмиссии облигаций (привлечение заемного капитала) или акций (увеличение собственного капитала компании).

Привлекая заемный капитал, предприятие принимает на себя обязательство регулярно выплачивать определенный процент, а также погасить основную сумму долга по окончании срока займа (или в соответствии с согласованным графиком платежей). Облигации различаются по типам эмитентов на государственные (федерального, субфедерального и муниципального уровней) и корпоративные; по срокам обращения — краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 до 5 лет) и долгосрочные (более 5 лет). По способу получения дохода выделяются два типа облигаций: 1) купонные облигации, по которым владелец может получать доход в виде периодических процентных выплат к номинальной стоимости облигаций и 2) дисконтные облигации, доход по которым поступает в момент их погашения (за счет более высокой номинальной стоимости облигации по сравнению с ценой ее приобретения).

Эмиссия акций может использоваться для финансирования таких долгосрочных проектов, которые не могут быть профинансированы с помощью долговых инструментов. Акции являются выражением права собственности на долю в капитале акционерного общества. Акционеры совместно разделяют риски, связанные с деятельностью компании, и имеют право на получение определенной части прибыли компании. В зависимости

от способа реализации трех ключевых прав акционера — права участия в управлении АО, права на получение дохода и права на получение части доходов от продажи активов АО в случае его банкротства — различают простые и привилегированные акции. Так, при банкротстве АО имущественные претензии владельцев привилегированных акций удовлетворяются раньше, чем претензии владельцев простых акций.

Дивиденд по привилегированным акциям выплачивается в соответствии с заранее установленным процентом, а соотношение доходов владельцев простых и привилегированных акций соответствует так называемому золотому правилу инвестирования, в соответствии с которым на наибольшую доходность своих инвестиций может рассчитывать тот инвестор, который рискует больше (так, владелец простой акции может рассчитывать на больший доход, но может и не получить его совсем). Что же касается права голоса на общем собрании акционеров, то им обычно обладает лишь владелец простой акции, а привилегированные акции становятся голосующими только в том случае, если по ним не выплачиваются дивиденды.

Поскольку дивиденды, выплачиваемые по акциям, как правило, выше процентов по депозитам, то выпуск акций обходится компании дороже банковского кредита или выпуска облигаций. Вместе с тем, если компания в краткосрочной перспективе не планирует начислять высокие дивиденды и в случае роста курсовой стоимости акций компании, эмиссия акций может оказаться более дешевым вариантом привлечения компанией инвестиций.

Мировой практикой установлено, что капитализация (т.е. стоимость всех обращающихся на рынке акций) компании реального сектора экономики, устойчиво работающей на рынке, должна примерно соответствовать объему ее продаж за 10–12 месяцев. В России эти пропорции в основном достигнуты только по крупнейшим эмитентам (так называемым голубым фишкам фондового рынка), т.е. инвестиционная роль фондового рынка у нас еще весьма слабая. Для приведения в действие имеющегося здесь потенциала было бы полезным осуществление таких государственных мер, как:

- снижение налогообложения эмиссий ценных бумаг;
- льготное налогообложение доходов частных инвесторов паевых инвестиционных фондов;

- упрощение процедуры государственной регистрации эмиссий ценных бумаг;
- обеспечение институционализации здоровых правил поведения инвесторов и эмитентов на фондовом рынке, закрепляемых в виде добровольных «кодексов корпоративного поведения» и т.п., с целью устранения под контролем общества таких негативных сторон российского бизнеса, как вывод активов, проведение незаконной консолидации, произвол менеджмента, нарушающего общепринятые в развитых странах права акционеров и др.;
- введение строгих и прозрачных стандартов отчетности для инвестиционных институтов, работающих на рынке ценных бумаг;
- создание необходимых условий для расширения спектра финансовых инструментов на фондовом рынке, включая восстановление рынка государственных облигаций, развитие рынков ипотечных и производных ценных бумаг.

Обеспечение эффективного использования бюджетных инвестиционных ресурсов. Несмотря на количественно снижающуюся долю консолидированного бюджета в общем объеме инвестиций в основной капитал (см. табл. 17.2) значение государственного участия в инвестиционном процессе трудно переоценить. Так, важнейшими направлениями бюджетного инвестирования были и останутся: развитие инфраструктуры, науки, многих областей социальной сферы, осуществление приоритетных национальных проектов и программ. Особенно важно то, что реализация значимых для общества инвестиционных программ за счет бюджетных средств выступает важным элементом стратегии формирования благоприятного инвестиционного климата в стране, включения механизма «инвестиционного мультипликатора», способствующего распространению спроса на инвестиции и инновации.

Со стороны российского государства в этом направлении были предприняты некоторые организационные меры. Создано Агентство стратегических инициатив (АСИ), уже реализовавшее ряд предпринимательских инициатив по улучшению инвестиционного климата, а также Агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций.

Взвешенная государственная инвестиционная политика предполагает четкое разграничение инвестиций, направляемых на реализацию социально значимых (практически бесприбыль-

ных) проектов, финансируемых в рамках целевых программ, и проектов, коммерчески окупаемых, осуществляемых за счет Федеральной адресной инвестиционной программы (или ее региональных аналогов), либо за счет средств специализированных инвестиционных фондов.

Государственные инвестиционные программы формируются с учетом приоритетов социально-экономического развития страны и направляются на реализацию конкретных целей структурной, научно-технической, социальной, экологической и других видов политики государства. Эффективность намеченных целевых инвестиционных программ в решающей степени зависит от полноценности их ресурсного обеспечения. На всех этапах принятия решений по разработке новых и пролонгации действующих целевых программ важно проводить в жизнь ключевой принцип программно-целевого подхода — обеспечивать концентрацию ресурсов на ограниченном круге наиболее приоритетных направлений, обеспечивающих достижение максимального народнохозяйственного эффекта. И, разумеется, государственный бюджет не должен рассматриваться заказчиками целевых программ как источник безвозвратного финансирования. Нужно обеспечить расширение финансовой базы реализуемых программ на основе привлечения внебюджетных источников финансирования. Так, весьма перспективно использование разнообразных форм государственно-частного партнерства, в том числе концессионных механизмов.

При выборе проектов, которые могут претендовать на получение государственной поддержки, целесообразно учитывать следующие принципиальные положения:

- бюджетные инвестиционные ресурсы не должны расходоваться на финансирование локальных коммерческих быстрокупаемых проектов, не имеющих общественной значимости. Инициаторы подобных проектов могут привлечь частные инвестиции на обычных условиях, не пользуясь дополнительными преференциями;
- нецелесообразна господдержка тех проектов, которые связаны с закупкой иностранного оборудования на инвестиционной стадии реализации проекта и сырья и комплектующих на его эксплуатационной стадии. Если иностранная компания заинтересована в сбыте своих товаров на российском рынке и ее экспансия не противоречит национальным интересам, то ее необходимо стимулировать к самостоятельному

созданию собственного производства на российской территории в рамках действующего законодательства;

- перспективными направлениями размещения государственных инвестиционных ресурсов в реальном секторе российской экономики являются содействие организации новых или модернизация действующих высокотехнологичных производств товаров с высокой долей добавленной стоимости и располагающих либо экспортным, либо импортозамещающим потенциалом.

Государственной поддержки также заслуживают проекты, отличающиеся повышенным мультипликативным эффектом инвестирования, связанным с вовлечением в орбиту деловой активности предприятия-получателя господдержки других отечественных хозяйствующих субъектов.

3. Эффективность инвестиционных проектов

Инвестиции целесообразны тогда и постольку, когда и постольку позитивный эффект, вызываемый ими, превосходит понесенные затраты. Данный эффект измеряется приростом доходов или получением других полезных результатов, например дополнительных социальных благ. Теория и практика выработали множество разнообразных методов и форм оценки эффективности инвестиций применительно к разным ситуациям и с учетом особенностей конкретных участников инвестиционного процесса. Наиболее детально проблема эффективности проработана применительно к оценке инвестиционных проектов, что вполне объяснимо, поскольку любые решения об инвестировании изначально принимают форму проектов. В России вся работа, связанная с определением эффективности инвестиций, строится на базе положений, закрепленных в специальных Методических рекомендациях¹ (МР). Обратим внимание на некоторые основополагающие принципы оценки эффективности инвестиционных проектов (ИП), закрепленные в упомянутых МР.

Начнем с того, что ИП должен анализироваться на протяжении всего его жизненного цикла (расчетного периода) — от проведения прединвестиционных исследований до прекраще-

¹ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (Третья редакция, исправленная и дополненная). 2008.

ния проекта. Далее, указывается на необходимость моделирования денежных потоков, включающих все связанные с осуществлением проекта денежные поступления и выплаты за проектный цикл с учетом возможности использования различных валют. Особое значение придается учету так называемого фактора времени, что означает необходимость оценки изменения во времени параметров проекта и его экономического окружения, а также важность учета неравноценности разновременных затрат и/или результатов. Последнее осуществляется с помощью инструментов дисконтирования денежных величин. При этом должно быть учтено наличие разных участников проекта, несовпадение их интересов, приводящее к различным оценкам затрат и результатов.

В ходе оценок должны тщательно учитываться влияние инфляции, а также наличие неопределенностей и рисков, сопровождающих реализацию проекта. Требуется в максимальной степени учесть все наиболее существенные последствия реализации проекта для смежных сфер экономики включая социальную и экологическую.

На практике используются три формы представления эффективности инвестиционного проекта: общественная, коммерческая, бюджетная. *Общественная* эффективность есть система показателей, учитывающих социально-экономические последствия осуществления проекта для общества в целом, включая внешние эффекты и общественные блага. *Коммерческая* эффективность — система показателей, характеризующих целесообразность реализации ИП для предприятия-инициатора проекта и (или) внешнего частного инвестора. *Бюджетная* эффективность представляется системой показателей, характеризующих целесообразность реализации ИП для бюджетов различных уровней (она определяется в случае использования бюджетных средств для финансирования проекта). Применяемые для определения общественной, коммерческой и бюджетной эффективности показатели базируются на единых принципах.

Как уже говорилось, оценки эффективности проектов строятся на моделировании денежных потоков, предполагающем достоверное прогнозирование разработчиками бизнес-плана ИП, анализ динамики поступлений и выплат в течение проектного цикла, включающего прединвестиционную, инвестиционную и эксплуатационную фазы. Именно на прединвестиционной фазе осуществляется подготовка технико-экономического

обоснования целесообразности финансирования проекта. Классификация денежных потоков, генерируемых проектом, представлена в табл. 17.4.

Таблица 17.4

Классификация денежных потоков инвестиционного проекта

| Вид деятельности | Поступления денежных средств | Выплаты денежных средств |
|--|--|--|
| Производственная (операционная) деятельность | Выручка от реализации продукции; прочие поступления | Приобретение сырья и материалов; расходы на оплату труда; расходы на прирост чистого оборотного капитала*; уплата страховых платежей и налогов |
| Инвестиционная деятельность | Доходы от инвестиций в ценные бумаги; доходы от продажи активов; поступления от филиалов | Приобретение основного капитала; расходы на формирование оборотного капитала на инвестиционной стадии проекта |
| Финансовая деятельность | Поступления от продажи ценных бумаг; полученные займы | Выплаты процентов по кредитам и облигациям; выплаты дивидендов |

* Потребность в оборотном капитале рассчитывается как разность между оборотными активами и оборотными пассивами.

Один из важнейших принципов оценки эффективности инвестиций состоит в необходимости учета фактора времени при сопоставлении разновременных денежных поступлений и выплат. Известно, что одни и те же денежные суммы различаются по своей ценности в зависимости от того, на каком отрезке времени реализации ИП они рассматриваются.

Для приведения разновременных денежных поступлений и выплат к единому отрезку времени используются процедуры дисконтирования. Обычно при оценках ИП денежные потоки приводятся к началу проектного цикла, что выполняется путем умножения денежных сумм, проявляющихся в последующий год t , на соответствующий коэффициент дисконтирования α_t :

$$\alpha_t = (1 + E)^{-t}, \quad (17.1)$$

где E — норма дисконтирования; t — порядковый номер года проектного цикла.

Экономическое содержание нормы дисконтирования (синонимы — норма дисконта, норма эффективности, барьерная ставка) состоит в том, что она отражает минимально допустимую для инвестора величину дохода в расчете на единицу авансированного капитала. Норма дисконта может быть определена исходя из двух основных подходов. Первый основывается на измерении альтернативной доходности, так что норма дисконта зависит от ответа на вопрос: «Обеспечит ли реализация инвестиционного проекта уровень доходности бóльший, чем доступные инвестору альтернативы, сопоставимые с рассматриваемым проектом по уровню риска?» Такой подход соответствует ситуации, когда инвестор планирует реализовать проект исключительно за счет собственных средств.

Если же инвестиции привлекаются из нескольких источников, включающих и доленое, и долговое финансирование, часто используется другой подход, заключающийся в оценке стоимости капитала, необходимого для осуществления проекта. То есть норма дисконта зависит от ответа на вопрос иного плана: «Дадут ли инвестиции в осуществление проекта уровень доходности бóльший, чем они сами стоят?»

В рамках концепции альтернативной доходности инвестор, как правило, принимает во внимание так называемую безрисковую доходность, которая соответствует текущему уровню доходности государственных ценных бумаг (что соответствует цифре примерно 7% годовых), увеличенную на размер премии за риск с учетом особенностей проекта.

В общем случае оценка эффективности инвестиционных проектов может осуществляться в соответствии с принципиальной двухэтапной схемой, рекомендованной в МР (см. рис. 17.1).

На первом этапе рассчитываются показатели эффективности проекта в целом с целью укрупненной экономической оценки проектных решений и создания условий для поиска инвесторов. Особенностью этого этапа является оценка эффективности проекта с позиций единственного участника, реализующего его за счет собственных средств. На втором этапе уточняется состав участников проекта и определяются финансовая реализуемость и эффективность участия в проекте каждого из них. При оценке эффективности ИП используются разнообразные конкретные показатели, среди которых ключевыми являются чистый дисконтированный доход, срок окупаемости, внутренняя норма доходности и индекс прибыльности инвестиций. Порядок их расчетов детально описан в МР, по-

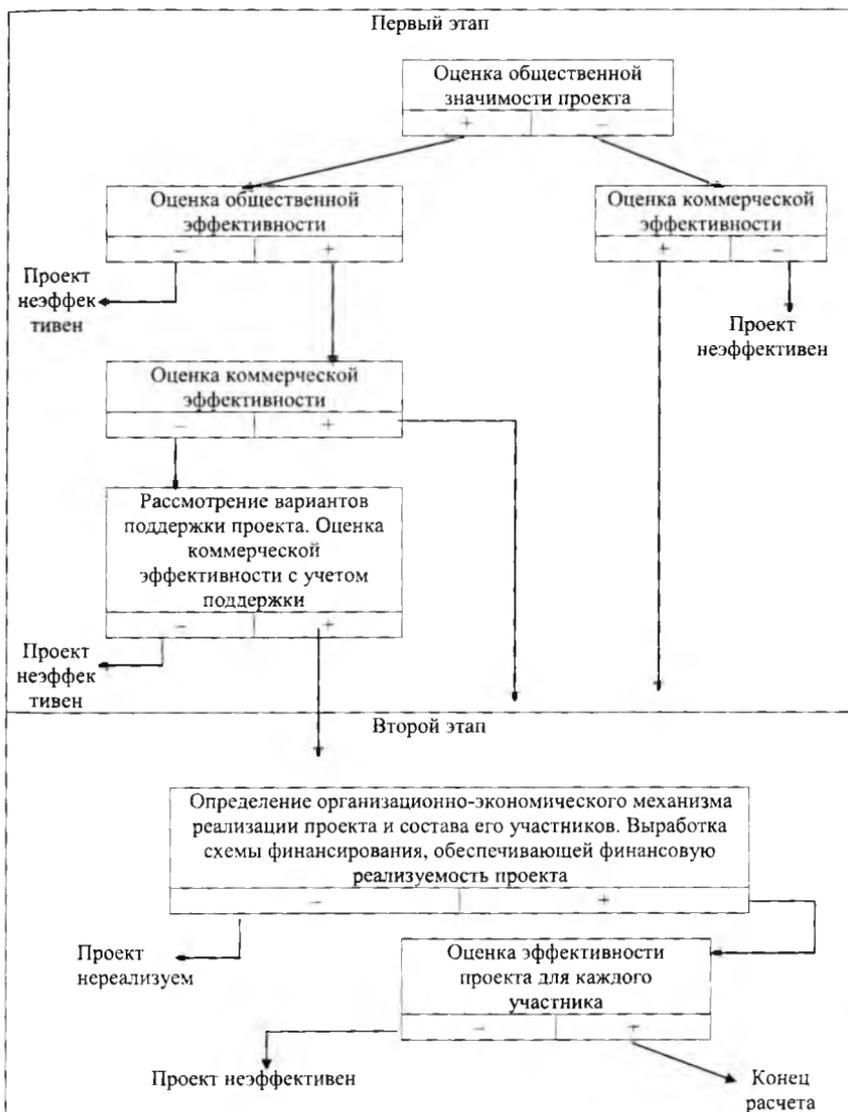


Рис. 17.1. Принципиальная схема оценки эффективности инвестиционного проекта

этому здесь остановимся лишь на содержании центрального оценочного показателя — чистого дисконтированного дохода (по аналогии с которым легко разобраться в содержании других используемых показателей оценки).

Чистый дисконтированный доход есть превышение интегральных (за расчетный период времени) дисконтированных денежных поступлений над интегральными дисконтированными денежными выплатами, обусловленными реализацией проекта. Заметим, что чистый дисконтированный доход согласно общепринятой международной трактовке именуется как *чистая современная стоимость* (net present value — NPV). Он рассчитывается по формуле:

$$\text{ЧДД} = \sum_{t=0}^{T_{\text{пн}}} (R_t - Z_t) \times \alpha_t - K_0, \quad (17.4)$$

где ЧДД — чистый дисконтированный доход за проектный цикл $T_{\text{пн}}$; R_t — денежные поступления на t -м интервале проектного цикла; Z_t — выплаты на t -м интервале расчетного периода за исключением капиталовложений¹; α_t — коэффициент дисконтирования; K_0 — сумма дисконтированных капиталовложений.

Таким образом, методика определения ЧДД заключается в суммировании дисконтированных сальдо денежных потоков в течение расчетного периода времени. Рассматриваемый проект может быть признан экономически эффективным, если чистый дисконтированный доход положителен ($\text{ЧДД} > 0$). При сравнении вариантов осуществления инвестиционных проектов с одинаковым горизонтом расчета следует руководствоваться критерием максимума чистого дисконтированного дохода ($\text{ЧДД} \rightarrow \max$).

Важное практическое значение при оценках ИП имеет определение *срока окупаемости*, т.е. промежутки времени, в течение

¹ Поскольку в основе методики определения чистого дисконтированного дохода лежит концепция дисконтированных потоков реальных денег, возникает необходимость разграничения отдельных видов затрат, относимых на себестоимость производимой продукции, и фактических оттоков денежных средств. В частности, в экономической литературе, посвященной изложению теории оценки эффективности инвестиций, как правило, специально оговаривается необходимость отказа от учета в составе оттоков денежных средств амортизационных отчислений (их учет в составе затрат в формуле 17.4 означал бы, по сути дела, двойной счет капиталовложений).

ние которого сделанные инвестором вложения в проект возмещаются доходами от его реализации.

В качестве дополнительного оценочного показателя также часто рассчитывается *внутренняя норма доходности*, которую можно определить как норму дисконтирования, обращающую в нуль величину чистого дисконтированного дохода. Она отражает размер дохода в расчете на единицу инвестиций, вложенных в реализацию проекта.

Детализация методики определения рассмотренных показателей эффективности ИП связана с всесторонним учетом рисков, обусловленных с его реализацией.

4. Учет инвестиционных рисков

Под *инвестиционным риском* понимается возможность финансовых потерь участников инвестиционного проекта в процессе его реализации. Более высокой риск инвестирования обычно сопровождается установлением более высокой доходности инвестиций. Консервативный инвестор, склонный минимизировать свои риски, еще на стадии планирования внутренне соглашается на доходность, не превышающую среднерыночный уровень. Агрессивный инвестор, не чуждый рискованных вариантов инвестирования, наоборот, рассчитывает получить определенную премию за свой риск в виде дополнительной доходности.

Инвестиционные риски могут рассматриваться в различных разрезах и соответственно могут классифицироваться по тем или иным признакам. Например, в плане оценки инвестиционного климата в стране или регионе выделяют следующие виды рисков:

- экономический (отражает характер и тенденции экономического развития в стране или регионе);
- финансовый (учитывает сбалансированность финансов в стране, регионе, муниципальном образовании);
- политический (учитывает уровень политической стабильности);
- законодательный (характеризуется качеством инвестиционного законодательства);
- социальный (учитывает уровень социальной напряженности);
- экологический (отражает уровень требований по защите окружающей среды);
- криминальный (учитывает уровень преступности в регионе).

Большое значение имеет разделение рисков по степени их возможной диверсификации. Основная особенность *диверсифицируемых рисков* заключается в том, что, как правило, они могут быть застрахованы или минимизированы самим инвестором. Например, *риск непогашения долга* одним заемщиком может быть скомпенсирован высоким уровнем надежности других заемщиков. Соответственно необходимость уменьшения *риска ликвидности* предполагает целесообразность диверсификации активов с тем, чтобы потери при продаже какого либо актива могли быть скомпенсированы высоким уровнем доходности при продаже других активов.

К *недиверсифицируемым* относят риски, систематически возникающие по независящим причинам от предприятий-реципиентов инвестиций. Именно за этот вид рисков инвестор, как правило, требует дополнительную компенсацию путем увеличения своей доходности. Таковы рыночные риски, связанные с изменениями стоимости акций из-за больших колебаний курсов на фондовом рынке, а также процентные риски (неожиданные изменения ставки процента из-за кредитно-денежной политики уполномоченных органов государственной власти).

В плане эффективности инвестиций особый интерес представляют методы количественного анализа рисков и их минимизации на практике.

Для диагностики рисков и их учета при принятии решений о целесообразности (или, наоборот, нецелесообразности) осуществления инвестиционного проекта испытанным методом следует считать осуществление *экспертных оценок*. Оценки различных рисков делаются обычно отобранными группами экспертов в сравнительных баллах. Поскольку рассматриваемые риски неравноценны между собой, то разработчиками проекта, как правило, независимо от группы экспертов, определяются весовые коэффициенты значимости каждого риска. Итогом подобных расчетов является средневзвешенная балльная оценка риска варианта реализации проекта.

Среди используемых на практике методов управления рисками выделяются методы, ориентированные на *снижение* рисков, *сохранение* инвестиций, *диверсификацию* проектов и рынков и *передачу* рисков (страхование).

Одним из способов предотвращения возможных потерь является увеличение премии за риск, т.е. установление более высокого уровня доходности вложений по рисковому вложениям,

однако он сопровождается своими рисками, связанными со снижением спроса на активы.

На фондовых и финансовых рынках за последнее время стали применяться разнообразные, зачастую весьма изощренные инструменты страхования от рисков. Многоплановые функции здесь выполняют опционы. *Опцион* (от лат. *optio* — выбор, желание, усмотрение) — договор, по которому потенциальный покупатель или потенциальный продавец получает право, но не обязательство, совершить покупку или продажу актива (ценной бумаги или товара) по заранее оговоренной цене в определенный договором момент в будущем или на протяжении определенного отрезка времени. Под «ценой опциона» обычно подразумевают *премию по опциону*, т.е. сумму денег, уплачиваемую покупателем опциона продавцу при заключении опционного контракта. По экономической сути премия является платой за право заключить сделку в будущем. Существуют математические модели, позволяющие вычислить премию на основе текущей стоимости базового актива и его стохастических свойств (волатильности, доходности, и т.д.).

Весьма широко применяются такие механизмы страхования, как *хеджирование*. Этот термин (от англ. *hedge* — страховка, гарантия) означает открытие сделок на одном рынке для компенсации воздействия ценовых рисков равной, но противоположной позиции на другом рынке. Наиболее часто прибегают к хеджированию на базе фьючерсных контрактов. В последнее время целью хеджирования выступает не просто снятие рисков, а их оптимизация. Механизм хеджирования заключается в балансировании обязательств на наличном рынке (ценных бумаг, товаров, валюты) и противоположных по направлению на фьючерсном рынке. Помимо операций с фьючерсами при этом могут использоваться сделки в форме форвардных контрактов и опционы.

Нельзя не заметить, что увлечение на мировых фондовых и финансовых рынках производными финансовыми инструментами (опционами, фьючерсными и форвардными контрактами и др.) без достаточного контроля за деятельностью хедж-фондов и других инвестиционных институтов стало одним из ключевых факторов запуска мирового финансового кризиса. Поэтому к проблеме страхования рисков на финансовых рынках необходимо чем дальше, тем больше подходить с возрастающими требованиями. И России с учетом сравнительно ограниченного рыночного опыта предстоит проделать во многом форси-

рованными темпами чрезвычайно сложную работу по освоению действенных современных методов регулирования финансовых и инвестиционных потоков.

Выводы

1. Инвестиции — это долгосрочные вложения капитала в экономику, осуществляемые с целью получения прибыли или достижения иного полезного эффекта. Инвестиции в экономику и социальные объекты осуществляют государство, частные компании, физические лица, региональные власти, муниципалитеты, неправительственные организации. Но в решающей степени в рыночных условиях масштабы и результативность инвестиционной деятельности зависят от инвестиционной активности предпринимательских структур. А это определяется инвестиционным климатом в стране, т.е. задаваемой государством совокупностью организационно-правовых, социально-экономических, политических и культурных предпосылок, предопределяющих целесообразность и возможность инвестирования. Наряду с этим государство способно решающим образом влиять на инвестиционную обстановку в стране посредством финансирования из бюджета национально значимых инвестиционных программ.

2. Одна из важнейших задач государства в области инвестиций состоит в укреплении инвестиционного потенциала первичных хозяйственных структур и повышении их заинтересованности эффективно вкладывать деньги в развитие и модернизацию производства. Формирование же собственного инвестиционного потенциала хозяйственных структур происходит из двух основных источников: амортизационных отчислений и чистой прибыли, состояние которых непосредственным образом зависит от амортизационной и налоговой политики государства. Ключевым направлением совершенствования амортизационной политики следует считать расширение сферы применения ускоренной амортизации.

3. Важными компонентами государственной политики стимулирования инвестиционной активности являются соответствующая акцентация налоговой системы, создание условий для расширения привлеченных и заемных источников финансирования инвестиций, развитие современных форм лизинга, содействие привлечению инвестиций с рынка ценных бумаг,

осуществление мер по повышению эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

4. Конечная эффективность государственной инвестиционной политики оценивается по ее влиянию на масштабы и темпы роста ВВП, обеспечение роста дохода и потребления на душу населения, прогресс в области качества жизни и др. Данная результативность в огромной мере зависит от того, насколько отлажены в стране механизмы и процедуры оценки эффективности и отбора инвестиционных проектов. В соответствии с едиными методологическими подходами при этом должны оцениваться общественная, коммерческая и бюджетная эффективность каждого инвестиционного проекта. Один из важнейших принципов оценки эффективности инвестиций состоит в необходимости учета фактора времени при сопоставлении разновременных денежных поступлений и выплат, что осуществляется посредством процедур дисконтирования. Ключевое значение при оценках отбираемых инвестиционных проектов имеет исчисление связанного с ИП чистого дисконтированного дохода, т.е. превышения интегральных (за расчетный период времени) дисконтированных денежных поступлений над интегральными дисконтированными денежными выплатами, обусловленными реализацией проекта.

5. При отборе инвестиционных проектов в современных условиях все возрастающее значение имеет всесторонний учет рисков, связанных с их реализацией. Среди используемых на практике методов управления рисками выделяются методы, ориентированные на снижение рисков, сохранение инвестиций, диверсификацию проектов и рынков и передачу рисков (страхование).

Контрольные вопросы и задания

1. Перечислите основные критерии эффективности реализации инвестиционной политики государства.
2. Какие меры государственного регулирования необходимы для увеличения объемов инвестиций, привлекаемых с рынка ценных бумаг?
3. Каковы основные достоинства и недостатки использования ускоренной амортизации? Какие методы ускоренной амортизации вы знаете?
4. Что понимается под общественной, коммерческой и бюджетной эффективностью инвестиционного проекта?

5. Каким образом обеспечивается учет фактора времени при оценке эффективности инвестиционных проектов?
6. Раскройте смысл показателя чистый дисконтированный доход, связанный с осуществлением инвестиционного проекта.
7. Перечислите известные вам способы учета рисков при оценке и отборе инвестиционных проектов.

Литература

Беренс В., Хавранек П. Руководство по оценке эффективности инвестиций. М.: АОЗТ «Интерэксперт», ИНФРА-М, 1995.

Виленский П.А., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика. 4-е изд., перераб. М.: Дело, 2008.

Гуслистый А. Управление инвестициями. М.: Интернет-трейдинг, 2005.

Звягинцев П.С. Проблемы оценки эффективности инвестиций и инноваций. М.: ИЭ РАН, 2010.

Марголин А.М. Инвестиционная политика государства: какие критерии выбрать // Государственная служба. 2001. № 3.

Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (Третья редакция, исправленная и дополненная). 2008.

Хохлов Н.В. Управление риском. М.: ЮНИТИ, 1999.

Глава 18

ИНФРАСТРУКТУРА СОВРЕМЕННОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ, РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

1. Понятие инфраструктуры и ее роль в экономике

Инфраструктура — одно из самых употребляемых и вместе с тем многоплановых понятий при описании и анализе сложных систем. Инфраструктуру прежде всего изучают в аспекте проблем экономики, однако этот термин применим и в других областях науки, например в системотехнике. В самом общем плане *инфраструктура* (*infra* — ниже, под и *structura* — строение, расположение) определяется как комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и обеспечивающих основу функционирования общей системы.

Таким образом, инфраструктура существует и при необходимости выделяется в составе любой сложной системы, если она может структурироваться по нескольким признакам, и при этом согласно одному из признаков вычленяется «основная» структура, а другой вид структуры системы, имеющий в данном контексте вспомогательное значение, но обретающий роль некоего фундамента, может именоваться инфраструктурой. Например, в экономике в качестве основной при ее анализе с давних пор стала выделяться отраслевая («вертикальная») структура материального производства. «Горизонтальные» же относительно этой структуры потоки в экономике — транспорт, связь, энергообеспечение и др. логично стало относить к *infra*-структуре.

Считается, что термин «инфраструктура» появился в экономической литературе в начале 40-х годов прошлого столетия в работах немецкого экономиста Х. Зингера и американского

экономиста П. Розенштейна-Родана. В 40–50-е годы XX в. термин «инфраструктура» широко вошел в научный оборот и в отечественную экономическую литературу, где ее стали рассматривать как вспомогательную, как бы обособленную от основной производственной деятельности систему, предоставляющую услуги и блага участникам основного производства, при помощи которых обеспечивается неразрывность процесса общественного воспроизводства и устойчивость жизнедеятельности индивидов.

Применительно к экономике страны (региона) различают *производственную* (дороги, каналы, порты, склады, системы связи и др.) и *социальную* (школы, больницы, театры, стадионы и др.) инфраструктуры. Нередко термином «инфраструктура» обозначают комплекс так называемых инфраструктурных отраслей хозяйства (транспорт, связь, образование, здравоохранение и др.).

Итак, *инфраструктура экономики* — это совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом, создающих для них как бы общий фундамент, опору. Поэтому к инфраструктуре экономики относятся сооружения транспорта и связи, складское хозяйство, энерго- и водоснабжение и т. п. Круг отраслей, относимых к инфраструктуре экономики, определяется по-разному в разных странах. Их общее назначение — упрощать и делать более эффективными потоки товаров и услуг между продавцами и покупателями. Некоторые авторы к инфраструктуре экономики относят также науку, здравоохранение, систему образования, называя их непроизводственной (социальной) инфраструктурой экономики.

Наряду с производственной и социальной (иногда ее называют социально-бытовой) видами инфраструктуры в литературе и при практическом анализе с некоторых пор стало принятым выделять особый инфраструктурный блок — *рыночную инфраструктуру* (синонимы — инфраструктура рынка, инфраструктура рыночных отношений). Это было обусловлено потребностями тщательного изучения комплекса условий, связанных с обеспечением функционирования рыночных механизмов хозяйствования как системообразующих механизмов капиталистической экономики. В особенности рыночную инфраструктуру стало необходимым выделять в качестве объекта изучения в связи с потребностями процессов экономических трансформаций, развернувшихся в конце XX в. в постсоциалистических и развивающихся странах.

Рыночная инфраструктура — это совокупность единиц национальной экономики, функционирование которых направлено на обеспечение нормальной деятельности рынка и его развитие. Она представлена совокупностью различных организаций и учреждений, обеспечивающих деятельность различных отраслей экономики. Рыночная инфраструктура может быть представлена в собственном, узком смысле слова как совокупность объектов и подсистем экономики, обеспечивающих рыночные отношения в стране, т.е. выделяются для изучения такие объекты, как банковская система, рынок ценных бумаг, страховые механизмы, биржи, контрактные системы и т.д. Наряду с этим весьма часто рыночная инфраструктура изучается в более широком контексте, т.е. с включением сюда всех компонентов современной инфраструктуры, имея в виду транспорт, энергообеспечение, связь, информационное обслуживание и др.

Уровень проблем в современной российской экономике таков, что развитие рыночной инфраструктуры как условие завершения рыночных трансформаций экономической системы неизбежно должно увязываться с адекватным развитием классических сфер инфраструктуры — транспорта, связи, энергетики, коммунального хозяйства и др.

Все эти виды инфраструктуры за годы реформ обновлялись в весьма скромных масштабах, а в основном они подвергались более интенсивному, чем в прошлом, износу и обветшали. Это в равной степени относится как к производственной, так и к социальной частям инфраструктуры. По данным Всемирного банка, публиковавшимся в 2010 г. Россия по показателю доступности и качества транспортной инфраструктуры находится на 48-м месте в мире, в том числе по качеству железнодорожной инфраструктуры на 33-м, а по качеству автодорожной сети — на 111-м месте, т.е. почти в самом конце списка. По качеству инфраструктуры воздушных и водных портов Россия находится соответственно на 87-м и 82-м местах. В нормальном состоянии, соответствующем транспортно-эксплуатационным нормам, в России находится лишь около 40% дорог.

Особую озабоченность с учетом суровых климатических условий, большой территории и малой плотности вызывает состояние сети авиационного сообщения. Из 1302 аэропортов, имевшихся на начало 1992 г., по состоянию на 2010 г. осталось действующими только 329. Для сравнения заметим, что в США только в одном штате Аляска насчитывается 280 аэро-

портов, а всего в стране таких объектов 19 тыс. В отсутствие устойчиво функционирующей сети воздушного сообщения 12–15 млн человек на 60–67% территории РФ практически отрезаны от жизни страны.

Физический износ основных фондов предприятий электроэнергетики России на сегодняшний день составляет почти 60%, а в некоторых регионах – 65–70%. Причем генерирующие мощности у нас в основном представляют собой электростанции с паросиловым циклом, КПД которых на 40–45% ниже парогазовых или газотурбинных электростанций, используемых в большинстве развитых стран. Стареет и сетевое оборудование. Протяженность линий электропередач, находящихся в неудовлетворительном и непригодном состоянии, в 2 раза превышает протяженность ЛЭП, подвергаемых реконструкции, техническому перевооружению и капитальному ремонту. Не лучшее состояние дел в сфере жилищно-коммунального хозяйства. По состоянию на начало 2010 г. количество тепловых сетей, выработавших свой ресурс, превысило 32%, а водопроводных сетей – 44%.

Подтягивание инфраструктуры до необходимого уровня требует значительных ежегодных вложений в эти сферы со стороны самих инфраструктурных предприятий как хозяйствующих субъектов, так и со стороны властных структур на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В период кризиса проявилось стремление секвестрировать и без того недостаточные бюджетные траты, предусматривавшиеся на развитие объектов инфраструктуры, что никак нельзя признать взвешенным подходом. Нужно учитывать, что в сфере инфраструктуры уже сегодня занято по меньшей мере 15% рабочей силы России, а в Сибири и на Дальнем Востоке эта доля намного выше. Потери из-за хронического недофинансирования инфраструктуры, согласно исследованию, проведенному «Ренессанс Капитал», оцениваются в 6% годового ВВП. Поэтому стимулирование программ по развитию инфраструктуры должно быть одной из самых приоритетных забот государства, региональных и местных властей. Стагнация инфраструктуры самым негативным образом сказывается на предпринимательской активности как отечественного частного сектора, так и зарубежных инвесторов.

Сегодня важна разработка стандартов требований к инженерной и социальной инфраструктуре для региона, города, сельского района, которые задавали бы ориентиры на ближай-

шую и отдаленную перспективу. Во многих субъектах Федерации и муниципалитетах отсутствует какая-либо политика в деле развития инфраструктуры. Зачастую важнейшие проблемы энергетики, транспорта, связи воспринимаются как чисто отраслевые, хотя они по определению имеют размещенческую, социально-территориальную компоненту.

Вполне оправданно, что в перспективных программах социально-экономического развития страны сегодня акцент делается на ускоренное создание институциональных условий современного рыночного хозяйства и формирование рыночной инфраструктуры, потому что важно преодолеть иждивенческие настроения по поводу условий развития и жизни у населения и хозяйствующих субъектов. Эти меры призваны активизировать предпринимательские устремления частных лиц, малых, средних и крупных фирм, побуждая их в том числе объединяться в союзы по развитию общими силами инфраструктурных объектов. Эти действия окажутся результативными только в случае активной и целенаправленной инфраструктурной политики властей в центре и на местах.

2. Состав и особенности рыночной инфраструктуры

Рыночная инфраструктура объединяет совокупность производственных и непроизводственных сфер деятельности, обеспечивающих бесперебойное функционирование рыночных экономических отношений. В эту совокупность входят банки, биржи, посреднические структуры, маркетинговые, консалтинговые и аудиторские организации, страховые компании, средства деловой коммуникации, логистические центры, складское хозяйство, торговые палаты и другие добровольные объединения деловых кругов и т.д. и т.п. Фактически в рыночную инфраструктуру также включаются многие элементы общей инфраструктуры – транспорт, отрасли связи, торговли межотраслевые кадровые службы, информационные системы и др.

Рыночная инфраструктура облегчает осуществление товарообменных операций, повышает эффективность работы всех структурных звеньев рыночной экономики. Выделяют три важнейших функции рыночной инфраструктуры: распределительную, коммуникационную и регулирующую. Под *распределительной* ее функцией понимается способность обеспечить распределение товарно-материальных ценностей, финансовых

и трудовых ресурсов в отраслевом и территориальном разрезах. *Коммуникационная* функция состоит в обеспечении организации эквивалентного обмена на рынках экономическими продуктами – товарами, услугами, информацией. *Регулирующая* функция рыночной инфраструктуры способствует поддержанию пропорций между фазами экономического процесса, между различными рыночными механизмами и институтами.

Поскольку основная задача рыночной инфраструктуры – обеспечить нормальное функционирование рыночной экономики, ее характеристики в литературе нередко терминологически совпадают в той или иной степени с описаниями институциональных условий рыночного хозяйства. Например, в состав рыночной инфраструктуры в некоторых научных трудах и учебниках включаются ее «правовые, финансовые, организационные, материально-технологические, информационные элементы». Такое наложение разноплановых терминов объяснимо и вызывается сложностью и органической взаимозависимостью понятий «структура», «организационные формы», «институты» и др., используемых при описании экономических процессов. Однако соображения практического удобства при анализе элементов рыночной инфраструктуры, конечно, не означает допустимости путаницы соответствующих категорий в теоретическом смысле. Важно иметь в виду, что многочисленные компоненты, составляющие рыночную инфраструктуру в стране, различаются по своей природе, характеру и назначению. Они могут носить государственный, неправительственный и частный характер, эти соотношения зависят от рынка, для которого предназначаются инфраструктурные услуги.

Функционирование *товарных рынков* обеспечивается развитием сети оптовой и розничной торговли, товарных бирж, ярмарок, аукционов, тарных площадок, складского хозяйства, средств транспорта, правовыми нормами, регулирующими торговые сделки, государственными и неправительственными службами контроля качества и сертификации, общественными организациями защиты прав потребителей и др.

В инфраструктуру *финансового рынка* входят фондовые и валютные биржи, банки, брокерские, дилерские и посреднические компании, инвестиционные компании и фонды, венчурные фонды, аудиторские и консалтинговые фирмы, рейтинговые агентства, факторинговые компании др.

Рынки факторов производства (капиталов, труда, земли) обслуживаются соответственно фондовыми биржами, банковскими и страховыми учреждениями, биржами труда или центрами занятости, осуществляющими трудоустройство и переподготовку работников, земельными аукционами и тендерами, государственными органами земельного кадастра и др. И если в число факторов экономики включать информацию, то в приведенный список нужно добавить разнообразные средства *информационного обеспечения* функционирования современной экономики.

За последнее время в развитии рыночной инфраструктуры в основных странах мира произошли качественные изменения, связанные с технологическим перевооружением соответствующих систем на базе компьютеров, Интернета, информационных технологий. Полностью электронными стали процессы на фондовых и товарных биржах. К новым элементам рыночной инфраструктуры относятся конкурирующие с биржами электронные коммуникационные и внебиржевые электронные торговые системы. Быстро развиваются системы торговли и финансовых расчетов по Интернету и т.п.

Мировой финансово-экономический кризис резко обострил проблему контроля за оборотом финансовых активов, которые все сильнее и чаще живут своею собственной жизнью, отрываясь от движения реальных экономических ценностей. Во всех практически странах и в мировом измерении возросла озабоченность состоянием финансовых рынков и усилился поиск и внедрение более действенных инструментов контроля за ними.

Финансовые рынки являются площадкой и важнейшим механизмом по обеспечению свободного перемещения капитала между территориями, отраслями, предприятиями, гражданами. Его основными сегментами являются: рынок ценных бумаг, рынок страховых и пенсионных продуктов, денежный рынок, рынок производных финансовых инструментов.

В России существует на государственном уровне специальный орган — Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР), в задачи которого вменено принятие соответствующих нормативных правовых актов и осуществление контроля и надзора на финансовых рынках, а также в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и деятельности бирж.

Разумеется, структура финансовых рынков в разных странах складывается специфическим образом, но они все более универсализируются под воздействием требований глобализации. На рынке ценных бумаг основными финансовыми инстру-

ментами сегодня выступают государственные облигации, приватизационные ценные бумаги, акции, облигации, ипотечные сертификаты, инвестиционные паи, векселя и др. Тенденция такова, что все более весомое место на финансовых рынках занимает обращение *производных финансовых инструментов*, под которыми понимают фьючерсные, опционные и иные стандартные биржевые контракты, а также форвардные, опционные и иные срочные сделки внебиржевого рынка и др. Для обеспечения контроля за движением производных финансовых инструментов еще не созданы достаточно надежные инфраструктурные системы, которые были бы апробированы широкой практикой и получили международное признание. Сегодня поиском решений этой проблемы занимаются многие исследовательские центры ведущих стран, а также межгосударственные и международные организации. Однако средства регулирования движения производных финансовых инструментов остаются пока самым слабым местом существующей рыночной инфраструктуры.

Заметим, что рыночная инфраструктура во всех развитых странах выступает как мощное средство выполнения государством функций регулирования экономики и управления социально-экономическим развитием. Поэтому многие управленческие органы и организации при анализе и решении инфраструктурных проблем довольно часто рассматриваются как компоненты рыночной инфраструктуры. Например, в таком контексте рассматриваются таможенная служба и ее предприятия и организации, налоговые органы, системы сертификации товаров и услуг, органы системы контрактации и др. Эти факты некой размытости границ между инфраструктурными объектами и органами управления не являются следствием допущенных кем-то методологических ошибок, а отражают реальную сложность современных экономических и управленческих процессов.

3. Государственное влияние на развитие и функционирование рыночной инфраструктуры

Государство согласно своему предназначению в обществе является главным заинтересованным субъектом в развитии инфраструктуры. Оно организует и направляет всю работу в стране по формированию и функционированию инфраструктуры, потому что без этого не может быть обеспечена целостность национальной экономики.

Забываясь о рыночной инфраструктуре, государство стремится сложить эффективно действующий рыночный организм, создать пространство, удобное для взаимодействия контрагентов рынка, выступая при этом ключевым контрагентом, заказчиком программ, продукции и услуг для удовлетворения общегосударственных нужд. Не случайно, правительства всех стран особое значение придают созданию инфраструктуры осуществления государственного заказа (закупок), функционированию контрактных систем, как это именуется во многих странах.

Во избежание терминологических недоразумений приведем определения понятий госзаказ и госзакупки, сложившиеся в отечественной практике.

Государственный заказ (госзаказ) – это выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. Такой заказ обычно выдается на конкурсной основе и может выполняться не только государственными, но и другими предприятиями.

Государственные закупки (госзакупки) – товары и услуги (из числа произведенных в стране или за рубежом), покупаемые государственными органами (правительством) за счет средств государственного бюджета. Они осуществляются государством для нужд собственного потребления (например, закупки оборудования, вооружений) и в целях обеспечения потребления населением и резервирования (например, государственные закупки зерна и продовольствия).

Вопросы регулирования государственного заказа и госзакупок являются объектом пристального внимания государств во всем мире, для чего вырабатываются законодательные акты и создаются специальные структуры. Одним из важных направлений деятельности – создание условий для честной конкуренции, которая согласно теории должна приводить к снижению цен. Главной проблемой считается преодоление негативных сторон «человеческого фактора», способствующих проявлениям недобросовестности и развитию коррупции.

Базовыми принципами, закладываемыми в практику организации закупок в развитых странах, являются: прозрачность (transparency), т.е. открытость и доступность информации о закупках; подотчетность и соблюдение процедур (четкое следование установленным закупочным правилам, сопровождаемое государственным и общественным контролем); открытая и эф-

фактивная конкуренция, означающая недопущение дискриминации; справедливость, т.е. равные возможности для всех участников контрактации.

Общепринятые в мировой практике принципы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в законодательствах отдельных стран и зафиксированы в ряде международных документов, таких как директивы ЕС, многосторонние соглашения о государственных закупках в рамках ВТО, документы региональных международных организаций экономического сотрудничества и др.

Различия в законодательствах отдельных стран обусловлены приоритетами экономической политики того или иного государства, традициями стран, в том числе склонностью к централизации либо децентрализации управления. В ряде стран также выпускаются отраслевые нормативные акты, позволяющие на базе общего национального законодательства сформулировать конкретные положения, отражающие специфику той или иной отрасли.

Государственные закупки и размещение заказов в развитых странах происходит путем организации конкурсов, либо закупок в обычной торговой сети (метод запроса котировок), закупок на основе переговоров с несколькими потенциальными поставщиками, заказов единственному источнику. Наиболее широко используются именно конкурсные процедуры, что позволяет обеспечить равные условия доступа к государственным заказам, открытость и прозрачность всех процедур и критериев выбора.

Сделаем краткий обзор систем организации госзаказа в крупнейших странах западного мира. Начнем с *Германии*, где весьма категорично установлено, что государство, выступая в роли хозяйствующего субъекта, обязано соблюдать те же юридические и экономические принципы, что и представители частного сектора экономики. В качестве покупателя (потребителя) оно конкурирует с представителями частного бизнеса, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров и услуг. Исходя из требования «экономно расходовать бюджетные средства», госучреждения обязаны отдавать предпочтение экономически выгодным рыночным предложениям. Это означает, что государство, как и любой другой потребитель, проводит сравнение цен, используя открытые (публичные) торги на поставку товаров и услуг. Порядок проведения конкурсов (тен-

дерев) и размещения госзаказов четко закреплены в нормативных документах, разработанных министерством экономики страны.

Контрактная система США. Законодательное регулирование государственных закупок в стране берет отсчет времени с 1792 г., когда был принят первый закон на эту тему. Сегодня государственное регулирование закупок осуществляется посредством механизмов так называемой *Федеральной контрактной системы*. Вся организация государственных закупок в США базируется на своде законодательных и подзаконных актов в форме «Правил закупок для федеральных нужд» (FAR). В этом комплексном документе определяются принципы политики в области закупок, а также устанавливаются и подробно излагаются многочисленные требования относительно порядка и процедур, которым должны следовать все федеральные органы при осуществлении закупок и размещении заказов. Контроль за единообразным применением правил госзакупок и координация нормотворчества в данной области возложены на Управление федеральной закупочной политики. Американская особенность заключается в том, что федеральное законодательство буквально не распространяется на деятельность правительств отдельных штатов, обладающих самостоятельным бюджетом. В стране предпринимались попытки унификации законодательства о закупках по территории, но только некоторые штаты привели свои нормативные акты в соответствие с федеральным законодательством. Тем не менее законы и нормы всех штатов в рассматриваемой области в целом опираются на общепринятые принципы.

В *Великобритании* в качестве центрального методического и контролирующего органа в области госзакупок выступает «Центральная организация по закупкам», функционирующая в рамках Казначейства Соединенного Королевства, а правовая база определяется государственным актом под названием «Рекомендации по конкурсным закупкам». В правительстве существует специальный отдел стратегии закупок, а почти в каждом министерстве имеется департамент контрактной работы. Казначейство делегирует право распоряжения средствами отраслевым министерствам, но расходы, связанные с закупками, согласовываются с чиновником Казначейства (инспектором финансов), курирующим министерство.

Одним из сложных и шекотливых вопросов организации национальных контрактных систем является определение стра-

нами условий участия в тендерах зарубежных фирм. Несмотря на то, что один из законов мировой экономики гласит, что потери национальных потребителей от протекционистской политики государства всегда выше, чем выгоды, получаемые национальными производителями, многие страны предоставляют различного рода преференции местным поставщикам и подрядчикам при госзакупках. Например, закрепляется право местных компаний на приоритет в уровне цен, когда при прочих равных условиях выигрыш присуждается местному поставщику, даже если предложенная им цена выше, чем у иностранных участников. В ряде стран к торгам не допускаются те иностранные участники, которые в своих предложениях не предусматривают передачу части подряда местным фирмам, определен перечень работ и услуг, которые иностранный подрядчик обязан передавать местным фирмам. В некоторых странах часть госзаказа резервируется для определенных категорий поставщиков, например малого бизнеса, организаций инвалидов и т.п.

Интеграционные требования в мире под влиянием экономической глобализации сказываются и на развитии компонентов рыночной инфраструктуры. Так, в Объединенной Европе все большую роль начинают играть акты Европейского союза по вопросам стандартов организации закупочной деятельности в направлении их унификации. И страны Европы постепенно корректируют свое законодательство на базе директив ЕС. Этот процесс должен дать возможность потенциальным поставщикам продукции и услуг участвовать в тендерах в различных странах (независимо от национальной принадлежности поставщика) на равных условиях.

В нашей стране отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, регулируются законодательством. Противоречивой репутацией пользуется базисный Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. Важно, что закон устанавливает единый порядок размещения подобных заказов на территории Российской Федерации, преследуя цели эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия. Теоретически, хотя и противоречиво, этот закон ориентирован на развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного

самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Для реализации современных подходов в сфере госзакупок создана соответствующая инфраструктура. Например, возникла информационная система государственных и коммерческих закупок «ЗАКУПКИ.РУ». Ее операторы в центре и представители агентства в регионах РФ проводят ежедневный мониторинг, классификацию, проверку и агрегацию данных о закупках, перерабатывая в сутки более 3900 официальных ресурсов и добавляя в систему ежедневно информацию о примерно 5 тыс. тендеров в стране. Клиентам «ЗАКУПКИ.РУ» предоставляется широкий перечень дополнительных услуг — от индивидуального подбора тендеров до оказания юридических и консультационных услуг в сфере размещения госзаказа.

Применение норм закона № 94-ФЗ на практике оказалось, как известно, весьма противоречивым, породило массу перекосов и поток нареканий. И под влиянием потока критики была начата работа над новым нормативным актом, определяющим механизм размещения и реализации госзаказа на рыночной основе и с учетом требований времени¹.

Весьма значимым инфраструктурным компонентом, который полностью находится в ведении государства и выполняет важные стабилизационные функции в экономике и социальной жизни, является система, именуемая «государственным резервом».

Государственный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей (важнейших видов сырья, материалов, топлива, оборудования, продовольствия) и составляет имущество казны Российской Федерации. Государственный резерв предназначен для: обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации; обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказания государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям, субъектам Российской Федерации в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топлив-

¹ В мае 2012 г. в Государственную Думу РФ внесен подготовленный Минэкономразвития проект Федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг».

но-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи; осуществления регулирующего воздействия на рынок. Его статус и возможности определены Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» и другими нормативными актами. Для управления функционированием этого блока ресурсов создано Федеральное агентство по государственным резервам в составе Правительства РФ.

Предметом все возрастающего внимания со стороны государственных органов во всех странах за последние 20–25 лет является развитие особого инфраструктурного блока – информационной инфраструктуры. Большое значение этому направлению (хотя и со значительным опозданием по сравнению с процессами в наиболее развитых странах) сегодня придается и в России. Основополагающее значение здесь имеет «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г.

Информационная инфраструктура составляет каркас информатизации общества. Она включает совокупность информационных центров, банков данных и знаний, систем связи, организаций, обеспечивающих функционирование и развитие информационного пространства страны и широкий доступ потребителей к информационным ресурсам.

Упомянутая Стратегия развития информационного общества направляется на повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг, и одним из ключевых направлений в этом плане обозначено создание электронного правительства. На основе Стратегии была принята рабочая Концепция формирования электронного Правительства РФ.

Целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются:

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Задачи в духе формирования «электронного правительства» (e-Government) ныне выдвинуты в большинстве стран мира. При этом электронное правительство рассматривается в большинстве случаев как часть «электронной экономики», т.е. имеется в виду широкий контекст использования информационных технологий в стране. К сожалению, концепции электронного правительства пока в большинстве своем несут некую печать прожектерства, т.е. идеализации возможностей электроники в самоорганизации общества. В реальности лишь немногие страны (обычно называют Сингапур) могут продемонстрировать нечто близкое к формуле «электронного правительства». В России весьма активная работа по системе «электронного правительства» проводится в Республике Татарстан.

Достижение реальных результатов по формированию электронного правительства как знакового этапа в продвижении к инновационному обществу требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики.

Выводы

1. Инфраструктура экономики — это совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом, создающих для них как бы общий фундамент, опору. Различают *производственную* (дороги, каналы, порты,

склады, системы связи и др.) и *социальную* (школы, больницы, театры, стадионы и др.) инфраструктуры.

2. С некоторых пор в литературе предметом особого внимания стала *рыночная инфраструктура*, что обусловлено потребностями тщательного изучения комплекса условий, связанных с обеспечением функционирования рыночных механизмов хозяйствования как системообразующих механизмов капиталистической экономики. Рыночная инфраструктура может быть представлена в собственном, узком смысле слова как совокупность объектов и подсистем экономики, обеспечивающих рыночные отношения в стране, т.е. выделяются для изучения такие объекты, как банковская система, рынок ценных бумаг, страховые механизмы, биржи, контрактные системы и т.д. Наряду с этим весьма часто рыночная инфраструктура изучается в более широком контексте, т.е. с включением сюда всех компонентов современной инфраструктуры, имея в виду и транспорт, энергообеспечение, связь, информационное обслуживание и др.

3. Неудовлетворительное во многом состояние в России большинства компонентов инфраструктуры требует разработки и реализации широких программ по развитию инфраструктуры на уровне государства, региональных и местных властей и повышения заинтересованности в этом частных структур.

4. Рыночная инфраструктура облегчает осуществление товарообменных операций, повышает эффективность работы всех структурных звеньев рыночной экономики. Поэтому необходимо взаимоувязанное развитие инфраструктуры, охватывающей функционирование товарных рынков, рынков факторов производства и финансовых рынков. Возрастающее значение в этом контексте обретает внедрение во все области рыночной инфраструктуры современных инновационных технологий.

5. Рыночная инфраструктура во всех развитых странах выступает как мощное средство выполнения государством функций регулирования экономики и управления социально-экономическим развитием.

Особое значение правительства всех стран в контексте задач повышения результативности государственного влияния на экономику придают созданию инфраструктуры осуществления государственного заказа (закупок), функционированию на рыночных принципах контрактных систем.

Предметом все возрастающего внимания со стороны государственных органов во всех странах за последние 20–25 лет

стало развитие особого инфраструктурного блока – информационной инфраструктуры. Одним из ключевых направлений в этом плане является реализация программ по созданию электронного правительства.

Контрольные вопросы и задания

1. В каком соотношении между собой находятся понятия «инфраструктура экономики» и «рыночная инфраструктура»?
2. Охарактеризуйте состояние производственной, социальной и рыночной инфраструктуры в России.
3. Перечислите основные функции рыночной инфраструктуры в экономике.
4. Какие направления развития инфраструктуры должны, на ваш взгляд, находиться под особым контролем российского государства?
5. Назовите современные принципы организации контрактных систем.
6. Какова связь задачи формирования электронного правительства с проблемой совершенствования рыночной инфраструктуры?

Литература

Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: Практическое руководство для органов государственной власти. The World Bank, 2010.

Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Развитие инфраструктурных отраслей. М., 2000.

Муханова Б.Н. Теоретические основы и пути формирования рыночной инфраструктуры. М., 1998.

Национальная экономика: Учебник / Под ред. П.В. Савченко. М.: Экономика, 2007.

Федько В.П., Федько Н.Т. Инфраструктура товарного рынка. Ростов-н/Д: Феникс, 2002.

Глава 19

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

1. Содержание и механизм реализации региональной политики государства

Территориально-размещенческие параметры экономики относятся к числу основополагающих при разработке и реализации социально-экономической политики любой страны или региональной системы. Россия — страна, обладающая самой большой в мире территорией, которая вмещает огромные ресурсы, но характеризуется крайней неравномерностью их распределения по регионам и неодинаковостью региональных условий для жизни людей и функционирования хозяйственных структур. Федеративное устройство российского государства предполагает сложные взаимодействия фирм, домохозяйств и отдельных граждан с федеральными, региональными и муниципальными органами власти при выработке решений, влияющих на социально-хозяйственное будущее.

Региональная политика государства многоаспектна. Она представляет собой выработку системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и формирование и использование механизма их реализации. И основополагающее значение по понятным причинам имеют экономические разделы региональной политики.

Прежде чем рассуждать о содержании и принципах региональной экономической политики определимся с понятием «регион». В переводе с латинского слово *region* (как первоисточник понятия) означает район, область, край. В соответствии

с этим в научной литературе под регионом понимается «определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов»¹. Данная трактовка позволяет рассматривать любую форму территориальной организации как конкретизацию приведенного определения и специфический тип региона. Например, такие понятия, как «район», «зона», «округ», «область», «край», «таксон», «агломерация» и т.д., — несмотря на содержательные различия, вполне могут рассматриваться как территории, обладающие некоторым внутренним единством и набором определенных признаков, т.е. как регион.

В качестве целей региональной политики в Российской Федерации в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» определены:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

В зависимости от поставленных целей одна и та же территория может быть классифицирована по нескольким критериям и соответственно поделена на регионы различного типа, что

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник. 4-е изд. М.: ГУ ВШЭ. 2004. С. 16.

определяет и выбор формы и методов государственного управления региональным развитием. Любой регион — это, как правило, многосложная система, в которой можно выделить природно-географическую, экономико-хозяйственную, национально-этнографическую, культурную, социально-демографическую, политико-административную и другие составляющие. Соответственно критерии и признаки территориального районирования могут быть столь же многообразны. Остановимся на основных видах территориального деления страны.

1. Административно-территориальное деление, основанное на законодательном определении территориально-государственного устройства и построении определенной иерархии регионов, имея в виду: страну (как целое) — субъекты РФ — муниципальные образования.

Российская Федерация, согласно ст. 5 Конституции, состоит из равноправных субъектов Федерации, которых с 1 марта 2008 г. стало 83. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой равноправны. Субъекты РФ не имеют права выхода из ее состава.

Муниципальное образование — населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Российской Федерации существуют 5 видов муниципальных образований:

сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; соответствует сельсоветам советских времен и волостям досоветского периода и имеются в ряде современных регионов, например, в районах Псковской области;

городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

муниципальный район – несколько поселений или поселенных и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

С мая 2000 г. для укрепления вертикали государственной власти на территории РФ была образована система *федеральных округов*, не затрагивающая, впрочем, конституционно-административного деления страны. По состоянию на середину 2011 г. функционировало 8 федеральных округов.

2. Экономическое районирование основано на территориальном размещении производительных сил и территориальном разделении труда. Экономические ресурсы (природно-климатические, людские, материальные, финансовые, информационные, институциональные) размещены по стране неравномерно, задействуются с разным уровнем эффективности, обладают различной степенью мобильности, что и определяет в итоге экономико-хозяйственную специализацию того или иного региона и его благосостояние.

В настоящее время органами статистики России используется деление территории Российской Федерации на 11 экономических районов: Центральный, Центрально-Черноземный, Вос-

точно-Сибирский, Дальневосточный, Северный, Северо-Кавказский, Северо-Западный, Поволжский, Уральский, Волго-Вятский, Западно-Сибирский. Общероссийский классификатор экономических регионов поддерживается Минэкономразвития РФ.

Основными блоками в экономическом районировании в России выступают субъекты Федерации, которые распределены по упомянутым 11 экономическим районам. По уровню социально-экономического развития и по способности обеспечивать это развитие собственными силами выделяются регионы — «доноры» и регионы — «реципиенты» (дотируемые регионы), последние в свою очередь делятся на отстающие (слаборазвитые) и депрессивные.

С учетом особой значимости для людей условий экономической жизни в составе государственной региональной политики специально выделяется блок *региональной экономической политики*. Среди главных задач региональной экономической политики российского государства на данном этапе выделяются:

- укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
- содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;
- сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;
- достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.);
- стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов Российской Федерации;

- оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
- разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и т.д.);
- совершенствование экономического районирования страны.

Ключевым условием реализации этих задач является обеспечение единства экономического пространства страны, которое определяется общностью государственного руководства, денежной, бюджетно-финансовой и налоговой систем, скоординированным развитием основных институциональных форм.

Выделим важнейшие инструменты механизма реализации региональной экономической политики.

Научно обоснованное прогнозирование и стратегическое планирование регионального социально-экономического развития.

Прямое государственное участие в инвестиционных проектах и в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах. Особенно важным является реализация проектов по развитию региональной инфраструктуры и повышению привлекательности региона.

Содействие активизации международных экономических связей регионов. Предоставление государственных гарантий по внешнеэкономическим сделкам. Использование авторитета государства для извлечения регионом выгод из участия и в международном разделении труда.

Рациональное размещение государственных предприятий и учреждений. Появление в регионе таких объектов сопровождается увеличением поступлений бюджетных средств и общим ростом потенциала региона.

Повышение мобильности трудовых ресурсов (финансирование выезда населения из проблемных регионов). В результате в регионе снижается социальная напряженность, уменьшается нагрузка на региональный бюджет, улучшается благосостояние некоторой части населения за счет денежных переводов от задействованных в других регионах работников.

Размещение государственных заказов (закупок). Выступая как крупнейший покупатель, государство финансирует деятельность стратегически важных и градообразующих предприятий, поддерживая тем самым региональное развитие.

Организационная, правовая, информационная поддержка регионов в связи с тем, что уровень компетенции и возможности региональных властей не всегда достаточны для решения крупных проблем (разработка сложного научно-технического проекта, налаживание межрегионального сотрудничества, ликвидация последствий стихийных бедствий и т.п.).

Применение бюджетных механизмов и регуляторов. Бюджетная система является главным экономическим механизмом государственного регулирования регионального и территориального развития страны. Для федеративных государств она строится по принципам бюджетного федерализма (о чем речь пойдет ниже).

Федеральные программы регионального развития. Данные программы обычно разрабатываются для проблемных регионов, имеют стратегическую направленность, носят комплексный характер и способствуют решению общегосударственных задач. Программы могут охватывать как несколько субъектов Федерации (например, программа «Сибирь»), так и отдельные территории того или иного региона (программа развития города-курорта Сочи). Долгосрочный характер реализации федеральных программ требует их постоянного мониторинга и корректировки.

Создание особых экономических зон (свободные экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды). Установление льготного хозяйственного, правового и административного режима должно позволить этим зонам успешнее развиваться, реализуя установленные цели в рамках активной региональной политики.

Региональная экономическая политика России опирается на свою уникальную историю централизованного управления множеством территориальных образований на большом пространстве. Вместе с тем сегодня в связи с переходом на качественно новый для страны, рыночный механизм хозяйствования, который давно является общепринятым в мире, требуется с возрастающим вниманием обращаться к общим теоретическим воззрениям по вопросам региональной политики и практическому опыту других стран.

2. Теории и мировой опыт региональной экономической политики

Теоретическая база, на которую опирается разработка и реализация региональной политики в разных странах, впитывает подходы, характерные для основных школ экономической науки, применяемые к изучению социально-хозяйственных процессов на соответствующих этапах развития стран и мировой экономики. Сегодня основными теоретическими источниками в области региональной политики являются неолиберальная школа, кейнсианство и институционализм в его многообразных проявлениях, которые используются, как правило, в определенных сочетаниях между собой, дополняясь, разумеется, и идеями, черпаемыми из других направлений обществоведения.

Количество конкретных разработок, применяемых к решению территориальных проблем экономического развития, с которыми можно встретиться в литературе, очень велико. Для примера приведем перечень лишь некоторых такого рода теоретических построений: теория экономической базы, сырьевая теория, теория полюсов роста, теория товарного цикла, теория секторов, теория межрегиональной торговли и т.д. Здесь мы кратко остановимся на двух теоретических направлениях, используемых практически в целях построения систем государственного управления региональным развитием — теории размещения и теории регионального роста.

Теории размещения методологически ориентированы на поиск оптимального места для размещения одного или нескольких предприятий с учетом конкретных факторов, играющих значимую роль:

- 1) издержек производства и сбыта продукции, в том числе транспортных издержек;
- 2) территориальных различий в спросе и ценах;
- 3) возможности применения альтернативных технологий;
- 4) налогового, административного и экологического режима;
- 5) влияния уже сложившейся рыночной и технико-технологической инфраструктуры;
- 6) стадий жизни продукта и этапов развития самой фирмы и т.д.

При этом рабочим критерием оптимального размещения обычно выступает максимизация прибыли предприятий. На

базе данной теории вырабатываются решения, способствующие развитию инфраструктуры региона и повышению его привлекательности для инвесторов.

В *теориях регионального роста* исследуются факторы экономического роста региона и влияния на него региональной специализации, эффекта масштаба и агломерации, диффузии нововведений, внешнеэкономической деятельности региона, миграции труда и капитала, институциональной структуры региона. При этом в зависимости от степени, методов и форм включения государства в содействие развитию регионов могут осуществляться разные варианты государственной политики.

Варианты, склоняющиеся к неоклассическим подходам, предполагают автоматизм рыночных механизмов при решении задач экономического выравнивания в развитии регионов. Предполагается, что в высокоразвитых районах прибыль капитала постепенно снижается, и он вынужден перемещаться в менее развитые регионы. Происходит это весьма медленно, но последовательно и без вмешательства государства, т.е. при сохранении надежд на минимизацию бюрократических искривлений.

Другие варианты политики, основанные на *теории кумулятивного роста*, исходят из предположения, что в процессе развития различия между регионами увеличиваются за счет действия различных кумулятивных факторов и лишь фактор диффузии нововведений позволяет слаборазвитым районам подтягиваться до уровня высокоразвитых. Развитый регион рассматривается при этом как некий полюс развития, притягательный для предприятий в силу возможности экономии на издержках, наличия большого и устойчивого спроса и т.д. Экономические ресурсы концентрируются в этом центре роста, способствуют его увеличению и распространению влияния на экономическую периферию. Роль государственного управления при этом заключается в стимулировании развития полюсов роста, их относительно равномерном размещении по стране и активизации диффузионных процессов по распространению деловой активности в слаборазвитые районы.

В связи с глобализационными тенденциями процессы регионализации экономики ныне выходят на межстрановое пространство, поэтому расширяется спектр трактовок возможных региональных образований. Можно встретить в литературе следующие описания моделей регионов:

1. *Регион как квазигосударство.* В этом качестве регион представляется относительно обособленной системой национальной экономики. Регионы сосредотачивают все больше функций и финансовых ресурсов, принадлежащих центру, подобно чему выстраивается взаимодействие государственного центра и региональных властей, а также разные формы межрегиональных экономических отношений.

2. *Регион как квазикорпорация.* В этом качестве регион представляет собой крупный субъект собственности и предпринимательских устремлений. То есть регионы становятся участниками конкурентной борьбы на рынках товаров, услуг, капитала. Регион как экономический субъект взаимодействует с национальными и транснациональными корпорациями. Разворачивается конкуренция по поводу размещения штаб-квартир и филиалов корпораций, активизируются действия регионов, касающиеся механизмов ценообразования, распределения рабочих мест и заказов, уплата налогов и т.д. Регионы подобно корпорациям становятся саморазвивающимися хозяйственными системами.

3. *Регион как рынок.* При этом подходе внимание акцентируется границах и свойствах рынка на территории, на поддержании общих условий экономической деятельности, предпринимательского климата и особенностях региональных рынков различных товаров и услуг.

4. *Регион как социум.* При этом подходе на первый план выдвигаются проблемы воспроизводства условий социальной жизни (вопросы народонаселения, использования трудовых ресурсов, образования, здравоохранения, окружающей среды и т.п.). Решение экономических задач рассматривается в увязке с социально-культурными, политическими и другими аспектами жизни регионального социума.

В зависимости от конкретных социально-политических обстоятельств в странах применялись и применяются три типа государственного регулирования регионального развития:

1. *Активная региональная политика*, которая предусматривает два варианта:

- формирование центров роста с помощью инструментов инвестиционной поддержки (создание научно-производственных кластеров, активная структурная политика);
- стимулирование развития слабых регионов.

Активная региональная политика требует значительных финансовых затрат и серьезной теоретической проработки

принимаемых решений. Невозможно обеспечить ее действенность вне четкой общенациональной стратегии социально-экономического развития.

2. *Адаптивная региональная политика* предполагает поддержку и усиление естественно протекающего процесса социально-экономического развития регионов без смены их направления. В данном случае возможность ошибочных действий минимальна, поскольку государственное регулирование осуществляется в русле уже оформившихся тенденций.

3. *Пассивная региональная политика* ориентируется большей частью на текущую бюджетную поддержку регионов и идеологически основывается на неоклассической доктрине естественного выравнивания за счет межрегиональной мобильности ресурсов.

Опыт реализации региональной политики в развитых странах свидетельствует, что в основном воздействие на региональное развитие осуществляется в рамках структурной политики и различных целевых программ. Тенденция к децентрализации государственного управления в конце XX — начале XXI вв. значительно расширила полномочия регионов в стимулировании своего социально-экономического развития. Все чаще при реализации региональной политики используется модель «регион — корпорация».

Наибольшей активностью региональная политика в развитых странах характеризовалась в 50–80-е годы XX в. Восстановление пострадавших от войны районов, демилитаризация экономики, преодоление сырьевого кризиса и экологического кризиса в крупных городах, создание научно-производственных баз постиндустриальной экономики и др., — все это определяло цели и характер государственного управления региональным развитием.

В настоящее время острота проблемы выравнивания социально-экономического развития регионов сохраняется для Европейского союза, где существуют как внутристрановые диспропорции (особенно в Германии, Испании, Италии), так и межстрановые.

В Западной Европе государственная политика направлена главным образом на подтягивание относительно отсталых регионов до уровня средних. Для этого нередко используются схемы перераспределения средств от относительно богатых к относительно бедным регионам (и странам) через различные механизмы, созданные в рамках ЕС и его структурных фондах.

Особой популярностью пользуются механизмы инвестиционных грантов, займов и субсидий (чаще всего на создание новых рабочих мест).

Концепция регионального выравнивания в Германии базируется на идеях социальной справедливости и так называемого кооперативного федерализма. Проблемы регионального выравнивания обострились в связи с объединением «старых» и «новых» федеральных земель. Сердцевиной государственной политики стало подтягивание относительно отсталых регионов до уровня средних. При этом инструментами подтягивания во многих случаях выступает реализация различных государственных инвестиционных проектов и программ.

Процесс формирования межбюджетных отношений в Германии носит многоступенчатый характер с выделением двух стадий: на первой происходит первичное вертикальное распределение налогов между федерацией, землями, общинами и церквями, на второй – горизонтальное их перераспределение, т.е. коррекция первичного распределения доходов в зависимости от финансовых потенциалов земель. В рамках горизонтального выравнивания изъятие избыточных средств у земель – доноров осуществляется в соответствии с прогрессивной шкалой.

Средства из федерального бюджета могут направляться в форме либо специальных дополнительных трансфертов в связи с дефицитом земельного бюджета, либо трансфертов–субсидий, когда федерация участвует в долевом финансировании ряда расходов в землях, либо трансфертов–субвенций для финансирования земельных жилищных программ, в частности, для предоставления гражданам жилищных субсидий.

В США региональная политика всегда была неформальной и не выражалась напрямую в каких-либо юридических актах или декларациях. Она вытекает из федеральной индустриальной политики (с основными расходами на военное производство и на исследования) и опирается на заинтересованность государственных корпораций и организаций и усилия правительств отдельных штатов.

В США существует практика создания особых *траст-фондов*, источники формирования и расходы которых имеют целевой характер. Примером может послужить «Постоянный фонд Аляски», призванный обеспечить устойчивые доходы региону в будущем за счет отчислений от добычи в настоящее время полезных ископаемых. Широко распространены *бюджетные*

гранты (целевые трансферты), предназначенные для осуществления конкретных задач региональной политики.

Региональная политика развитых стран тесно связана с другими направлениями государственного регулирования экономики, особенно со структурной политикой, с непосредственным воздействием на поведение субъектов региональной экономики. Накопленный в мире опыт в России должен, разумеется, использоваться с его творческой адаптацией к новым условиям.

3. Управление социально-экономическим развитием регионов на современном этапе экономических трансформаций в России

Рыночные трансформации экономической системы страны существенно изменили взаимоотношения по линии общегосударственный центр — регионы. Регионы и муниципальные образования обрели за время реформ значительный опыт относительно самостоятельного хозяйствования, который, однако, впитал все противоречия периода поиска модели хозяйствования, отвечающей интересам и центральных и территориальных властей и воплощающей более или менее рациональное распределение между «верхом» и «низом» ресурсной базы, ответственности и полномочий, касающихся социально-экономического развития регионов.

Управление региональным развитием со стороны государства в России на всех этапах ее истории имело особую значимость, что задается масштабами территории страны, природно-климатической неоднородностью районов, центростремительными традициями в размещении и производственного, и административного, и интеллектуального потенциала. На нынешнем этапе эта значимость усиливается потребностью преодолеть диспропорции в размещении производительных сил, остро обозначившиеся после отхода от планово-директивного управления и вступления в эру рыночных механизмов распределения экономического потенциала по территории. Причем это последнее породило свои дополнительные противоречия в вопросах региональной политики государства.

Под прессом этих противоречий нашему государству пришлось с начала 2000-х годов пройти этап «укрепления вертикали власти», чтобы восстановить управляемость страны и цело-

стность социально-экономического пространства через упорядочение законодательного процесса на территориях, усиление централизации финансовых ресурсов, восстановление государственного контроля по стратегическим направлениям. В рамках этой политики создавались федеральные округа (ФО) с наделением представителей Президента РФ в округах весомыми полномочиями, отменялась выборность глав субъектов РФ.

Вместе с тем надо подчеркнуть, что формирование механизмов государственного управления социально-экономическим развитием регионов на данном этапе не может ориентироваться на один лишь принцип властной вертикали, а непременно должно воплощать отработанные мировой практикой механизмы рыночных отношений как внутри территориальных систем, так и во взаимосвязях с внешними партнерами.

Исходным пунктом правительственных проектировок на перспективу является сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации, что предполагает создание условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для достижения достойного уровня жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономик регионов при обеспечении политического и правового единства страны. С учетом этого государственная региональная политика нацелена на реализацию потенциала развития каждого региона, преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, создание равных возможностей для людей и содействия развитию человеческого потенциала, проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений, реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Один из ключевых принципов государственного регионального управления посредством бюджетной политики в условиях федеративного устройства страны состоит в осуществлении так называемого бюджетного федерализма. *Бюджетный федерализм* — такое устройство бюджетной системы страны, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в рамках закрепленных за ним бюджетных полномочий. Автономность функционирования бюджетов различных уровней основана на четких, закрепленных законодательством нормах. Основными принципами бюджетного федерализма являются: равноправие всех субъектов Федерации в их финансовых отношениях с центром; разграничение сфер финансовой деятельности и ответственно-

сти между центром и субъектами Федерации; самостоятельность бюджетов различных уровней. Также делается ставка на проведение в жизнь принципа *субсидиарности* (от лат. *subsidiarius* — вспомогательный), означающий предпочтительность того, чтобы возникающие задачи решались на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, где их решение возможно и эффективно.

Поскольку производство в подавляющем большинстве субъектов РФ начиная с 1999 г. вплоть до кризиса 2008 г. росло достаточно высокими темпами, между регионами несколько сократился разрыв в темпах роста валового регионального продукта (ВРП), наблюдалось снижение межрегиональных различий в росте потребительских цен. Однако сохраняется высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, объемам инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности.

Лидерами роста производства и доходов являются Центральный и Уральский федеральные округа, преимущество которых обусловлено опережающим ростом Московской агломерации и Тюменской области. Несмотря на сокращение разрыва в темпах роста на уровне крупных макрорегионов, наблюдается устойчивое отставание восточных регионов с наименее развитой инфраструктурой и негативным воздействием удорожающих факторов — слабой заселенности, удаленности, неблагоприятных условий развития, отставание которых по темпам роста дополняется оттоком населения.

Сохраняются существенные региональные различия в уровне жизни населения, особенно это заметно при сопоставлении параметров в регионах с высоким объемом оставляемой в них природной ренты и в регионах с малым экономическим потенциалом (сосредоточенных, в частности, в Южном и Северо-Кавказском ФО). Например, в 2009 г. среднегодовые доходы на душу населения в Ямало-Ненецком АО были выше по сравнению с Адыгеей и Ингушетией соответственно в 3,6 и 13,2 раза.

Сложилась устойчивая тенденция концентрации экономического потенциала в небольшом количестве высокоразвитых регионов, обладающих особыми преимуществами, в первую очередь в Москве и Тюменской области, на долю которых приходится треть общероссийского ВРП. В 10 ведущих субъектах Российской Федерации производится более половины объема ВРП страны.

Крайне неравномерным является пространственное распределением научно-технического потенциала и, следовательно, возможности реализации инновационной стратегии развития. Более $\frac{2}{3}$ всей инновационной продукции России производилось в двух федеральных округах — Центральном (Москва и Московская область) и Приволжском (Республика Татарстан, Нижегородская, Самарская области). На долю этих двух округов приходится около 70% внутренних затрат на исследования и разработки, причем более 50% — на Москву и Московскую область.

Проблему обеспечения большей сбалансированности социально-экономического развития в территориальном отношении нужно отнести к числу наиболее значимых для страны на перспективу. Для ее решения требуется синхронизация трех направлений региональной политики:

1) стимулирования экономического развития путем создания новых центров роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;

2) координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических;

3) сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и на территории каждого из них с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала всех регионов России.

С учетом этих требований политика государства по управлению региональным развитием на перспективу должна базироваться на следующих принципах:

- скоординированность принятия на федеральном, региональном и местном уровнях мер по созданию условий для развития отраслей экономики и социальной сферы и формированию центров опережающего экономического роста на территории страны с учетом конкурентных преимуществ каждого региона;
- предоставление финансовой поддержки регионам с целью обеспечения законодательно установленного минимально допустимого уровня качества жизни, связанного с предоставлением населению возможностей по получению качественного образования, медицинского и культурного обслуживания;

- оказание финансовой поддержки регионам в целях сокращения дифференциации и на условиях проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой;
- развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения конкурентоспособности экономик регионов, а также решения вопросов социального развития, включая повышение транспортной доступности территорий;
- совершенствование механизмов стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к эффективному осуществлению их полномочий и созданию максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов.

Большое значение придается развернутой в стране соответствии с упоминавшимся законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. муниципальной реформе. Именно на уровне местного самоуправления наиболее эффективно решаются насущные для населения социально-экономические вопросы. Однако имеющиеся у нас многочисленные муниципальные образования крайне неоднородны по возможностям, значительная их часть слаба в ресурсном отношении. Поэтому начат переход к двухуровневой системе местного самоуправления. По смыслу территория всех субъектов Российской Федерации поделена на территории муниципальных районов и городских округов, а территория муниципальных районов — на территории городских и сельских поселений, причем в малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории. Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований).

Муниципальные образования эффективно работают там и постольку, где и поскольку власти субъектов Федерации создают обстановку заинтересованной поддержки инициативно действующих муниципалитетов. Для этого можно использовать расширяющиеся возможности механизма региональных инвестиционных фондов. В свою очередь для расширения в этом плане возможностей субъектов Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. № 880 утверждены новые правила распределения и предоставления субсидий регионам (вступающие в силу с 2012 г.) за счет бюд-

жетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации на реализацию региональных инвестиционных проектов.

С учетом значительной изменчивости внешней для регионов и для России в целом среды на нынешнем этапе возрастает значение перспективных прогнозных оценок возможных вариантов экономического и социального развития, что ставит более сложные задачи перед центральными министерствами и ведомствами, которым поручено заниматься региональными вопросами (Минрегион, Минэкономразвития, Минфин и др.). Актуализируется необходимость разработки и регулярного обновления интегрального прогноза территориального социально-экономического развития России, который в комплексе отражал бы федеральные и региональные проблемы в территориальной организации хозяйства и позволял своевременно принимать рациональные государственные решения в связи с изменениями ситуации в стране и в окружающем мире.

Выводы

1. Региональная политика государства вмещает в себя выработку системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны и формирование и использование механизма их реализации.

2. Любой регион есть многосложная система, включающая природно-географическую, экономико-хозяйственную, национально-этнографическую, культурную, социально-демографическую, политико-административную и другие составляющие. Базисное значение для сбалансированного решения проблем по этим направлениям имеет активная региональная экономическая политика государства.

3. Ключевым условием реализации задач региональной экономической политики России является обеспечение единства экономического пространства страны, которое определяется общностью государственного руководства, целостностью денежной, бюджетно-финансовой и налоговой систем, скоординированным развитием основных институциональных форм.

4. Опыт реализации региональной политики в развитых странах свидетельствует, что в основном воздействие на региональное развитие осуществляется в рамках структурной поли-

тики и различных целевых программ. Тенденция к децентрализации государственного управления в конце XX — начале XXI вв. значительно расширила полномочия регионов в стимулировании своего социально-экономического развития. Накопленный в мире опыт управления региональным развитием при органическом сочетании централизованного государственного влияния и рыночных механизмов должен в России использоваться с его творческой адаптацией к новым условиям.

5. Исходным пунктом при формировании региональной политики государства на перспективу является сбалансированное территориальное развитие РФ, что предполагает создание условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для достойного уровня жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономик регионов при обеспечении политического и правового единства страны.

Основные мероприятия государства в этой области направляются на реализацию потенциала развития каждого региона, преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, наиболее полное использование федеративных отношений (в том числе принципа бюджетного федерализма), реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Для обеспечения большей сбалансированности социально-экономического развития страны в территориальном отношении особое внимание требуется уделить синхронизации трех направлений региональной политики: 1) стимулирование экономического развития путем создания новых центров роста в регионах на основе конкурентных преимуществ; 2) координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений; 3) сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и на территории каждого из них с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте сложившуюся в России систему экономического районирования территории и типологию регионов.
2. Как соотносятся цели региональной экономической политики и инструменты ее реализации?

3. Охарактеризуйте основные теоретические подходы к государственному управлению региональным развитием, сложившиеся в мировой практике последнего времени.
4. Сформулируйте ваше понимание принципов региональной экономической политики, которых следовало бы придерживаться российскому государству на современном этапе и в перспективе.
5. Что такое бюджетный федерализм и какие здесь требуются усовершенствования в России?
6. В чем суть и особенности муниципальной реформы в России?
7. Охарактеризуйте главные направления усиления сбалансированности территориального развития в России.

Литература

Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник. 4-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2004.

Коваленко Е.Г. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005.

Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: Эдиториал УРСС, 2002.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 1997.

Симагина О.В. Управление муниципальным хозяйством: Учеб. пособие. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2010.

Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002 – 2010 годы и до 2015 года)».

Формирование системы стратегического управления экономикой региона / Отв. ред. С.Д. Валентей. М.: ИЭ РАН, 2009.

Глава 20

АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ФОРМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

1. Содержание и методы осуществления аграрной политики государства

Государственная аграрная политика как составная часть социально-экономической политики страны представляет собой систему целей и мер, направляемую на обеспечение устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий. Эта политика реализуется не только усилиями государства, а опирается на заинтересованные действия всех сельскохозяйственных и сопряженных с ними предприятий, на возможности агробизнеса и личных хозяйств граждан.

Аграрная политика подразумевает динамичное и эффективное развитие не только сельскохозяйственного производства, но и всех отраслей агропромышленного комплекса (АПК) и сопряженной социальной сферы, обеспечивая в итоге рост жизненного уровня населения. Выделение аграрной политики как относительно самостоятельной области в общей экономической политике государства обусловлено особенностями аграрных отношений как хозяйствования на земле и значимостью социальных функций сельскохозяйственного производства по удовлетворению первостепенных жизненных потребностей людей.

Аграрный сектор является объектом ответственной правительственной политики практически во всех странах мира. Среди причин, побуждающих особо выделять сферу аграрной экономики, можно отметить такие, как:

1. Использование в качестве главного средства производства в сельском хозяйстве *земли*, ресурса изначально общественного и ограниченного жесткими пределами, что заставляет в

непрерывном режиме осуществлять контроль со стороны общества за владельцами и пользователями земельных наделов.

2. Базисная роль, объективно принадлежащая продуктам аграрного сектора в удовлетворении самых насущных потребностей населения — потребностей в пище, одежде, жилище и др.

3. Значительная зависимость сельскохозяйственного производства от природных факторов (особенностей климата, изменчивых погодных графиков, качеств пастбищ и плодородия почв, наличия пресной воды и др.), побуждающая сообща контролировать эти факторы.

4. Неотделимость процесса использования земель как производственного ресурса от процессов регулирования территориального пространства, являющегося средой обитания людей, которая неизбежно делает сельскохозяйственное производство социальным процессом.

Эти и другие причины побуждают национальные правительства осуществлять меры, которые должны помочь отечественным сельскохозяйственным производителям на разных фазах воспроизводственного процесса и которые защищают их интересы во взаимоотношениях с другими субъектами экономики, особенно во внешнеэкономическом разрезе. Практически все развитые страны создают те или иные преференции для отечественных производителей продукции сельского хозяйства. Причем, в наибольшей степени сегодня на рынках сельскохозяйственной продукции осуществляют протекционистскую политику самые высокоразвитые страны (США, страны ЕС и др.), поскольку они начали этим заниматься намного раньше других стран и сумели «узаконить» эти свои эксклюзивные права, заложив их в соглашения и правила международной торговли. Менее же развитым странам теперь при выходе на мировую арену со своими продуктами (и проходя, в частности, через процедуры присоединения к ВТО) приходится встраиваться во все более жесткие нормативы по открытости своих рынков.

С учетом огромной значимости проблемы обеспечения продуктами питания всех людей на Земле эти вопросы все более становятся областью международного регулирования. Наибольшую известность в этой части имеет Международная организация ООН по сельскому хозяйству и продовольствию (Food and Agriculture Organization of the United Nations) — FAO. Она играет ведущую роль в международной деятельности, направленной на борьбу с голодом. FAO выступает в каче-

стве нейтрального форума, где как развитые, так и развивающиеся государства встречаются на равноправной основе в целях обсуждения соглашений и проведения дискуссий по вопросам ведения сельского, лесного и рыбного хозяйства и обеспечения надлежащего питания для всех. Особое внимание в деятельности ФАО уделяется развитию сельских районов, где проживает 70% бедного населения мира, испытывающего проблему голода. Среди других значимых международных организаций можно также упомянуть Европейскую сельскохозяйственную конфедерацию, Международную федерацию сельскохозяйственных производителей, Международную ассоциацию компаний по страхованию урожая от града, Международный союз по налогообложению земельной собственности и свободной торговле, Постоянное международное бюро по химическому анализу продовольствия и фуража и др.

В России цели и направления государственной аграрной политики определены специальным Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Основными направлениями этой политики являются:

- поддержание стабильности обеспечения населения российскими продовольственными товарами;
- формирование и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развитие его инфраструктуры;
- государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- защита экономических интересов российских сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках;
- развитие науки и инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса;
- устойчивое развитие сельских территорий;
- совершенствование системы обучения, подготовки и переподготовки специалистов для сельского хозяйства.

Основными мерами, служащими реализации государственной аграрной политики в России, являются:

- предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям в соответствии с законодательством РФ;
- применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;
- регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи;
- антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;
- проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций и др.

В соответствии со ст. 8 закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ была разработана и принята «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», направленная на решение сложных проблем, накопившихся в агросекторе. И поскольку конечным сроком в этом документе обозначен 2012 г. Минсельхозом РФ в целях преемственности политики был в ноябре 2011 г. подготовлен проект Государственной программы с таким же названием на период 2013–2020 гг.

Как известно, сельское хозяйство России в 1990-е годы пережило жесточайший кризис. Сокращение объемов производства за десятилетие (1991–2000 гг.) составило 37%, в том числе в растениеводстве – 18, в животноводстве – 50%. Принятые на правительственном уровне после 1998 г. меры, направленные на улучшение социально-экономического положения в аграрной сфере, позволили сформировать тенденцию роста выпуска продукции и повышения эффективности сельскохозяйственного производства. Среднегодовой темп роста за десять лет с 1999 по 2009 г. составил 104,5%.

К определенным преимуществам отечественного сельскохозяйственного производства можно отнести потенциальную емкость внутреннего рынка продовольствия и свободные земельные ресурсы. Факторами, ограничивающими развитие, явля-

лись низкий уровень энерго- и фондовооруженности, химизации, недостаточный уровень агротехнической культуры, дефицит квалифицированных специалистов, неразвитость инфраструктуры внутреннего рынка (элеваторы, бойни и др.). По имеющимся оценкам, в России техническая оснащенность производства в разных отраслях сельского хозяйства на рубеже XX и XXI в. была ниже в 5 раз и более (до 20), чем в наиболее развитых странах мира. По данным Всемирного банка, количество тракторов на 100 км² обрабатываемой земли в России в 3,7 раза меньше, чем в среднем по миру, и в 8,4 раза меньше, чем в странах с высоким доходом, а внесение минеральных удобрений на 1 га — меньше соответственно в 8,4 и в 10,6 раза. Урожайность зерновых в России колеблется в последнее 10-летие вокруг цифры 19–20 ц/га, тогда как в развитых странах средняя урожайность уже составляет 70–80 ц/га. Не менее острые проблемы накопились в сфере переработки сырья. Из одного и того же количества сельскохозяйственного сырья в России в среднем получают в 3 раза меньше конечной продукции, чем в странах, освоивших современные технологии.

Отсюда настоятельно следует необходимость реализации комплекса взаимоувязанных мер по технологическому переоснащению сельского хозяйства и других отраслей АПК, быстрейшему освоению интенсивных методов хозяйствования, что, однако, становится все более сложной проблемой, поскольку наталкивается на моральное устаревание многих технологий, считавшихся «передовыми» в XX в.

Согласно расчетам Минэкономразвития РФ, выполненным в связи с формированием Концепции–2020, развитие АПК в стране в перспективном плане будет определяться: совершенствованием зональной системы земледелия и увеличением объема внесения минеральных удобрений; существенным (до 35–40% посевной площади) расширением посевных площадей высокоурожайных сельскохозяйственных культур; улучшением породного состава скота, расширением сети племенных хозяйств; реализацией мер по стимулированию ускоренного восстановления поголовья крупного рогатого скота; улучшением структуры используемых в животноводстве концентрированных кормов за счет повышения доли сбалансированных по всем компонентам комбикормов и повышения на этой основе отдачи от кормов; увеличением масштабов освоения современных автоматизированных технологий содержания скота и птицы; активной реализацией социальных программ на селе.

Предполагается в случае последовательной реализации мероприятий, связанных инновационным вариантом развития, довести валовой сбор зерновых культур к 2020 г. до уровня не менее 120–125 млн т, что требует роста урожайности до уровня не менее 26–28 ц/га и одновременно расширения посевных площадей. К 2020 г. Россия может выйти на уровень душевого потребления мяса, молока, соответствующий рекомендуемой рациональной норме. Предполагается, что производство мяса возрастет в 1,7 раза, молока – на 27%. Доля импорта в мясных ресурсах снизится с 34% в 2007 г. до 13% в 2020 г., доля импорта молока в ресурсах – с 17 до 12% соответственно. Потребление мяса должно будет практически полностью удовлетворяться за счет собственного производства.

Данные показатели, по-видимому, придется еще неоднократно уточнять и в основном – в сторону их ужесточения, к чему побуждает усложняющаяся в мире обстановка, связанная с решением продовольственной проблемы в планетарном измерении и неоднозначностью оценок применяемых ныне агропромышленных технологий с точки зрения одновременного решения и проблемы голода в мире, и проблемы экологичности производств. Исследования показывают, что аграрный сектор ныне «ответствен» за 13,5% выбросов парниковых газов в атмосферу в мире (значительная часть которых обусловлена интенсивным использованием азотных удобрений), что равноценно доле выбросов, производимых транспортом¹.

Парадокс состоит в том, что курс на индустриализацию и интенсификацию аграрного сектора и недавние этапы «зеленой революции» в Мексике, Индии и других догоняющих странах вывел сегодня мировую экономику к естественным пределам возобновления природных ресурсов. Под угрозой оказываются базисные условия хозяйствования на Земле: источники чистой воды, плодородие почв, климатическое равновесие. Поэтому человечеству придется с большим напряжением искать ответ на вопрос, в какой степени в будущем могут и должны соотноситься две во многом противоположные модели агропродовольственного развития: дальнейшая экспансия западных интенсивных технологий в аграрные секторы развивающихся и переходных стран и освоение принципиально новых путей ведения сельского хозяйства, ориентированных на природосбере-

¹ Эксперт. 2011. № 16. С. 22.

жение. России в этом отношении также придется делать более определенный выбор.

В текущем и среднесрочном плане с учетом огромного технологического отставания от развитых стран безальтернативен *курс на интенсификацию* практически по всем направлениям аграрной экономики, но одновременно должны быть начаты реальные продвижения и на альтернативных инновационно наполненных стратегических направлениях.

Существенная особенность сельского хозяйства заключается в его значительной зависимости от природных условий, которые, как известно, нестабильны, а также от работы множества сопряженных отраслей и сфер, составляющих агропромышленную и агропродовольственную системы. Поэтому огромное значение в политике государств придается обеспечению устойчивости производства в рамках всей этой системы.

2. Обеспечение устойчивости развития агропромышленного комплекса

Устойчивость системы сельского хозяйства — весьма важное и многоплановое ее свойство. Считается, что сельское хозяйство устойчиво, если оно соответствует следующим трем базисным признакам: 1) обеспечивается производство достаточного для общества количества продовольствия (это можно назвать социальной составляющей устойчивости); 2) прибыльность и гарантии высокого уровня достатка занятых в сельском хозяйстве граждан и их семей (экономическая составляющая); 3) обеспечивается стабильное развитие агросистем в долговременном режиме при отсутствии вреда для окружающей среды (экологическая составляющая).

Свойства устойчивости агросистем важно анализировать не только в производственно-экономическом, но и в социально-территориальном разрезе. Примечательно, что в упоминавшемся Федеральном законе № 264-ФЗ содержится требование обеспечения *устойчивого развития сельских территорий*, под которым «понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель».

В масштабе страны устойчивость аграрного сектора поддерживается сбалансированным развитием агропромышленного комплекса. Под агропромышленным комплексом (АПК) в литературе и в официальных документах обычно понимается совокупность взаимосвязанных отраслей национального хозяйства, участвующих в производстве, переработке сельскохозяйственной продукции и доведении ее до потребителя (хотя имеются несколько различающиеся трактовки состава отраслей и сфер, включаемых в АПК)¹.

Считается, что в АПК входит более 10 отраслей экономики, а функционально АПК включает 4 сферы деятельности.

Сельское хозяйство — ядро АПК, которое включает растениеводство, животноводство, фермерские хозяйства, личные подсобные хозяйства и т. д.

Отрасли и службы, обеспечивающие сельское хозяйство средствами производства и материальными ресурсами: тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, производство минеральных удобрений, химикатов и др.

Отрасли, которые занимаются переработкой сельскохозяйственного сырья: пищевая промышленность, отрасли по первичной переработке сырья для легкой промышленности.

Инфраструктурный блок, т.е. производства, которые занимаются заготовкой сельскохозяйственного сырья, транспортировкой и хранением сырья и продукции. Также сюда может относиться торговля потребительскими товарами, подготовка кадров для сельского хозяйства, строительство в отраслях АПК.

Состояние и необходимая пропорциональность отраслей и сфер АПК определяется взаимодействием целенаправленной политики государства и рыночного механизма саморегуляции в соответствующих блоках экономики. Понятно, что весь характер этого взаимодействия и работоспособность механизма рыночного регулирования в решающей мере зависит от государства, его дальновидности и последовательности, от квалификации правительственных структур.

В нашей стране на протяжении длительного исторического периода проявлялось отношение к сельскому хозяйству скорее как к обузе, чем к значимому приоритету. Внимание к аграрному сектору привлекалось лишь периодически, под давлением остроты обстоятельств, что фактически исключило реализа-

¹ Некоторые авторы предпочитают расшифровывать аббревиатуру АПК как «агропродовольственный комплекс».

цию последовательного стратегического курса по развитию АПК. Страна пропустила несколько циклов серьезного обновления технологий в сельском хозяйстве, совершившихся в других странах, в том числе не воспользовалась возможностями так называемой зеленой революции.

Приходится констатировать, что накопленное отставание нашего аграрного сектора по уровню технологий и методов хозяйствования от общемировых достижений измеряется на шкале времени не годами, а десятилетиями. Для его преодоления требуются очень концентрированные и целенаправленные действия, организатором которых может быть только государство, правительство.

Основными причинами относительно медленного развития отрасли сельского хозяйства, как отмечено в ряде официальных документов, являются:

- низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли, обновления основных производственных фондов и воспроизводства природно-экологического потенциала;
- неблагоприятные общие условия функционирования сельского хозяйства, прежде всего неудовлетворительный уровень развития рыночной инфраструктуры, затрудняющий доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к рынкам финансовых, материально-технических и информационных ресурсов, готовой продукции;
- финансовая неустойчивость отрасли, обусловленная нестабильностью рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, накопленной декапитализацией, недостаточным притоком частных инвестиций на развитие отрасли, слабым развитием страхования при производстве сельскохозяйственной продукции;
- дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности.

Таким образом, на данном этапе требуются эшелонированные во времени комплексные программы по преобразованию и развитию всех четырех сфер АПК. И реализуя программы по выводу аграрного сектора на новые уровни, сегодня уже нельзя просто копировать модернизационные действия в сельском хозяйстве, совершенные ранее развитыми странами, потому что баланс возможностей и потребностей в мире сегодня сильно изменился против того, что, скажем, было в период старта «зеленой революции».

Эксперты FAO, исходя из тенденций роста среднего класса в странах БРИКС и развивающихся странах, пришли к выводу, что к 2050 г. человечеству, чтобы прокормиться, понадобятся ресурсы трех планет. В то же время было констатировано, что в мире сегодня производится в 2 раза больше продовольствия, чем нужно. Во-первых, только 60% произведенного продовольствия доходит до конечного потребителя. И, во-вторых, по оценкам экспертов, на планете переедает столько же людей, сколько недоедает. Количественное наращивание производства продуктов питания на базе известных технологий уже является неприемлемым путем вследствие возникающего предельного обострения экологических противоречий и требований выработки новых в социальном плане стандартов рационального потребления.

Все больше экспертов приходят к выводу, что продовольственная безопасность планеты не обеспечивается одними лишь процессами индустриализации аграрного сектора. В концепции устойчивого сельского хозяйства закладывается идея такого развития, когда совмещаются цели достижения продовольственной безопасности с задачами решением экологических и социальных проблем.

В этом контексте привлекает внимание распространение в ряде стран метода так называемого *консервирующего земледелия*, в чем особенно преуспела в последнее время (с начала 1970-х) Бразилия. Система консервирующего земледелия (КЗ) подразумевает противодействие деградации почв, активное повышение их естественного плодородия. Ставка (в той же Бразилии) делается на такие направления, как бесплехотная обработка почвы, покрытие земли соломой или другим органическим материалом после снятия урожая для защиты от выветривания, дождей и жары (впоследствии эта мульча становится органической частью почвы, что снижает потребность в химических удобрениях), чередование культур и др. Результаты оказываются весьма впечатляющими. Если в 1970-х годах Бразилия не обеспечивала себя продовольствием, то к 1990-м (после массированного распространения методов КЗ) она уже вошла в пятерку крупнейших экспортеров аграрных продуктов. В 2010-х годах доля площадей под методом КЗ в Бразилии достигла 45%.

3. Совершенствование форм государственного регулирования аграрного сектора

Проводя в жизнь свою аграрную политику, современные государства используют разнообразные формы, методы и инструменты воздействия на ситуацию в сфере АПК и на поведение соответствующих хозяйственных структур и населения. Среди них особо можно выделить такие, как:

- 1) формирование государственных проектов и программ в соответствии с целями государственной аграрной политики;
- 2) принятие законов и других институциональных норм, стимулирующих и направляющих развитие АПК;
- 3) бюджетная поддержка приоритетных проектов и программ развития АПК на центральном уровне и в регионах;
- 4) оказание финансовой помощи аграрным хозяйствам в кризисных ситуациях;
- 5) прямая и косвенная поддержка программ по развитию инфраструктуры аграрного сектора;
- 6) стимулирующая аграрного производителя налоговая, кредитная и ценовая политика;
- 7) поддержка фермерства и других форм индивидуального, малого и среднего аграрного предпринимательства;
- 8) защита отечественного сельскохозяйственного производителя в сфере внешнеэкономических отношений и др.

В разных странах в конкретные исторические периоды правительствами делаются свои акценты в аграрной политике и применяются соответствующие наборы инструментов и методов регулирования сельского хозяйства. Соотношение между жесткими управленческими методами достижения национальных целей и мягким косвенным регулированием процессов в АПК устанавливается в соответствии с принятыми в стране традициями и исходя из особенностей момента. Важно то, что в совокупности методы и формы госрегулирования позволяли аграрному сектору устойчиво развиваться, обеспечивая население страны продовольствием, а индустрию сырьем.

Поддержка государством аграрного сектора теснейшим образом связана с задачей обеспечения продовольственной безопасности страны, являющейся важнейшим компонентом обеспечения национальной самостоятельности и безопасности государства.

В нашей стране разработана и утверждена Указом Президента Российской Федерации (от 30 января 2010 г. № 120) Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. В этом документе продовольственная безопасность трактуется как «состояние экономики, при котором обеспечивается продовольственная независимость, гарантируется физическая и экономическая доступность для населения страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям технических регламентов, в объемах не ниже рациональных норм потребления, необходимых для активного, здорового образа жизни».

Для контроля уровня продовольственной безопасности используется критерий — удельный вес отечественной продукции в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка. Он установлен по зерну и картофелю на уровне не менее 95%, по молоку и молокопродуктам — не менее 90, по мясу и мясопродуктам — не менее 85, по растительному маслу, сахару, рыбе и рыбопродуктам — не менее 80%. Фактически этих параметров в большинстве случаев достичь пока не удастся и, к сожалению, пока отсутствует механизм систематического мониторинга этих параметров и не обеспечивается ответственность органов и должностных лиц за их соблюдение.

Острым вопросом в сфере АПК, в который упирается во многом проблема продовольственной безопасности и который тормозит модернизацию аграрного производства, является состояние отечественного сельхозмашиностроения. За годы кризиса сельхозмашиностроение в стране было практически свернуто: с 1990 по 2005 г. производство тракторов сократилось в 26,4 раза, зерноуборочных комбайнов — в 12,2, машин для внесения в почву минеральных удобрений — в 10,6, доильных установок — в 102 раза. Практически разрушены проектно-конструкторские организации сельхозмашиностроения. Надежды на закупки всей техники для этой сферы за рубежом не могут считаться основательными, потому что это вопрос не столько экономический, сколько общеполитический, замыкающийся на стратегическую безопасность страны. Но и экономическая цена вопроса большая, поскольку без возрождения отечественного сельхозмашиностроения и отладки в стране всего комплекса работ от проектирования и производства до технического обслуживания технических систем и технологий невозможно гибко оснащать село машинами и агрегатами, учитывающими особенности природно-климатических зон и различных типов хозяйств.

Прямое отношение к проблеме продовольственной и экономической безопасности страны также имеет контроль за производством и реализацией минеральных удобрений. Сегодня слишком большая доля их производства поставляется на экспорт, тогда как отечественные потребители удобрений довольствуются скудными остатками. Крайне важно увеличить поставки минеральных удобрений отечественному сельскому хозяйству, которые сократились почти в 10 раз относительно уровня 1990 г. В этом же ключе актуальна задача переориентации перерабатывающей (пищевой) промышленности на преимущественное использование продукции отечественного сельского хозяйства, а торговли — на продажу отечественных товаров.

Огромное значение для обеспечения высокоэффективного развития сельского хозяйства имеет хорошая организация семеноводства в стране. Доказано, что правильно подобранный семенной материал способен на 30–50% повысить урожайность сельхозкультур, значительно снизить потери при неблагоприятных погодных условиях, улучшить показатели рентабельности производства.

Однако сегодня, по данным Минсельхоза, около 30% посевов всех основных сельхозкультур осуществляются некондиционными семенами, так что сорт реализует свою урожайность только на 15–30%. Масштабный характер на рынке семян приобрела проблема контрафакта, на что повлияла отмена несколько лет назад лицензирования семеноводческой деятельности. По ряду культур рынок на 50–80% принадлежит иностранным компаниям, так что местные сорта и гибриды стремительно теряют свою долю. Большие надежды по преодолению недостатков ныне возлагаются на разработанную Минсельхозом РФ Стратегию развития селекции и семеноводства основных сельхозкультур до 2020 г., которая предполагает согласованность действий в этом направлении федеральных и региональных властей.

Аграрная политика государства в рыночной системе координат должна исходить из принципа создания максимальной заинтересованности в высокоэффективной работе по производству и реализации необходимой продукции непосредственно сельскохозяйственных предприятий. Существует множество разных форм ведения хозяйства — личные подсобные хозяйства, фермеры, кооперативы, крупные холдинги и т.д. Задача государства оказывать приоритетную поддержку тем

формам хозяйств, которые обеспечивают наибольшую конечную эффективность в работе, имея в виду и социальную составляющую эффекта. В этом плане правомерно особое внимание правительств в большинстве стран, оказываемое семейным хозяйствам и фермерству. К примеру, в нашей стране сегодня в личных подсобных хозяйствах производится половина свинины, молока и большая часть овощей. А опыт США демонстрирует значимость крупных фермерских хозяйств. Хотя мелкие фермерские хозяйства составляют 72% всех фермеров США, на их долю приходится 10% дохода, формируемого в секторе, тогда как 28% крупных фермеров создают 90% дохода. Относительно низкая конкурентоспособность мелких фермеров по сравнению с крупными часто приводит к их банкротству. И тем не менее политика федерального правительства и властей на уровне штатов подразумевает поощрение всех видов фермерства.

В России ныне большая часть пахотных земель находится в так называемом паевом владении, в руках сельхозкооперативов. А многие крупные холдинги превратились в кредитные пирамиды. Все больше накопилось фактов, что паевая система владения землей становится одним из препятствий для активного прихода новых собственников, а сложившаяся система поддержки сельского хозяйства во многом мешает естественному отбору и отсеиванию неэффективных хозяйств.

Государственная поддержка сельского хозяйства у нас в целом весьма сильно растет. Так, финансовая поддержка, планировавшаяся на 2011 г., была по объемам в 10 раз больше, чем в 2005 г. Однако эти объемы далеки от насущных потребностей. Начиная с 2006 г. развитие сельского хозяйства в России стало национальным проектом, но объемы ассигнований здесь пока составляет менее 1% всего бюджета страны. У ведущих мировых сельхозпроизводителей — в странах ЕС и в США — на аналогичные цели направляется порядка 10% бюджета страны. А если говорить об абсолютных показателях, то суммы просто несопоставимы.

Оставляют желать лучше и применяемые в стране схемы государственной поддержки хозяйственных структур в кризисных ситуациях. Это особенно продемонстрировал острый период финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг., когда основная часть воспомоществований государства была направлена на субсидирование процентных ставок (55–70% всего объема господдержки). При таком подходе основной рост финансирования сельского хозяйства приходится на кредитные

средства, которые в любом случае надо возвращать с процентами, весьма высокими в стране. Получается по факту, что при таком субсидировании процентных ставок по кредитам, деньги от государства получает не крестьянин, а банк. И неизбежно возникает вопрос, сколь долго еще у нас поддержка банковской системы (которая несмотря на вливания в нее даже минимально не приближается к мировым стандартам эффективности) будет оставаться более злободневным приоритетом государства, чем забота о состоянии реального (в нашем контексте сельскохозяйственного) сектора экономики.

Выводы

1. Государственная аграрная политика как составная часть социально-экономической политики страны представляет собой систему целей и мер, направляемую на обеспечение устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий. Эта политика реализуется не только усилиями государства, а опирается на заинтересованные действия всех сельскохозяйственных и сопряженных с ними предприятий, на возможности агробизнеса и личных хозяйств граждан.

2. Аграрная политика подразумевает динамичное и эффективное развитие не только сельскохозяйственного производства, но и всех отраслей агропромышленного комплекса (АПК) и сопряженной социальной сферы, обеспечивая в итоге рост жизненного уровня населения. Выделение аграрной политики как относительно самостоятельной области в общей экономической политике государства обусловлено особенностями аграрных отношений как хозяйствования на земле и значимостью социальных функций сельскохозяйственного производства по удовлетворению первостепенных жизненных потребностей людей.

3. С учетом существенного отставания в развитии аграрного сектора экономики от общемирового уровня, допущенного на предшествующих этапах, Россия стоит перед необходимостью реализации комплекса взаимоувязанных мер по технологическому переоснащению сельского хозяйства и других отраслей АПК, быстрейшему освоению интенсивных методов хозяйствования. При этом нужно учитывать возросшую сложность прямого заимствования сложившихся в развитых странах технологий и форм хозяйствования, поскольку в новой социаль-

но-экологической ситуации в мире многие из них вступили в фазу ускоренного морального устаревания.

4. Одной из ключевых задач государственной аграрной политики является обеспечение устойчивости системы сельского хозяйства, что определяется сбалансированным развитием агропромышленного комплекса страны и стабильностью социально-экономического развития сельскохозяйственных территорий.

5. Современные государства с учетом конкретной ситуации в стране и окружающем мире используют разнообразные формы стимулирования и регулирования аграрного сектора: формирование государственных проектов и программ; принятие законов и других институциональных норм, стимулирующих и направляющих развитие АПК; бюджетная поддержка приоритетных проектов и программ развития АПК; оказание финансовой помощи аграрным хозяйствам в кризисных ситуациях; стимулирующая аграрного производителя налоговая, кредитная и ценовая политика; поддержка фермерства и других форм индивидуального, малого и среднего аграрного предпринимательства; защита отечественного сельскохозяйственного производителя в сфере внешнеэкономических отношений и др.

6. Поддержка государством аграрного сектора теснейшим образом связана с задачей обеспечения продовольственной безопасности страны, являющейся важнейшим компонентом обеспечения национальной самостоятельности и безопасности государства.

Контрольные вопросы и задания

1. Почему аграрная политика выделяется в большинстве стран в качестве относительно самостоятельного блока государственной экономической и социальной политики?
2. Назовите основные цели и мероприятия государственной аграрной политики применительно к современной ситуации в России.
3. Что такое АПК страны? Перечислите основные структурные компоненты АПК и охарактеризуйте их состояние в России.
4. Что следует понимать под устойчивостью системы сельского хозяйства? Какова в этом роль государства?
5. Что вам известно о системе консервирующего земледелия?
6. Какие международные организации, связанные с проблемами аграрного сектора вы знаете?

7. Перечислите главные рубежи в развитии АПК, заложенные в программные документы, разработанные в России.
8. Назовите актуальные для современного этапа формы, методы и инструменты государственного влияния на развитие аграрного сектора.

Литература

Аграрная экономика: состояние, тенденции, перспективы. М.: Изд-во РАГС, 2004.

Анфиногорова А.А., Крылатых Э.Н. К разработке стратегии развития АПК с учетом инновационных факторов. М., 2005.

Котов Н.В. Управление земельными ресурсами. М., 1995.

Логинов В.Г. Агропродовольственные рынки России. Теоретические основы, методология и совершенствование регулирования. М., 2002.

Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России / И. Стародубровская, Н. Миронова. М.: Ин-т Гайдара, 2010 (Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара; № 141Р).

Чаянов А.В. Основные идеи и формы организации крестьянской кооперации. М.: Наука, 1991.

Глава 21

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ¹

1. Социальная сфера: содержание, функции, механизм развития

В научной литературе и в управленческой практике к социальной сфере относят совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление. Важными функциями социальной сферы является создание условий для развития людей, поддержание населения в период испытываемых им временных трудностей, установление социального мира в обществе.

Какие конкретно отрасли, виды деятельности относятся к социальной сфере? Прежде всего это отрасли социально-культурного комплекса: образование, культура и здравоохранение, а также наука. Влияя на эти отрасли и обеспечивая регулирование социально-трудовых отношений, занятости и миграции населения, организуя процессы социальной защиты и социального обеспечения населения, государство заботится об адекватном воспроизводстве человеческого потенциала страны. Большую роль в этой сфере играет жилищно-коммунальное хозяйство. Также в ее состав могут включаться предприятия и организации бытового сервиса, торговли, досуга.

Следует заметить, что социальная сфера как многоплановое понятие в зависимости от контекста может трактоваться либо весьма широко (как совокупность всех социальных связей и

¹ При подготовке главы частично использованы материалы проф. В.С. Буланова и проф. В.И. Плакси из гл. 18 и 23 кн.: Государственное регулирование экономики: Учебник. 3-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

отношений), либо в более узком, конкретном аспекте (структурно-отраслевом, функциональном и др.). Во избежание недоумений в конкретных случаях анализа целесообразно делать специальные оговорки на этот счет. Некоторые трудности, например, могут возникать при разграничении экономической и социальной сторон функционирования отраслей и предприятий. Здесь многое зависит от того, в динамическом или статическом разрезе рассматривается соответствующий объект или процесс. Так, с позиций текущего момента социальные траты есть вычет из экономического результата (т.е. «экономическое» и «социальное» жестко различаются), однако в плане динамики развития и будущих эффектов социальные расходы в большинстве случаев есть умножение экономического потенциала предприятия (отрасли, региона), т.е. надо анализировать весь целостный процесс *социально-экономического* развития.

При расширительной трактовке понятия социальной сферы на уровне государства оно смыкается с понятием социальной политики в стране. Обычно в литературе под *социальной политикой* понимают систему мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержание доходов, уровня жизни населения, обеспечение занятости, поддержку отраслей социального профиля, предотвращение социальных конфликтов.

Одной из общих закономерностей мирового развития, особенно четко проявившейся во второй половине XX в. является возрастание расходов из ВВП на развитие социально-бытовых и культурных услуг — образования, здравоохранения и культуры. В странах Запада это вылилось в становление *социальных государств*, теоретической основой которых была концепция государства «всеобщего благоденствия». При этом право на достойную жизнь было гарантировано государством и стало одним из важных гражданских прав. Граждане получили более широкий доступ к образованию, здравоохранению и культуре. Однако указанная закономерность, особенно в последнее время, реализуется противоречиво, со сбоями.

Энергетический и структурный кризисы конца 1970-х — начала 1980-х годов в ряде стран привели к спаду производства, росту безработицы, сужению возможностей по финансированию социально-культурной сферы, сокращению поступлений налоговых средств в государственные бюджеты, а увеличение налогов вызвало снижение стимулов роста материального производства, критику правительств со стороны бизнеса за расто-

чительную социальную политику. Государство во многих странах перестало быть «отцом нации» и начало на глобальной арене рынка вести себя аналогично корпорациям, стремящимся минимизировать (оптимизировать) социальные расходы. Это неизбежно сказалось на усилении социально-политического напряжения внутри стран и в мире. Еще более усложнило эту ситуацию развертывание, начиная с 2007–2008 гг., мирового финансово-экономического кризиса.

Степень внимания в стране к социальной сфере определяется сложившимся соотношением интересов по линии: частный бизнес, наемные работники, общество (государство). А внутри каждого из этих социальных слоев и в обществе в целом на уровень заинтересованности в развитии социальной сферы влияет то, как соотносятся между собой долговременные и текущие цели. Так, частный бизнес в аспекте своих каждодневных интересов стремится минимизировать свое участие в тратах на социальные цели, перекладывая свои заботы на государство. И в то же самое время он побуждает государство (в расчете на дополнительное материальное содействие в его предпринимательских проектах со стороны правительства) уменьшить в бюджетах квоты расходов на социальные цели. Когда частный бизнес выступает стратегом, озабоченным инвестициями в активное экономическое развитие, он неизбежно становится фигурантом умножения возможностей и для социального развития в будущем. Что же касается наемных работников, массы простых людей, то именно они в каждодневных своих интересах являются основной силой, побуждающей правительство развивать социальную сферу. Но тем самым, естественно, уменьшается квота накоплений как базы для производственного инвестирования. Противоречия эти могли бы быть неразрешимыми, если бы в стране не складывался более или менее объективный арбитр, каковым может выступать только тандем в лице государства и гражданского общества.

В разных странах в зависимости от условий и исторических традиций складываются свои особые соотношения между влиянием частнопредпринимательских и социально-государственных интересов на состояние и развитие социальной сферы. При этом всегда учитывается особый характер товаров и услуг, производимых в социальной сфере. Экономическая наука разделяет все производимые блага на товары (услуги), предназначенные для индивидуального потребления, и общественные

блага. Критериями вычленения общественных благ являются: 1) признак неисключения (невозможно исключить индивида из круга потребителей данного блага); 2) признак неделимости (благо нельзя разложить на отдельные единицы); 3) признак неконкурентности в потреблении (потребление блага одним лицом не уменьшает возможностей потребления его другим). Наряду с этим существуют блага, к которым принцип исключения может быть применим, но при этом возникают побочные или внешние эффекты (выгоды или убытки). Они могут быть настолько высоки, что государству приходится брать их распределение под свое регулирование, или осуществлять их производство. Такие блага называются квазиобщественными или смешанными.

Большинство услуг, создаваемых в социально-культурном комплексе, жилищно-коммунальном хозяйстве относятся к смешанным. Это создает определенные противоречия между государством и рынком, в производстве и потреблении смешанных благ. С одной стороны, многие смешанные блага имеют свойства благ, предназначенных для индивидуального потребления (делимость, исключаемость), что создает объективные предпосылки для существования рынка социально-культурных и жилищно-коммунальных услуг. С другой стороны, многие социально-культурные и в известной степени жилищно-коммунальные услуги обладают свойствами общественного блага – отсутствием делимости или высоким внешним эффектом, заинтересованностью государства и общества в том, чтобы внешними эффектами пользовались как можно больше число граждан. Так, образовательные блага могут подпадать под действие принципа исключения, т.е. на них можно устанавливать цены и их могут обеспечить частные производители. Но учитывая, что подготовленными работниками могут воспользоваться конкуренты, их не будут производить в достаточном количестве. Или в лечении больных СПИДом, туберкулезом заинтересованы не только больные, но и все общество, а сами больные не в состоянии оплатить все издержки. То же можно сказать и о жилье для бедных. Иными словами, следует учитывать социальную значимость услуг и социальное положение населения. В этих случаях рыночная система не может обеспечить выделения достаточных ресурсов. К тому же имеет место асимметрия информации, усложняющая положение дел. Так, информированность учителя и ученика, врача и пациента, строителя и жильца далеко не одинакова.

Двойственный характер социально-культурных и частично жилищно-коммунальных услуг порождает постоянные дискуссии в обществе о соотношении государства и рынка в социальной сфере, о направлениях реформирования ее. Наибольшее распространение рыночные подходы к управлению социальной сферой получили в США. Но и здесь присутствует значительная, в отдельные периоды усиливающаяся, государственная поддержка частного сектора, отдельных граждан, осуществляющих производство общественных благ, в частности развития образовательных, культурных, медицинских услуг. К этому подключают и некоммерческие (неприбыльные) организации. Например, наметился переход от частно-страховой к обязательно-страховой медицинской помощи с целью усиления доступности медицинских услуг населению.

В Западной Европе, наоборот, более сильные позиции занимает государственное финансирование и регулирование социальной сферы. Во всех странах — членах ЕС финансирование социальной сферы обеспечивается государством, предприятиями и частными организациями. Доля государства выше всего в скандинавских странах, а также во Франции, Германии, Австрии. Начиная с 1998 г., под влиянием глобализации в этих странах происходит реструктурирование финансирования социальных услуг, так что все большую часть расходов и бизнес и государства стремятся переложить на самих работающих или же внедряются некие смешанные формы финансирования.

Общая тенденция состоит в расширении использования коммерческих принципов при функционировании предприятий и учреждений социальной сферы, чтобы повышать их заинтересованность в более эффективной работе по удовлетворению потребностей населения на основе симбиоза бюджетных ассигнований и собственных доходов от предпринимательской деятельности. Принцип платности услуг для населения также призван способствовать снижению иждивенчества со стороны людей и повышению экономичности в реализации социальных потребностей.

В России в целях повышения эффективности функционирования социальной сферы предусмотрено *преобразование* там, где это целесообразно, *бюджетных учреждений в автономные учреждения*, которые наделены большей хозяйственной самостоятельностью и возможностями в части предпринимательской деятельности.

Финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений строится на базе двух источников: 1) бюджетное финансирование (субсидии) и 2) внебюджетные поступления. Последние складываются из доходов от оказания услуг на платной основе сверх выполнения государственного задания, доходов от предпринимательской деятельности, а также из безвозмездных поступлений от юридических и физических лиц. Наибольшее количество автономных учреждений создано в сферах образования, культуры, ЖКХ, транспорта, хотя в целом подобных организаций еще не так уж много. Массовость и высокая конечная результативности этого направления, как и все развитие социальной сферы, в решающей степени зависят от политики государства и целенаправленных действий региональных и муниципальных властей.

2. Управление воспроизводством человеческого потенциала страны

Социальная политика по определению есть политика, направляемая на удовлетворение потребностей людей, на развитие человека. В свою очередь человек — главная созидательная сила в экономическом и социальном развитии страны. Поэтому любое государство, озабоченное будущим страны, обязано проявлять заботу о развитии человеческого потенциала, непрерывно управлять его воспроизводством.

Кадровая проблема является предметом первостепенного внимания руководителей современных компаний. Без квалифицированных работников ни одно предприятие не может достигнуть своих целей. В последней трети XX в. зарубежные компании изменили свое чрезмерно утилитарное отношение к «человеческим ресурсам», увидели в них главный фактор экономического успеха. Стали рассматривать вложение в человека не только как затраты, издержки производства, но прежде всего как вложение средств в развитие фирмы, в достижение экономического успеха. Но круг проблем, связанных с воспроизводством кадрового потенциала, который охватывается на уровне интересов предприятий, все равно остается ограниченным. И важнейшую роль в этом процессе играет государство. Оно развивает систему образования населения и переподготовки кадров, устанавливает минимальную заработную плату, институционализирует весь процесс социально-трудовых отношений, пенсионную систему и т.д.

Воспроизводство в масштабе страны человеческого потенциала — многосложная проблема, имеющая важное макроэкономическое и одновременно социальное значение. Устойчивость воспроизводства человеческого потенциала — это систематичность циклического возобновления совокупного процесса экономического развития, подразумевающая своевременность и достаточность обеспечения (в количественном и качественном отношении) кадрами всех сфер национального хозяйства.

Воспроизводство человеческого потенциала включает восстановление и сохранение способностей к труду функционирующих работников, обеспечение нового пополнения трудящихся за счет естественного прироста населения, организацию общеобразовательной и профессиональной подготовки людей (в том числе в правовом, экономическом, психологическом, экологическом отношении), повышение квалификационного и социально-культурного уровня работников. Нормальное воспроизводство кадрового потенциала требует такого уровня потребления материальных и культурных ценностей, который обеспечил бы восстановление израсходованной в труде энергии, дальнейшее развитие способностей в соответствии с современными требованиями жизни, научно-технического прогресса, конкуренции на рынке труда. В центре внимания правительств в этом контексте должны находиться проблемы образования, медицины, демографии, миграции, регулирования распределительных и трудовых отношений, занятости населения и др. Каждая из них, разумеется, требует своего профессионального подхода на всех уровнях управления.

В макроэкономическом и социальном аспектах среди проблем использования и развития человеческого потенциала особое значение имеют обеспечение максимальной занятости населения и рациональное регулирование социально-трудовых отношений. Подчеркнем, что, как правило, каждое правительство и каждая политическая партия, объявляющие свои программы населению, провозглашают в качестве общей цели — обеспечение полной занятости в стране. И хотя практически это в современных экономиках недостижимо, ориентация в государственной политике на полную занятость имеет принципиальное значение в социальном и методологическом плане.

В экономике рыночного типа занятость населения, характер и уровень оплаты труда и др. определяются функционированием рынка труда, который является органическим компонентом

рыночной экономической системы в целом. Рынок труда осуществляет следующие функции:

1) играет важную роль в воспроизводстве рабочей силы, отвечающей требованиям современного высокотехнологического производства;

2) обеспечивает распределение и перераспределение трудовых ресурсов, создает побудительные стимулы для их эффективного использования, рационализирует структуру занятости;

3) обуславливает необходимость универсализации работников, их многопрофильной профессиональной подготовки, развития способностей к перемени видов труда соответственно структурным изменениям в экономике и конъюнктуре на рынке труда, способствует усилению их заинтересованности работников в повышении собственной конкурентоспособности, своего профессионального мастерства, уровня квалификации;

4) активизирует мобильность рабочей силы, усиливает ее миграцию, как в рамках отрасли, так и в межотраслевом, межрегиональном направлениях, что открывает определенные возможности решения проблем занятости трудоспособного населения;

5) повышает роль рыночных рычагов в оплате труда и, следовательно, усиливает экономическую мотивацию труда, ведет к росту его эффективности;

6) ускоряет адаптацию населения к развивающимся рыночным отношениям.

Вместе с тем рыночная конкуренция при отсутствии регуляторов приводит к чрезмерной дифференциации в оплате труда и доходах различных групп населения, порождает безработицу, а вместе с ней бедность и нищету значительной части трудящихся, снижает качество рабочей силы, ухудшает здоровье и квалификацию, тем самым снижает ее конкурентоспособность.

С учетом всего этого рынок труда в развитых капиталистических странах является одним из самых регулируемых рынков. Таковым он стал в результате длительного развития отношений между работодателями, наемными работниками и государством в сфере труда. Особенно в этом плане регулирующая роль государств активизировалась во второй половине XX в., после Второй мировой войны. Более насыщенными стали международные взаимодействия по регулированию трудовых отно-

шений, прежде всего через Международную организацию труда (МОТ), действующую под эгидой ООН¹.

Политика занятости в широком смысле охватывает систему соци-ально-экономических отношений по поводу вовлечения трудоспособного населения в общественно-полезную деятельность, как правило, приносящую доход. Занятость является важнейшей характеристикой уровня экономики и благосостояния народа, социально-экономической и политической стабильности в стране.

Политика российского государства в области занятости осуществляется на базе следующих принципов:

- обеспечение равных возможностей трудоустройства всем гражданам страны независимо от пола, национальности, возраста, социального положения и вероисповедания;
- соблюдение добровольности труда, свободного волеизъявления граждан при выборе вида занятости;
- обеспечение социальной защиты в области занятости;
- поддержка самостоятельности регионов при проведении централизованных мероприятий государства в решении проблем занятости;
- поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности;
- координация деятельности в области занятости с другими направлениями деятельности государственных органов — экономическими и политическими, включая социальное обеспечение, регулирование и распределение доходов;
- поощрение работодателей, создающих новые рабочие места;
- обеспечение занятости для малочисленных народов с учетом исторически сложившихся видов занятости;
- международное сотрудничество в решении проблем занятости.

Стремясь в принципиальном плане к полной занятости, государство во взаимодействии с корпорациями в реальности ориентируется на *экономически эффективную занятость*, т.е. достижение такой занятости общественно-полезным трудом, которая обеспечивает достойный доход, сохранение здоровья, рост образовательного и профессионального уровня у каждого

¹ Международная организация труда была создана в 1919 г. на основании Версальского мирного договора в качестве структурного подразделения Лиги Наций.

члена общества на основе роста общественной производительности труда. Это достигается на базе использования достижений науки и техники, конкретно путем увеличения экономически целесообразных и сокращения экономически нецелесообразных рабочих мест, повышения квалификации рабочей силы.

Крайне важно в политике государства учитывать *социальную функцию занятости*, т.е. зависимость всестороннего развития человека от характера и структуры занятости людей в экономике. Посредством этой функции обеспечивается обратная связь политики занятости, ее ориентированность не только на достижение экономических и политических задач, но и на развитие самого человека как высшей ценности и цели жизнедеятельности общества. Всесторонне развитый человек может более активно и плодотворно участвовать в управлении производством и обществом, в защите окружающей среды, в принятии решений, затрагивающих его жизнь.

При решении вопросов занятости предметом особых забот правительств является проблема безработицы, как неизбежного спутника рыночно хозяйствования. Безработица — социальное явление, предполагающее отсутствие работы у людей, составляющих экономически активное население. Согласно определению МОТ, человек в возрасте 10–72 лет (в России 15–72 лет) признается безработным, если на критическую неделю обследования населения по проблемам занятости он одновременно: а) не имел работы; б) искал работу; в) был готов приступить к работе.

По характеру вызывающих причин различают безработицу добровольную и вынужденную. *Добровольная* безработица связана с нежеланием людей работать, например, в ситуации понижения заработной платы. Она усиливается во время экономического бума и снижается при спаде, хотя ее масштабы и продолжительность различны для групп населения. *Вынужденная* безработица определяется ситуацией на рынке труда, когда работник может и хочет трудиться при данном уровне заработной платы, но не может найти работу. Причин такого неравновесия на рынке труда возникает множество (экономический спад, негибкость систем заработной платы, запоздалые или некавалифицированные вмешательства государственных регуляторов, действия профсоюзов и др.). Именно вынужденная безработица находится в центре внимания правительственной политики занятости.

При детальном анализе в литературе в зависимости от признаков безработицы и инициирующих ее причин выделяют множество видов безработицы. Кратко рассмотрим основные из них.

Технологическая безработица; она обусловлена техническим перевооружением производства и внедрением инноваций, в результате чего часть рабочей силы становится излишней либо нуждается в более высоком уровне квалификации.

Структурная безработица. Ее связывают с изменениями в структуре спроса на труд, появлением структурных несовпадений между квалификацией безработных и требованием свободных рабочих мест. Структурная безработица обычно вызывается масштабной перестройкой экономики, изменениями в структуре спроса на потребительские товары и технологическими сдвигами, ликвидацией устаревших отраслей и профессий. Структурная безработица может иметь стимулирующий развитие или деструктивный характер.

Институциональная безработица. Этот вид безработицы в литературе связывают с актами не вполне удачного вмешательства государства или профсоюзов в установление размеров ставок заработной платы, отличных от тех, которые могли бы сформироваться в естественном рыночном хозяйстве.

Фрикционная безработица. Она имеет место в течение времени добровольного поиска работником нового места работы, что отражает естественную человеческую потребность в перемене труда или вызывается социально-экономическими мотивами.

В зависимости от проявлений во времени при анализе выделяют циклическую и сезонную безработицу. *Циклическая* безработица вызывается повторяющимися спадами производства в стране или регионе. При этом обычно оценивается разница между уровнем безработицы в текущий момент экономического цикла и так называемым *естественным* уровнем безработицы (который считается условно нормальным для данной страны). *Сезонная* безработица зависит от колебаний в уровне экономической активности в течение года в некоторых значимых отраслях экономики (например, в сельском хозяйстве, строительстве и др.).

В ряде случаев особо выделяется *маргинальная* безработица, связываемая со слабо защищенными слоями населения (среди молодежи, инвалидов, так называемых социальных низов).

Кроме того, на практике приходится иметь дело с так называемой *скрытой* безработицей. Она возникает тогда, когда в результате спада производства рабочая сила используется не полностью, но люди не увольняются. Появляется категория лиц формально занятых, но фактически безработных. Также о скрытой безработице свидетельствует наличие лиц, не зарегистрированных в качестве безработных из числа желающих работать, и расширение количества людей, переставших искать работу.

Государственная политика регулирования занятости в различных странах характеризуется своими особенностями, но также включает рациональный опыт, имеющий общее для всех стран значение. Например, интересна практика Германии, где работа строится на базе закона о содействии занятости. Им, в частности, предусматривается оказание помощи во временной занятости пожилым людям и инвалидам. Фирма, осуществляющая наем работников старше 50 лет, имеет право на займы и субсидии, направляемые затем на доплаты этим работникам. Подобный подход применяется и по отношению к молодежи. В США государство полностью освобождает от налогов средства, направляемые предприятиями на обучение молодежи. Далее, фирмы, на которых организована подготовка людей для собственных нужд, полностью или частично освобождаются от уплаты взносов в фонд социального страхования. В Великобритании работники государственных служб занятости заблаговременно посещают предприятия, подлежащие серьезной реорганизации, с целью выявления требуемой переориентации работников. Во Франции и некоторых других странах действуют национальные ассоциации (объединения) профессиональной подготовки, переподготовки и переориентации кадров. Услугами этой ассоциации могут воспользоваться предприниматели, заключившие с ней контракт. В некоторых странах (например, в Дании) действуют организации, помогающие составлять индивидуальные планы поиска работы и подготовки к ней для лиц, которые не смогли обрести занятость в течение определенного срока. Распространению лучшего опыта и перспективных подходов в сфере труда и занятости активно способствует деятельность упоминавшейся Международной организации труда.

3. Государственное регулирование занятости и рынка труда в условиях инновационной модернизации экономики

Проблемы организации социально-трудовых отношений, обеспечения занятости населения решаются российским государством в контексте актуальных задач социально-экономической политики страны, где пересекаются задачи текущие, каждодневные и задачи стратегического порядка. В каждодневном плане среди важнейших направлений государственного регулирования занятости в России можно выделить:

- проведение макроэкономической политики, учитывающей задачи социально-трудовой сферы, имея в виду содействие экономическому росту на основе развития реального сектора и рационализации занятости;
- меры по оптимизации соотношений занятости трудоспособного населения различными видами деятельности: наемный труд, самозанятость, учеба, служба в армии, воспитание детей, домашнее хозяйство;
- регулирование пенсионной системы и условий использования людей пенсионного возраста в народном хозяйстве;
- активизацию деятельности институтов рынка труда.

Вместе с тем на каждом этапе жизни страны возникает необходимость конкретизировать приоритеты в политике труда и занятости в соответствии с новыми ориентирами стратегии. Практически все долгосрочные и среднесрочные проекторки российского государства в области экономики на данном этапе делают ставку на инновационный и социально ориентированный вариант развития. Возможности решения данной проблемы целиком и полностью зависят от человеческого фактора. Значит, государственное регулирование процессов воспроизводства кадров, совершенствование трудовых отношений и организации занятости должны быть настроены на задачи инновационной модернизации экономики страны.

Вариант развития, заложенный в Концепцию – 2020, исходит из того, что стратегической целью государственной политики в области развития рынка труда в долгосрочной перспективе является создание условий для обеспечения экономики высокопрофессиональными кадрами и повышения эффективности их использования. Наряду с модернизацией системы профессионального образования и переподготовки кадров важнейшим условием реализации этих целей должно стать повы-

шение гибкости рынка труда и его структурной сбалансированности, появление условий для профессиональной и территориальной мобильности населения.

Прогнозы на долгосрочную перспективу свидетельствуют, что развитие рынка труда в целом по России будет формироваться под воздействием нарастающего дефицита рабочей силы из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте, а также дисбаланса спроса и предложения рабочей силы в профессиональном и территориальном разрезах. Поэтому политика в сфере обеспечения занятости должна увязываться со структурными сдвигами в национальном хозяйстве и будет включать в зависимости от места и времени и мотивы снижения безработицы и мотивы высвобождения людей.

Наряду и в увязке с регулированием общих процессов в сфере труда должны осуществляться особые меры, разработанные для локальных (региональных) рынков труда. Региональные программы занятости особенно необходимы для тех территорий, где уровень безработицы превышает предельно допустимые нормы. Здесь целесообразно создавать приоритетные условия для привлечения отечественного и иностранного капитала, размещения государственных заказов и инвестиционных проектов, стимулирования самозанятости населения и т.д.

Важную роль в решении задачи рациональной занятости населения играет развитие малого предпринимательства. По данным ООН, в мировой экономике на малых предприятиях занято более 50% населения, создается около 60% ВВП. Российское государство пока недостаточно уделяет внимания малому предпринимательству. Населению и, в частности, безработным нужна помощь в открытии собственного дела: обучение их основам ведения бизнеса в различных отраслях, создание бизнес-инкубаторов, выделение льготных кредитов и субсидий, предоставление нежилых помещений на базе льготной аренды, помощь в техническом оснащении на основе лизинга и в составлении бизнес-планов, защита от организованной преступности, льготное налогообложение на длительный период их деятельности, особенно прибыли, инвестируемой в развитие производства и создание новых рабочих мест.

В целом в стране на переживаемом этапе и в долгосрочной перспективе возможности увеличения рабочей силы весьма ограничены. Показатель занятости среди женщин является од-

ним из самых высоких в мире и, скорее всего, будет снижаться под воздействием мер по стимулированию рождаемости. Активизация трудовой деятельности населения пенсионного возраста возможна только в пределах первых пяти лет после выхода на пенсию, причем показатели занятости в этих возрастных группах уже находятся на достаточно высоком уровне (50% у женщин и 35% у мужчин). Предполагаемое сокращение трудоспособного населения к 2020 г. (относительно 2007 г.) на 13% частично может быть компенсировано снижением уровня безработицы. Если удастся, как намечалось в прогнозе, довести уровень безработицы в 2020 г. до 2,7% (против 6,3% в 2007 г.), то сокращение занятости в экономике будет порядка 7%. Так или иначе основной упор в экономике надлежит делать на интенсивные факторы, на повышение производительности труда.

В этих условиях основным фактором ослабления дефицита рабочей силы остается процесс перераспределения работников из неэффективных предприятий в эффективные и повышение уровня производительности труда (в рамках инновационного варианта развития страны на 7,1–7,2% в год). Кроме того, ослабление дефицита рабочей силы может быть достигаться с помощью:

1) создания условий для удлинения трудовой жизни населения за счет стимулирования более раннего выхода на рынки труда молодежи и эффективного использования трудового потенциала пожилых людей (гибкий график труда, частичная занятость, упорядочение системы льготных пенсий);

2) создания условий для интеграции в трудовую деятельность лиц с ограниченными возможностями и инвалидов.

Действенным фактором воздействия на снижение дефицита рабочей силы станет создание условий для повышения территориальной и профессиональной мобильности населения.

Повышение территориальной мобильности рабочей силы будет достигаться:

- расширением доступности найма и приобретения жилья;
- созданием действенного механизма информирования населения о возможностях трудоустройства в различных регионах Российской Федерации;
- развитием гибких форм занятости, стимулированием активного использования современных форм дистанционной занятости, не требующих постоянного присутствия на рабочем месте.

Для повышения профессиональной мобильности населения важное значение имеет внедрение непрерывных и гибких форм обучения за счет совместного их финансирования социальными партнерами — государством, работодателями и работниками. Также этому будет способствовать повышение конкурентоспособности профессионального образования и его соответствия требованиям рынка.

Согласно прогнозам Минэкономразвития РФ, в структуре занятых в экономике будет нарастать тенденция увеличения удельного веса занятых в сфере услуг, особенно в гостиничном и ресторанном бизнесе, а также в строительстве и в сфере финансовой деятельности и т.п. Одновременно продолжится линия на сокращение доли занятых в промышленности и сельском хозяйстве (см. табл. 21.1). Данная тенденция содержит в себе противоречивые компоненты, поскольку переток занятых в сферу услуг (необходимый в силу общемировых тенденций) сопровождается в России оголением кадрового потенциала промышленности, в том числе тех наукоемких производств, которые жизненно необходимы для осуществления инновационных сдвигов в экономике.

Таблица 21.1

Структура занятых по видам экономической деятельности в Российской Федерации 2006-2020 гг.* (%)

| | 2006 г. | 2007 г. | 2010 г. | 2015 г. | 2020 г. | 2020 г. к 2006 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Всего в экономике | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе: | | | | | | |
| сельское и лесное хозяйство, рыболовство и охота; | 10,8 | 10,2 | 9,8 | 7,5 | 5,7 | 53 |
| промышленность; | 21,2 | 21,4 | 19,7 | 19,6 | 17 | 80,2 |
| строительство; | 7,6 | 7,7 | 7,8 | 7,7 | 9,6 | 126,3 |
| торговля, гостиницы и рестораны; транспорт и связь; | 26,8 | 27 | 27,9 | 29,9 | 32,1 | 119,8 |
| финансовая деятельность, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 33,7 | 33,8 | 34,8 | 35,3 | 35,7 | 105,9 |

* Данные за 2015 и 2020 г — прогнозируемые.

Серьезные усилия со стороны государственных властей и хозяйственных структур должны быть предприняты для преодоления дисбаланса образовательного и квалификационного состава занятых в российской экономике. Две трети российских работников имеют либо высшее (26,3%), либо среднее специальное (35,7%) образование, но профили их специализации и реальная квалификация не отвечают задачам инновационной модернизации экономики. Около четверти занятых составляют работники с самой низкой квалификацией. Наряду с острой потребностью в высококвалифицированных кадрах недостает специалистов среднего уровня квалификации и образования: служащих, занятых подготовкой информации и квалифицированных рабочих.

Определяющим направлением в политике занятости является подготовка и переподготовка кадров в соответствии с требованиями времени. А для этого необходима модернизация всего образования, в том числе профессиональной подготовки и переподготовки высвобождаемых лиц. Для обеспечения потребностей в подготовке и переподготовке кадров полезно развитие территориальных образовательных комплексов в субъектах Федерации. В этом процессе должны участвовать предприятия, вузы, средние профессиональные учебные заведения, институты повышения квалификации, в том числе негосударственные службы занятости на договорной основе. Зарубежный опыт показывает, что только кооперация профессиональных учебных заведений и предприятий реального сектора, развитие системы непрерывного образования позволяют успешно реализовать задачи подготовки кадров для высокоэффективной рыночной экономики.

Проблема обеспечения экономики кадрами нового уровня неотделима от более общей проблемы — уровня доходов населения, который, как известно, сегодня существенно ниже, чем в развитых странах. Рост реальных располагаемых денежных доходов населения в перспективе будет обеспечиваться увеличением реальной заработной платы, доходов населения от предпринимательской деятельности, ускоренным развитием системы пенсионного и социального страхования, усилением социальной поддержки малообеспеченных категорий населения. В период 2008–2020 гг., по прогнозу Минэкономразвития, реальные располагаемые доходы вырастут почти в 2,6 раза.

Инновационный сценарий развития обеспечивает повышение соотношения между средним уровнем трудовых пенсий и

средней заработной платой до 30% в 2020 г., что потребует увеличения объемов трансфертов из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации, или нахождения альтернативных путей повышения доходов пенсионной системы. Средний размер трудовой пенсии (среднегодовой) к 2020 г. возрастет по сравнению с 2015 г. по инновационному варианту почти в 2 раза.

Социальная защита населения будет развиваться в направлении расширения и повышения результативности региональных адресных программ для бедных, что позволит вывести из состава бедного населения семьи работников с детьми и домохозяйства пенсионеров.

В рамках инновационного сценария в результате роста денежных доходов населения и структурных сдвигов доля и численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума будет иметь тенденцию к сокращению. За первый пятилетний период (2006–2010 гг.) она сократится с 15,2% в 2006 г. до 10,4% в 2010 г. В конце следующего пятилетия (2010–2015 гг.) — до 7,8% и достигнет примерно 11,1 млн человек. К 2020 г. масштабы бедности сократятся до 6,2% (8,9 млн человек).

Должны быть в основном созданы необходимые предпосылки для формирования в России среднего класса, что является важной социально-экономической задачей. На базе доходов этой категории населения формируется основной потребительский спрос населения, определяющий темпы промышленного производства, развития сферы услуг и других отраслей экономики. Среди основных критериев отнесения российских граждан к среднему классу выделяются уровень доходов человека, наличие собственности и сбережений, его профессионально-квалификационные характеристики, участие в формировании гражданского общества. В рамках инновационного сценария доля среднего класса (к нему отнесены лица со среднесушевым доходом свыше 6 прожиточных минимумов, а также имеющие автомобиль, банковские сбережения и возможность регулярного отдыха за границей) повышается с 30% населения в 2010 г. (около 18% в 2006 г.) до как минимум 52–55% в 2020 г. Эти социальные сдвиги рассматриваются не только результатом, но и предпосылкой экономического роста нового качества, поскольку предполагают формирование человеческого капитала более высокого качества, рост производительности труда и развитие сервисной экономики.

Выводы

1. Социальной сфера — совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление. Категория социальной сферы органически связана с явлением социальной политики государства, под которой понимается система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержание доходов, уровня жизни населения, обеспечение занятости, поддержку отраслей социального профиля, предотвращение социальных конфликтов.

2. Степень внимания в стране к социальной сфере определяется сложившимся соотношением интересов по линии: частный бизнес, наемные работники, общество (государство). Возникающие противоречия между их интересами разрешаются при этом бесконфликтно, если отлажено взаимодействие государства и гражданского общества.

3. В разных странах в зависимости от условий и исторических традиций соотношение ролей государства и частно-предпринимательских структур в развитии и регулировании социальной сферы различны. Наибольшее распространение рыночные подходы к управлению социальной сферой получили в США. В Западной Европе, наоборот, более сильные позиции занимает государственное финансирование и регулирование социальной сферы.

Общая тенденция состоит в расширении использования коммерческих принципов при функционировании предприятий и учреждений социальной сферы, для повышения их заинтересованности в более эффективной работе по удовлетворению потребностей населения на основе симбиоза бюджетных ассигнований и собственных доходов от предпринимательской деятельности.

4. В России в целях повышения эффективности функционирования социальной сферы предусмотрено *преобразование* там, где это целесообразно, *бюджетных учреждений в автономные учреждения*, которые наделены большей хозяйственной самостоятельностью и возможностями в части предпринимательской деятельности.

5. Любое государство, озабоченное будущим страны, обязано проявлять заботу о развитии человеческого потенциала, непрерывно управлять его воспроизводством. Воспроизводство

человеческого потенциала включает восстановление и сохранение способностей к труду функционирующих работников, обеспечение нового пополнения трудящихся за счет естественного прироста населения, организацию общеобразовательной и профессиональной подготовки людей (в том числе в правовом, экономическом, психологическом, экологическом отношении), повышение квалификационного и социально-культурного уровня работников, обеспечение эффективной занятости населения.

6. В России на данном этапе государственное регулирование процессов воспроизводства кадров и организации занятости населения должно быть настроено на задачи инновационной модернизации экономики страны.

Стратегической целью государственной политики в области социально-трудовых отношений и развития рынка труда является создание условий для обеспечения экономики высокопрофессиональными кадрами и повышения эффективности их использования. Наряду с модернизацией системы профессионального образования и переподготовки кадров важнейшим условием реализации этих целей должны стать повышение гибкости рынка труда и его структурной сбалансированности, появление условий для профессиональной и территориальной мобильности населения.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие отрасли и виды деятельности относятся к социальной сфере? По каким критериям делятся производимые блага на индивидуально потребляемые и общественные?
2. Охарактеризуйте основные задачи социальной политики российского государства.
3. Чем определяется соотношение ролей государства и частно-предпринимательских структур в развитии и регулировании социальной сферы?
4. Что такое автономные учреждения? Когда бюджетные учреждения целесообразно преобразовывать в автономные?
5. Дайте определение и краткую характеристику экономической категории «рынок труда».
6. Какие виды и формы безработицы вы знаете?
7. Перечислите и дайте краткие характеристики основным направлениям регулирования занятости и рынка труда в Российской Федерации?

Литература

Белозерова С.М. Социальные процессы и социальная политика в сфере труда. М.: ИЭ РАН, 2008.

Социальная политика: Учебник / Ред. Н.А. Волгин. М.: Экзамен, 2002.

Маслова И.С., Бараненкова Т.А., Кубишин Е.С. Неформальная занятость в России. М.: Наука, 2007.

Повестка дня. Проблемы государственной политики в социальном секторе экономики России / Под общ. ред. Р.С. Гринберга, А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2007.

Рынок труда: Учебник / Ред. В.С.Буланов, Н.А.Волгин. М.: Экзамен, 2003.

Соболев Э.Н. Социально-трудовые отношения в России: история, современное состояние, перспективы. М.: ИЭ РАН, 2008.

Человеческий капитал: мировые тенденции и российская действительность / Отв. ред. Р.С. Гринберг. М.: ИЭ РАН, 2009.

Глава 22

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Возрастание значимости экологического фактора в экономике XXI в.

Вступление человечества в XXI в. обозначило качественно новый этап во взаимоотношениях природы, экономики и общества. На протяжении длительной истории люди могли всерьез не задумываться над последствиями своих действий по изъятию ресурсов из арсеналов природы для нужд производства и быта. Предполагалось, что человеческое вмешательство в природу несоизмеримо мало по сравнению с ее потенциалом. Сегодня такое предположение все более и более не соответствует действительности, и при выработке решений, обращенных в перспективу, уже невозможно игнорировать факторы экологии, во многом предопределяющие судьбы народов.

За последнее время в научной и широкой литературе все чаще обсуждаются тревожные тенденции в мире, связанные с сохранением ориентации в экономических стратегиях корпораций и государств на традиционные критерии коммерческой эффективности проектов и работ и явной недооценкой императивов экологической безопасности. Отмечаются признаки нарастающего в мировых масштабах эколого-экономического кризиса, который, однако, не учитывается должным образом ни в практической политике государств, транснационального капитала и международных организаций, ни в прогнозных материалах, служащих руководством к действию.

Подчеркнем, что развитие мировой экономики, несмотря на прогресс науки и технологий, сопровождается все возрастающим потреблением природных ресурсов. По данным профессио-

ра Е.А. Козловского, из добытых за последние 100 лет более 185 млрд т угля и 45–50 млрд т железной руды свыше половины приходится на 1960–2000 гг. Потребление других видов минерального сырья, в особенности цветных и легирующих металлов, увеличилось за этот же период в 3–5 раз и более, сырья для производства удобрений — в 3–3,5 раза.

Не менее быстро возрастает потребление пресной воды, и в некоторых регионах ее доступность предстает одной из острейших проблем XXI в. Треть мирового населения живет в странах, уже испытывающих некоторый или значительный недостаток воды. По прогнозам экспертов Всемирного банка, эта пропорция, может в первой четверти века составить половину населения и более, если не произойдут институциональные изменения, направленные на улучшение охраны и распределения водных ресурсов. В конце XX в. более 1 млрд человек в странах с низким и средним уровнем доходов, а также 50 млн в странах с высоким уровнем доходов испытывали дефицит безопасной питьевой воды, воды для удовлетворения нужд личной гигиены и для домашнего потребления¹.

По данным тех же экспертов, с начала 1950-х годов во всем мире почти 2 млн га земли (23% всех пахотных и пастбищных земель, лесных и водно-болотных угодий) были подвержены деградации. Из них около 39% подвергаются незначительной деградации, 46% — средней и 16% — жестокой деградации, требующей огромных затрат на восстановление. В некоторых районах наблюдается резкое падение продуктивности земель. Немногим лучше ситуация с пастбищными землями, среди которых почти 54% подвержены деградации, из них 5% — сильной.

Существенными темпами идет обезлесение на многих территориях планеты. С 1960 г. уничтожена одна пятая часть всех тропических лесов. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), обезлесение сконцентрировано в развивающихся странах, которые с 1980 по 1995 г. потеряли почти 200 млн га леса.

Не может также не тревожить нарастающий процесс исчезновения биологического разнообразия в природе. За последний век в результате ряда локальных случаев вымирания число видов растений и животных сократилось. Кроме того, многие

¹ Доклад о мировом развитии 2003 г. Устойчивое развитие в меняющемся мире. Преобразование институтов, рост и качество жизни: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир». 2003. С. 2.

растения и животные сохранились лишь в отдельных — уникальных — ареалах. Одна треть «земного биоразнообразия, занимающая 1,4% территории Земли, расположена в особо уязвимых зонах и находится под угрозой уничтожения в случае природной катастрофы или дальнейшего вторжения человека. Согласно статистике, для 20% всех исчезающих видов угрозой являются чужеродные виды, которые были интродуцированы человеком и являются чуждыми для данной местности.

В результате того, что ухудшается водная среда, происходит сокращение рыбных запасов. Около 58% мировых коралловых рифов и 34% всех видов рыб находятся под угрозой из-за человеческой деятельности. 70% мировых коммерческих рыбных промыслов эксплуатируются с полной или чрезмерной интенсивностью при одновременном сокращении уловов.

Одной из самых главных причин изменений климата, выражающихся в общем потеплении в земной атмосфере, является рост концентрации парниковых газов, что определяется увеличивающимися выбросами CO₂, а также диоксида азота, метана и др. В специальном докладе, подготовленном под эгидой ПРООН, справедливо замечено, что ни одна проблема, стоящая перед человечеством, не заслуживает большего внимания или самых неотложных и решительных действий, чем императив кризиса, порождаемый изменениями климата.

В этих условиях проблема разумного расходования жизненных ресурсов является одной из самых злободневных. Мировое общественное мнение, по сути, уже утвердилось во мнении, что развитие человечества далее возможно только на пути гармоничных отношений с природой. Главное теперь заключается в последовательной реализации этого требования, что означает необходимость все более системного и научно обоснованного управления процессами природопользования на уровне государств и хозяйственных структур, а также более широкого регулирования этих процессов в международном масштабе.

Экологические требования все более обретают императивный характер при обосновании и принятии экономических решений на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Само происхождение терминов «экология» и «экономика» от одного корня (*эко* — на русском языке, а в первоисточнике на древнегреческом — *oikos*, означающем обиталище, жилище, дом, имущество) обязывает согласование связанных с ними процессов. И в документах Международной конференции ООН по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

был закреплён тезис, что устойчивое развитие человечества возможно только при условии включения экологических проблем в задачи экономического развития¹.

Какой смысл вкладывается в понятие «природопользование», вошедшее за последнее время в научный и прикладной оборот? В самом общем ракурсе его смысл очевиден – использование человеком природных возможностей в своих целях. В экономическом плане *природопользование* характеризует природу вовлечения природных ресурсов в процесс хозяйственной деятельности для удовлетворения материальных и культурных потребностей общества. Сегодня также можно говорить о становлении природопользования как отрасли знания. В этом аспекте природопользование есть наука о рациональном (для соответствующего исторического момента) использовании природных ресурсов обществом. Это, очевидно, комплексная дисциплина, которая должна включать элементы естественных, общественных и технических наук.

Природопользование может быть рациональным и нерациональным, экономным и расточительным, эффективным и неэффективным. Все эти пары терминов как бы параллельны, выражая разделение по линии «хороший–плохой», хотя в каждом случае имеются свои нюансы. При обосновании линии на «устойчивое развитие» обычно противопоставляют рациональное и нерациональное природопользование. Считается, что при *рациональном природопользовании* осуществляется максимально полное удовлетворение потребностей в материальных благах при сохранении экологического баланса и возможностей восстановления природно-ресурсного потенциала. Поиск такого оптимума хозяйственной деятельности для конкретной территории или объекта следует считать важной прикладной задачей науки природопользования. Если же природопользование нерационально, то исходом будет экологическая деградация территории и необратимое истощение природно-ресурсного потенциала.

Как следует оценить состояние природной среды и характер ее хозяйственного использования в России в сопоставлении с мировыми процессами? Здесь неприемлема одна краска, дале-

¹ В июне 2012 г. в Бразилии данный подход получил подтверждение и закрепление на новой конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+20»), в которой приняли участие высокие представители более чем 190 стран мира.

ко не все у нас в стране отстает от мирового уровня, и в данной области многое у нас находится «на уровне», и даже в ряде аспектов ситуация лучше, чем у соседей.

Хозяйственная деятельность, влияющая на природную среду, имеет разную интенсивность по регионам. Около 15% российских территорий, на которых проживает $\frac{2}{3}$ населения, характеризуются сегодня как «экологически неблагоприятные», около 20% территорий испытали существенное влияние хозяйственной деятельности на экосистемы, хотя сохранили жизнеспособность. Наиболее проблемными в экологическом смысле из-за хозяйственной деятельности являются регионы европейской части страны, юг Западной Сибири и Дальнего Востока. Однако большая часть российских пространств (примерно 65%) остается нетронутой, являясь своеобразным естественным заповедником. Их значение для глобального разнообразия в мире недооценено.

Россия по-прежнему выполняет роль «кислородной подушки» глобального масштаба, которую осуществляют мощные российские леса, составляющие 22% площади всех лесов мира. А учитывая, что Земля, вращаясь с запада на восток, тянет в нашем направлении весь воздушный, а также во многом водный перенос, то следует констатировать, что антропогенные выбросы мощной европейской индустрии, кислотные дожди и т.д. концентрируются в России, так что нашей территории приходится быть «фабрикой» по переработке «европейской грязи».

Разумеется, наша внутренняя хозяйственная деятельность и бытовая сфера дают свою значительную долю в загрязнении атмосферы, водной среды, территории. Причем технологически наличествует значительное отставание от передовых в этом смысле стран. Наиболее опасны выбросы в атмосферу транспортными средствами, а также от использования угля и мазута в качестве топлива. Снижение уровня производства в промышленности и других отраслях реального сектора в первые годы рыночных реформ несколько «улучшило» показатели по выбросам в окружающую среду, однако это едва ли то, что можно считать достижением. Надо заметить, что последующее усиление антропогенной нагрузки на окружающую среду, вызванное экономическим ростом в стране, послужило импульсом для действий правительственных структур, негосударственных природоохранных организаций и ряда предприятий в направ-

лении снижения негативной нагрузки на природные экосистемы. Был усилен экологический контроль, как государственный, так и общественный, который позволил отменить или существенно скорректировать некоторые хозяйственные проекты. Так, под давлением федеральных контрольных органов, экологических организаций и общественности компания «Транснефть» согласилась на перенос трассы крупнейшего восточного трубопровода на десятки километров от берега озера Байкал, пересмотрев планы строительства, несмотря на дополнительные расходы. Огромный резонанс в обществе имела история с пресечением экологических нарушений, которые допускала компания «Сахалин-Энерджи» при освоении нефтяных месторождений острова.

Основы экологической политики России закреплены в Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ), а также указах Президента Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (от 4 февраля 1994 г. № 236), «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (от 1 апреля 1996 г. № 440). Существует также и такой документ, как Экологическая доктрина Российской Федерации, которая была одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р. На этой правовой и методологической базе со стороны государства и его структур осуществляются разнообразные меры по регулированию в стране процессов природопользования.

2. Содержание и методы государственного регулирования природопользования

Содержание, формы и методы регулирования государством природопользования в стране вытекают из целей и принципов государственной экологической политики, вырабатываемой на тот или иной период в контексте общей социально-экономической стратегии. В России, как отмечено в подготовленном Минприроды докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году», стратегической целью государственной экологической политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития обще-

ства, повышение качества жизни, обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны. В качестве основных направлений государственной политики в области экологии выделены:

- обеспечение устойчивого природопользования;
- снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;
- сохранение и восстановление природной среды.

Для проведения в жизнь экологической политики и регулирования процессов природопользования в руках государства имеются самые разнообразные средства, инструменты и методы. Среди них в укрупненном виде можно выделить следующие: природоохранное законодательство; установление нормативов допустимого воздействия на окружающую среду; государственный экологический контроль и надзор; государственная экологическая экспертиза; экологический мониторинг; финансирование природоохранной деятельности; экономическое регулирование процессов природопользования; организация экологической информации; информационное обеспечение природоохранной деятельности; экологическое образование и воспитание населения и др.

Система мер государства по поддержанию качества окружающей среды и экологических условий жизни принято в настоящее время тесно увязывать с *задачей обеспечения экологической безопасности*. Данная задача привязывается к территориям, регионам. Имеется в виду последовательное создание экологически безопасной и комфортной обстановки в основных местах проживания населения. Важным направлением достижения экологической безопасности являются меры, способствующие поэтапному сокращению уровней воздействия на окружающую среду. В этих целях в России недавно введена новая система нормирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, имея в виду снизить количество предприятий с установленными временными нормативами к 2012 г. до 20% общего количества предприятий и полностью перейти на новую систему нормирования к 2020 г.

Для поддержания стабильной благоприятной окружающей среды и природных ресурсов исключительно велика роль особо охраняемых природных территорий (ООПТ). На сегодняш-

ний день общее количество таких территорий составляет свыше 13,6 тыс., а их совокупная площадь охватывает 12% территории России. В стране функционируют свыше 100 государственных природных заповедников, 40 национальных парков, 69 заказников федерального значения. Экологическая доктрина Российской Федерации рассматривает дальнейшее создание и развитие ООПТ разного уровня и режима.

Мощное влияние на природопользование и состояние окружающей среды государство оказывает через организацию общего экологического надзора и государственный контроль за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов. В России эти функции выполняет ряд государственных органов: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Транснадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Регулярный мониторинг окружающей среды в стране осуществляет Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Для этого имеется сеть пунктов режимных наблюдений, которые устанавливаются в городах, на водоемах и водотоках как в районах с повышенным антропогенным воздействием, так и на незагрязненных участках.

Созданию в стране эффективного экологического сектора экономики призвано способствовать формирование современной системы экологического аудита, а также введение инструментов экологического страхования ответственности хозяйствующего субъекта.

Значительные функции в регулировании природопользования возлагаются на *государственную экологическую экспертизу*. Такой экспертизе подвергаются проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, имеющие отношение к области охраны окружающей среды, проекты федеральных целевых программ, проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, проектная документация на строительство, реконструкцию объектов многих объектов и др.

В управлении природно-ресурсным комплексом в рыночных условиях хозяйствования огромное значение имеют раз-

нообразные *экономические методы регулирования*. Важными инструментами здесь являются *платежи (налоги, сборы)* за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды. В России в числе бюджетообразующих платежей используются: платежи за пользование недрами, платежи за пользование лесным фондом, водный налог и плата за пользование водными объектами, сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, плата за негативное воздействие на окружающую среду. Так, фактическое поступление в федеральный бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду за 2009 г., по данным Федерального казначейства, составило свыше 3,7 млрд руб.

Многие эксперты на научных форумах справедливо критикуют государственную экологическую политику в России, считая ее малоэффективной. Указывается на ее перекосы в связи с креном в администрирование и недостаточным акцентом на стимулирование эффективного природопользования на уровне хозяйственных структур. Например, в числе экономических методов влияния на экологическое поведение предприятий полезно применять не только санкции (платежи, налоги, сборы), а и позитивные стимулы (налоговые каникулы, гарантии по кредитам, субсидии и др.). Успешное решение экологических проблем возможно только путем консолидированных действий государства, бизнеса, общества, граждан, в том числе путем настройки в экологическом направлении их интересов. Крайне важна активизация деятельности в этом направлении неправительственных организаций, общественных объединений, средств массовой информации.

Приоритет в регулировании природопользования должны получить меры по стимулированию перехода на экологически эффективные технологии, формированию современной экологической инфраструктуры и налаживанию эффективных механизмов партнерства государства и бизнеса в экологической сфере.

Важно, чтобы государственные органы на федеральном и региональном уровнях и муниципальная власть в своей экономической политике в возрастающей мере учитывали более жесткие экологические императивы времени и выступали инициаторами целевых программ экологической направленности, заинтересовывали в них коммерческие фирмы.

3. Значение и формы экологического менеджмента

Эффективность природопользования в решающей степени зависит от того, что делается по его организации на предприятиях. И вполне закономерно, что когда природоохранная деятельность стала органическим компонентом хозяйственной жизни компаний, возникла необходимость экологическими мероприятиями постоянно управлять, причем с использованием в значительной степени специфических методов. Это вызвало к жизни особый раздел и вид менеджмента — экологический.

Экологический менеджмент — часть системы общего менеджмента корпорации (фирмы), которая организационно структурирована и подразумевает планирование, распределение ответственности, практические методы, процедуры и ресурсы, необходимые для разработки, реализации, анализа и поддержания экологической политики.

В международном измерении экологический менеджмент получил признание благодаря документам, принятым в 1992 г. Рио-де-Жанейро на саммите глав государств, посвященном устойчивому развитию человеческого общества и природы, а в 1993 г. на уругвайском раунде переговоров посвященных Всемирному торговому соглашению, было принято решение о создании международных стандартов по экологическому менеджменту. Международная организация по стандартизации (ISO) в своих рамках организовала специальный технический комитет, который приступил к написанию стандартов серии ISO 14000, где определялись принципы функционирования систем экологического менеджмента. В 1996 г. был выпущен первый и основной стандарт ISO 14001 и в 2004 г. он усовершенствован.

Система экологического менеджмента включает следующие взаимосвязанные элементы:

- Утвержденную экологическую политику.
- Персонал, ответственный за поддержание системы экологического менеджмента.
- Контроль за соблюдением нормативно-правовых требований.
- Процедуры идентификации и оценки экологических аспектов.
- Сформированную экологическую программу (включающую четкие цели и задачи).
- Установленные нормативы по охране окружающей среды.

- Документационное обеспечение системы экологического менеджмента.
- Управление операциями.
- Обучение персонала.
- Экологический мониторинг.
- Корректирующие и предупреждающие действия.
- Периодическую оценку соответствия с помощью экологического аудита.
- Анализ со стороны руководства.

Экологический менеджмент в литературе часто трактуют как экологически безопасное управление современным производством, считая его первоочередной задачей достижение оптимального соотношения между экономическими и экологическими показателями деятельности компании.

Важный пункт экологического менеджмента состоит в превращении *угрозы* для окружающей среды в *возможности роста* предприятия. Менеджеры используют принцип: «Затраты на охрану окружающей среды должны окупиться». Для этого, в частности, практикуется разработка «зеленых» производственных планов, «зеленых» бизнес-планов. В управлении материально-техническими ресурсами реализуется подход: «зеленые» материалы для «зеленой» продукции.

Выгодность рационального природопользования реализуется для компании в результатах непосредственно экономического характера и (если смотреть более широко) стратегического порядка.

Экономические выгоды проявляются прежде всего в снижении издержек:

- экономия вследствие снижения объемов потребления энергии и других ресурсов;
- экономия в результате повторной утилизации, продажи побочных продуктов и отходов производства, что снижает издержки ликвидации отходов;
- более низкие ставки платы за ресурсы, штрафы и суммы компенсаций по суду за причиненный экологический ущерб;

Другая ветвь экономических выгод связана с ростом доходов:

- возросшая доля поступлений от продажи по более высоким ценам «зеленых» товаров;

- возросшая доля рынка благодаря нововведениям и менее высоким показателям конкурентов;
- совершенно новые товары, которые открывают новые рынки;
- возросший спрос на традиционную продукцию, которая в меньшей степени загрязняет окружающую среду.

Стратегические выгоды складываются из таких компонентов, как:

- более привлекательный имидж в глазах общественности;
- обновление видов выпускаемой продукции;
- рост производительности труда;
- более глубокая вовлеченность персонала в процесс охраны окружающей среды и улучшение трудовых отношений;
- творческий подход и готовность к решению возникающих проблем;
- более ровные отношения с органами государственной власти и управления, общественностью и группами «зеленых»;
- надежный выход на иностранные рынки;
- выполнение экологических требований без лишнего напряжения¹.

Успех экологического менеджмента, как свидетельствует опыт лучших фирм в западных странах, предопределяется наличием хорошо подготовленных кадров управленцев. Для условий России сейчас важны и общеэкологическое просвещение кадров, и специальные тренинги в области экологического менеджмента, что в огромной степени зависит от акцентов в политике государства.

Менеджеры экологической ориентации должны, согласно обобщениям западных специалистов, обычно иметь следующий набор навыков:

- действовать с опережением и уметь выявлять возможности и опасности, связанные с окружающей средой;
- разбираться в экологическом законодательстве и выполнять его требования;
- уметь донести значение охраны окружающей среды до работников предприятия, клиентов и местного населения;

¹ Норт К. Основы экологического менеджмента (Введение в экологию промышленного производства). М., 1994. С. 44.

- уметь установить характер воздействия предприятия на окружающую среду и обеспечить соблюдение экологических стандартов;
- находить оптимальные технические и технологические решения с учетом требований охраны окружающей среды.

4. Международные аспекты регулирования природопользования

Экологические проблемы, как известно, сегодня имеют глобальный характер, поэтому ни одна страна в мире не может с ними справиться только внутренними мерами. Загрязнение атмосферы или сточных вод фирмами или жителями одной страны зачастую наибольший вред приносит соседним странам, а в большинстве своем вред распространяется на широкие пространства Планеты. Поэтому все большую значимость имеют международные меры по защите природной среды, которые реализуются в форме международных соглашений, многосторонних и двухсторонних договоров, протоколов, деклараций. Вводятся по ряду направлений международные стандарты и нормативы. Составляются долгосрочные и среднесрочные экономические прогнозы, которые обычно весьма серьезно влияют на общественное мнение.

Наиболее известным международным документом, регламентирующим влияние хозяйственной и иной деятельности в странах на природную среду является Киотский протокол. Этот международный документ был принят в Киото (Япония) в декабре 1997 г. в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК). Он обязывает развитые страны и страны с переходной экономикой сократить или стабилизировать выбросы парниковых газов в 2008–2012 гг. по сравнению с 1990 г. Период подписания протокола открылся 16 марта 1998 г. и завершился 15 марта 1999 г.

Хотя отношение к Киотскому протоколу в разных слоях общественности и среди экспертов разное, в том числе нередко негативное, его (по состоянию на март 2009 г.) ратифицировала 181 страна мира (на эти страны совокупно приходится более 61% общемировых выбросов). Однако показателен факт, что самая мощная держава — США — не захотела присоединиться к этому акту. Первый период осуществления протокола берет начало в январе 2008 г. и охватывает пять лет (до

31 декабря 2012 г.), после чего, как ожидается, на смену ему придет новое соглашение, хотелось бы более масштабное и сбалансированное.

Многовековой исторический процесс неравномерного экономического развития в мире привел к тому, что «вклад» различных стран и различных групп стран в загрязнение планеты на момент, когда началась активная работа по упорядочению выбросов в международном масштабе и соответствующих компенсационных действий, был критически неравноценным. Поэтому менее экономически развитые страны при формировании международных стандартов и протоколов, как правило, оказываются в дискриминационном положении.

Хотя жители самых богатых стран оставляют всего 15% населения планеты, они ответственны за почти половину всех выбросов CO₂. Высокие темпы экономического роста в Китае и Индии оборачиваются постепенной конвергенцией в объемах агрегированных выбросов. Однако в расчете на душу населения углеродные выбросы в США в 5 раз превышают аналогичный показатель в Китае и более чем в 15 раз — Индии. А, например, в Эфиопии среднедушевой показатель выбросов углерода составляет 0,1 т диоксида углерода по сравнению с 20 т в Канаде¹.

Лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц, в недавно опубликованной работе «Распределение бремени спасения планеты от глобального потепления климата» констатирует, что в течение двух последних столетий «многие инновации на Западе были направлены на экономию живого труда и лишь немногие на уменьшение эмиссии тепла в атмосферу. Нет вопроса в том, должна ли быть решена проблема сокращения эмиссии. Вопрос не в этом. Вопрос состоит в том, на кого должно быть возложено регулирование сферы действия затрат?» По его мнению, «главная ноша бремени ...должна быть возложена на преуспевающие развитые страны». Но эта очевидная и справедливая позиция вызывает мощное противодействие со стороны наиболее мощных финансово-экономических кругов Запада, что отражается на характере перспективных проектировок и прогнозов в сфере природопользования.

¹ Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире: Пер. с англ. М.: Весь Мир, 2007. С. 7.

Остановимся с этих позиций на весьма интересном докладе «Перспективы глобальной окружающей среды» (GEO-4), разработанном в рамках специальной Программы ООН по окружающей среде (UNEP — *United Nations Environment Programme*) в 2007 г. В докладе дан развернутый прогноз изменений в окружающей среде в мире в целом и в укрупненных мировых регионах — Африка, Азия и регион Тихого океана, Европа, Латинская Америка и Карибы, Северная Америка, Западная Азия. Рассмотрен весьма широкий спектр показателей, характеризующих окружающую среду, начиная с 2000 г. (базисные фактические данные) и заканчивая 2050 г., как верхней точкой прогноза. Прогноз разработан в разрезе четырех гипотетически представляемых сценариев¹.

Первый сценарий — *Приоритет рынка (Markets First)* исходит из предположения, что частный сектор при активной правительственной поддержке добивается максимального экономического роста с одновременным осуществлением лучших путей поддержания окружающей среды и человеческого благосостояния.

Второй сценарий — *Приоритет политики (Policy First)* исходит из того, что правительства при активном участии частного и общественного секторов инициируют и осуществляют сильную политику по улучшению окружающей среды и человеческого благосостояния.

Третий сценарий — *Приоритет безопасности (Security First)* предполагает что правительства и частный сектор как бы соревнуются за контроль в усилиях по улучшению или поддержанию человеческого благосостояния исходя из особой роли богатых и сильных в обществе. Имеется в виду приоритет доступа к использованию основных ресурсов окружающей среды тех, у кого сила и деньги.

Четвертый сценарий — *Приоритет устойчивости (Sustainability First)* исходит из того, что гражданское общество и частный сектор тесно сотрудничают в делах улучшения окружающей среды и человеческого благосостояния с упором на справедливость. Равный вес придается охране окружающей среды и социально-экономической политике в условиях прозрачности и легитимности всех действий.

¹ См.: Global Environment Outlook 4 (GEO-4): Environment for Development. UNEP. 2007.

Обращает на себя внимание тот факт, что среди четырех рассматриваемых международным экспертным сообществом сценариев развития нашел себе самостоятельное (респектабельное) место и сценарий, реализующий право сильного в мире диктовать свою волю всем остальным (сценарий Security First). В свете противоречий, обострившихся в ходе мирового кризиса, похоже, именно этот сценарий начинает привлекать внимание те узкие слои так называемой мировой элиты, которые в течение многих лет оказывали решающее влияние на характер и тенденции экономического развития в мире и хотели бы сохранить свое место в схеме управления глобальным миром. Крайних идеологов подобного варианта решения эколого-экономических проблем в борьбе за монопольный доступ к мировым ресурсам, становящимся все более ограниченными, не останавливает перспектива локальных и даже мировых войн. Всерьез рассматривается модель мировой политики, реализующей линию на снижение мирового населения втрое и более. Ясно, что подобные модели мировой политики не могут устроить человечество и противодействие им должно оказываться уже на идейно-теоретическом уровне, на основе свободного вовлечения в научные исследования о путях устойчивого эколого-экономического развития в мире ученых и специалистов разных направлений, отражающих весь спектр интересов человечества

Возвращаясь к материалам GEO-4, нельзя, на наш взгляд, не сделать вывода о бесперспективности для человечества не только третьего (приоритет самых сильных), а и первого (приоритет рынка) сценариев развития. Думается, что надежды на сдвиги к лучшему содержат лишь второй и четвертый варианты сценариев. И для проработки конкретных путей продвижения по этим направлениям требуются солидарные творческие усилия народов всех стран. Как никогда, в современных условиях возрастает нужда в свободном международном сотрудничестве по проблемам защиты природной среды и перехода к моделям устойчивого эколого-экономического развития.

Россия — активный участник международных проектов, соглашений и форумов в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Международное сотрудничество развивается в рамках многосторонних конвенций и соглашений, двусторонних договоров и соглашений, а также участия в соответствующих международных организациях.

Так, осуществляется взаимодействие по линии Комиссии ООН по устойчивому развитию (КУР), Программы развития ООН (ПРООН), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Совета государств Балтийского моря (СГБМ), Организации Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС), форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Договора об Антарктике, Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Глобального экологического фонда (ГЭФ) и других международных организаций.

Участие в международных экологических форумах России, Китая, Индии, большинства развивающихся стран крайне значимо в том отношении, чтобы привлечь внимание мировой науки и общественности к принципиально новой ситуации, связанной с достижением экологически равновесного развития в условиях объективной необходимости осуществления в ближайшие годы экономического рывка в большой группе стран, относительно отставших от Запада в индустриальном смысле на предшествующих этапах. Требования и способы перехода к экологически чистым производствам в этих условиях не могут быть универсальными, тиражируя то, что достигнуто в индустриально развитых странах. По-видимому, должна быть усилена сообща работа по созданию принципиально новых экологических технологий. Одновременно предстоит всем странам, включая нынешние высокоразвитые, продвигаться на путях поиска и освоения принципиально новой парадигмы эколого-экономического развития.

По-видимому, данная парадигма уже не будет опираться (в такой же степени, как ныне действующие концепции и модели в экономической политике) на принцип «методологического индивидуализма». Следует ожидать усиления ориентации экономических процессов на солидарные действия по освоению всеми странами принципиально новых (менее ресурсоемких) технологий производства и быта. Отставшие от развитых стран в социально-экономическом смысле страны и народы должны при этом проделать сложную работу по преодолению отставания от «лидеров» не путем копирования пройденного Западом пути, а на базе принципиально новых возможностей осуществления технологических сдвигов в условиях солидарной ответственности за будущее.

Выводы

1. Экологические требования в силу нарастающего некомпенсируемого потребления природных ресурсов и ухудшения среды обитания людей на Земле все более обретают императивный характер при обосновании и принятии экономических решений на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Большое значение для реализации такого подхода имеет концепция «устойчивого развития человечества», выдвинутая научным сообществом и закреплённая в документах Международной конференции ООН по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.).

При рациональном природопользовании задачи максимально полного удовлетворения потребностей населения в материальных благах достигаются на основе сохранения экологического баланса и возможностей восстановления природно-ресурсного потенциала.

2. Основы экологической политики России закреплёны в Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию и других документах.

В качестве основных направлений государственной политики в области экологии выделены: обеспечение устойчивого природопользования, снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение, сохранение и восстановление природной среды.

3. Важнейшими средствами проведения в жизнь экологической политики выступают: природоохранное законодательство; установление нормативов допустимого воздействия на окружающую среду; государственный экологический контроль и надзор; государственная экологическая экспертиза; экологический мониторинг; финансирование природоохранной деятельности; экономическое регулирование процессов природопользования; организация экологической информации; информационное обеспечение природоохранной деятельности; экологическое образование и воспитание населения и др.

4. В управлении природно-ресурсным комплексом в рыночных условиях хозяйствования огромное значение имеют разнообразные экономические методы регулирования, в том числе введение рациональных платежей (налогов и сборов) за поль-

зование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды. В России в числе бюджетобразующих платежей используются: платежи за пользование недрами, платежи за пользование лесным фондом, водный налог и плата за пользование водными объектами, сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, плата за негативное воздействие на окружающую среду.

5. Приоритет в регулировании природопользования должны получить меры по стимулированию перехода на экологически эффективные технологии, формированию современной экологической инфраструктуры и налаживанию эффективных механизмов партнерства государства и бизнеса в экологической сфере.

6. Эффективность природопользования в решающей степени зависит от введения в системы управления на предприятиях элементов экологического менеджмента. Экологический менеджмент — это экологически безопасное управление современным производством, первоочередной задачей которого является достижение оптимального соотношения между экономическими и экологическими показателями деятельности компании. Важный пункт экологического менеджмента состоит в превращении угрозы для окружающей среды в возможности роста предприятия.

7. В связи с глобальным характером экологических проблем возрастающее значение имеют международные меры по защите природной среды. Они реализуются в форме международных соглашений, многосторонних и двухсторонних договоров, протоколов, деклараций, путем введения международных природоохранных стандартов и нормативов.

Участие в международных экологических форумах России и крупных развивающихся стран крайне значимо в том отношении, чтобы привлечь внимание мировой науки и общественности к принципиально новой ситуации, связанной с достижением экологически равновесного развития в условиях объективной необходимости осуществления в ближайшие годы экономического рывка в большой группе стран, относительно отставших от Запада в индустриальном смысле на предшествующих этапах. Требования и способы перехода к экологически чистым производствам в этих условиях не могут быть универсальными, тиражируя то, что достигнуто в индустриально развитых странах. Должна быть усилена сообща работа по созданию принципиально новых экологических технологий. Одно-

временно предстоит всем странам, включая нынешние высоко-развитые, продвигаться на путях поиска и освоения принципиально новой парадигмы эколого-экономического развития.

Контрольные вопросы и задания

1. Объясните причины возрастания значимости экологических проблем при проектировании экономического развития стран.
2. Что такое рациональное природопользование?
3. Оцените состояние природной среды и характер ее хозяйственного использования в России в сопоставлении с мировыми процессами
4. Каковы содержание экологической политики и формы ее реализации в России?
5. Что такое экологический менеджмент?
6. Почему возрастает значение международных мер по защите природной среды? Приведите примеры международных актов в этой области.

Литература

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление / Отв. ред. А.Л. Яншин. М.: Наука, 1991.

Герасимчук И. Экологическая практика транснациональных корпораций / Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2007.

Голуб А.А., Струкова Б.Б. Экономика природопользования. М.: Аспект Пресс, 2002.

Моисеев Н.Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы. М., 1994.

Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989.

Норт К. Основы экологического менеджмента (Введение в экологию промышленного производства). М., 1994.

Основы долгосрочной стратегии глобального устойчивого развития на базе партнерства цивилизаций / Под ред. Ю.В. Яковца. М.: МИСК, 2011.

Серов Г.П. Экологический аудит и экоаудиторская деятельность. М.: Дело, 2008.

Глава 23

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

1. Содержание и механизм реализации внешнеэкономической политики России

Под внешнеэкономической политикой понимают совокупность мер государства, направленных на развитие и регулирование экономических отношений с другими странами, имея в виду создание благоприятных внешних условий для расширенного воспроизводства внутри страны. Таким образом, внешнеэкономическая политика всегда тесно связана с внутренней политикой.

Более развернуто внешнеэкономическую политику можно определить как государственную политику в области экспорта и импорта, таможенных пошлин, тарифов, ограничений, привлечения иностранного капитала и вывоза капитала за рубеж, внешних займов, предоставления экономической помощи другим странам, осуществления совместных экономических проектов.

Исторически сложилось два типа внешнеэкономической политики: 1) *протекционизм* как политика защиты отечественных производителей от иностранных конкурентов и 2) *фритредерство*, т.е. политика свободной торговли, основанная на принципе сравнительных преимуществ стран и предполагающая возможность достижения на базе рыночных принципов в пределах мировой экономики более эффективного размещения ресурсов и более высокого уровня благосостояния. В разные времена

¹ При подготовке главы использованы материалы проф. В.В. Перской из гл. 26 и 27 кн.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. 3-е изд., перераб. / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: Изд-во РАГС, 2006.

разные государства придерживаются преимущественно того или другого типа политики, но, как правило, в их сочетании. Большие изменения в традиционные трактовки политики протекционизма и фритредерства внесло развитие глобализации мирового хозяйства.

Россия строит свою внешнеэкономическую политику с учетом качественно усложнившихся задач внутренней экономической политики и новой ситуации в области международной конкуренции, подогреваемой возросшей активностью ряда государств и их альянсов в мировой экономической политике.

Период рыночных трансформаций характеризуется интенсивным развитием внешнеэкономических связей Российской Федерации. Оборот внешней торговли в 2011 г. достиг 845,2 млрд долл. США, увеличившись в 5,8 раза относительно 1995 г. При этом объем экспорта достиг 516,5 млрд долл. (рост против 1995 г. в 6,5 раза), соответственно импорт вырос в более чем в 6,5 раза (достигнув в 2011 г. величины 305,6 млрд долл.)¹. В физическом выражении оборот внешней торговли дос существенно быстрее, чем объемы ВВП.

Расширение внешнеэкономических связей стало одним из наиболее значимых факторов социально-экономического развития страны как источника экономического роста, доступа российских компаний к технологиям и финансовым ресурсам и наполнения рынка качественными инвестиционными и потребительскими товарами.

Однако, несмотря на ряд позитивных сдвигов, ситуация во внешнеэкономической сфере далека от благополучия. За последние годы качественные параметры ее развития ухудшаются. Во внешней торговле сохраняется модель «импорт готовых товаров в обмен на экспорт сырья и энергоносителей», что означает скрытый отток добавленной стоимости из экономики и закрепление экспортно-сырьевой модели развития страны. Структура российского экспорта остается недиверсифицированной. Более 65% в нем составляют углеводороды и сырьевые товары, дальнейшее наращивание вывоза которых неэффективно, связано с большими затратами и ведет к повышению внешней уязвимости отечественной экономики. При сохранении такой структуры увеличение объемов экспорта перестает

¹ Размеры внешнеторгового оборота исчислены (как это общепринято) в соответствии с методологией платежного баланса, тогда как объемы экспорта и импорта взяты по данным таможенной статистики. Поэтому количественно эти данные не сопоставимы.

быть источником экономического роста и превращается в фактор его сдерживания.

Действующая в настоящее время система внешнеэкономических институтов не обеспечивает в должной мере ни эффективной защиты внутренних рынков, ни поддержания конкурентоспособности российских товаров за рубежом. В периоды укрепления рубля относительно доллара рост импорта готовых товаров приобретал «взрывной» характер, вытесняя с внутреннего рынка отечественных производителей. И по некоторым видам товаров российская экономика попала в устойчивую зависимость от импорта.

Нуждается в существенной коррекции географическая структура внешнеэкономических связей. В частности, путем усиления позиций российских компаний на быстрорастущих рынках государств Азии и Латинской Америки. Ненормальным, надо считать отрицательное сальдо, которое образовалось в торговле с основным партнером России в Азии – Китаем. Приток капитала из-за рубежа не стал двигателем инновационного обновления экономики и повышения ее конкурентоспособности. На обрабатывающие производства приходится в среднем лишь 15% прямых иностранных инвестиций, в то время как почти 80% инвестиций направляется в добычу полезных ископаемых, операции с недвижимостью, торговлю и финансовую деятельность.

Эти неблагоприятные тенденции являются во многом следствием нынешнего состояния всей системы внешнеэкономического регулирования, которая характеризуется отсутствием ряда институтов, необходимых для поддержки структурных сдвигов в экономике, повышения ее конкурентоспособности и перехода на инновационный путь развития.

С учетом и отмеченных недостатков, препятствующих решению более сложных задач экономического развития, и новых тенденций в мирохозяйственных связях Правительством РФ в октябре 2008 г. была утверждена развернутая «Внеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года».

В соответствии с этим документом целью внешнеэкономической политики является создание условий для достижения Россией лидирующих позиций в глобальной экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда и повышения глобальной конкурентоспособности ее национально-го хозяйства. Достижение этой цели предполагает:

- специализацию российской экономики на производстве высокотехнологичной продукции и товаров с высокой степенью переработки, а также на предоставлении интеллектуальных услуг;
- усиление позиций России на мировом рынке в качестве экспортера аграрной продукции, снижение зависимости от импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- обеспечение глобальной конкурентоспособности обрабатывающих отраслей с использованием инструментов таможенно-тарифной политики, регулирования внутренних рынков, привлечения иностранного капитала и формирования в отраслях центров компетенции, встроенных в мировые цепочки производства добавленной стоимости;
- достижение лидирующих позиций в осуществлении поставок энергоресурсов на мировые рынки на основе географической и продуктовой диверсификации экспорта, участия в формировании глобальной энергетической инфраструктуры и выработке правил функционирования глобальных энергетических рынков;
- реализацию конкурентных преимуществ в сфере транспорта, аграрном секторе и сфере переработки сырья;
- усиление роли России в решении глобальных проблем и формировании мирового экономического порядка;
- географическую диверсификацию внешнеэкономических связей, обеспечивающую закрепление позиций российских экспортеров и инвесторов на традиционных рынках и освоение новых рынков;
- создание евразийского экономического пространства с интеграционным ядром — ЕврАзЭС, а также обеспечение благоприятных условий для налаживания пограничного и межрегионального сотрудничества с участием субъектов Российской Федерации;
- выстраивание стабильных диверсифицированных связей с мировыми экономическими центрами, повышающих долговременную устойчивость развития российской экономики;
- укрепление торгово-экономических отношений с Китаем, Индией, Бразилией, Мексикой, ЮАР, Египтом, Саудовской Аравией, Южной Кореей, Турцией, странами АСЕАН и другими государствами Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего и Среднего Востока, Африки и Латинской Америки;

- повышение эффективности содействия российским компаниям и инвесторам за рубежом, совершенствование международной договорно-правовой базы во внешнеэкономической и внешнеторговой сферах, в том числе в целях снижения технических барьеров в торговле.

В указанном стратегическом документе также сформулированы основные принципы внешнеэкономической политики Российской Федерации. Это:

- обусловленность внешней экономической политики целевыми ориентирами и приоритетными направлениями внутренней экономической политики;
- перевод экономики на инновационный путь развития;
- активное обеспечение реализации национальных интересов во внешнеэкономической сфере, включая поддержку экспорта и прямых инвестиций российских компаний за рубежом, защиту интересов российского бизнеса в случае дискриминации или нарушения его прав;
- открытость российской экономики, расширение возможностей доступа товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на внешние рынки на основе взаимности и справедливой конкуренции;
- предсказуемость условий привлечения иностранного капитала в Россию, установление четких и понятных ограничений для иностранных инвесторов в отношении сфер, имеющих стратегический характер;
- специализация России в глобальной экономике на основе реализации сравнительных преимуществ как в традиционных сферах (энергетика, транспорт, переработка сырья), так и в области высоких технологий и экономики знаний;
- географическая диверсификация внешнеэкономических связей, обеспечивающая закрепление позиций российских экспортеров и инвесторов на традиционных рынках, а также освоение новых рынков в соответствии с приоритетами долгосрочного социально-экономического развития;
- активное участие в решении глобальных проблем с использованием гуманитарного, инновационного и технологического потенциала России при оказании содействия международному развитию;
- расширение участия предпринимательского сообщества в выработке и реализации внешнеэкономической политики.

Достижение стратегических целей внешнеэкономической политики страны предполагает четкую увязку ее приоритет-

ных направлений с главными внутренними задачами экономической политики, потребностями и возможностями российской экономики на каждом из этапов перехода к инновационному социально ориентированному типу развития.

Государство реализует выработанную им внешнеэкономическую политику посредством регулирования *внешнеэкономической деятельности*. В соответствии с законодательством РФ внешнеэкономическую деятельность (ВЭД) составляют внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, международный обмен товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них). Разумеется, набор видов внешнеэкономической деятельности остается открытым, и это вытекает из формулы — «и иная деятельность», примененной в приведенной характеристике ВЭД.

2. Принципы и формы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Термин «внешнеэкономическая деятельность» в теории и практике хозяйствования стал употребляться не сразу. В России вплоть до 80-х годов сделки между гражданами и организациями различных государств осуществлялись в рамках внешнеторговой деятельности. Необходимость и предпосылки для использования понятия внешнеэкономической деятельности появились лишь тогда, когда сотрудничество между организациями и гражданами различных стран вышло за рамки внешнеторговых операций и начало активно осуществляться в форме международного производственного сотрудничества, международной инвестиционной, лизинговой и других видов деятельности. Весь этот перечень и стал обозначаться общей категорией — внешнеэкономическая деятельность.

Важно оттенить особенности, свойственные внешнеэкономической деятельности как таковой (которые позволяют вычленивать ее из многообразия видов хозяйственной деятельности).

Во-первых, об участии в ВЭД говорят тогда, когда хозяйствующий субъект или организация занимаются внешнеэкономической деятельностью систематически. И в качестве ее участников выступают субъекты предпринимательской деятельности: юридические лица, индивидуальные предприниматели, обладающие необходимой правоспособностью. Вместе с тем в

ряде случаев могут выступать в качестве субъектов внешнеэкономической деятельности организации и граждане, не являющиеся предпринимателями, а также публичные образования и международные организации. Таковыми становятся граждане, участвующие в международных инвестиционных процессах (учреждении юридических лиц за рубежом, приобретении акций иностранных компаний и др.).

Во-вторых, внешнеэкономическая деятельность — это обычно (хотя и не всегда) *предпринимательская* деятельность. Нередко внешнеэкономическая деятельность не направляется непосредственно на получение прибыли (дохода), например в случае предоставления иностранным субъектам беспроцентных займов под реализацию определенных программ.

В-третьих, признаком внешнеэкономической деятельности является осуществление ее субъектами фактических и юридических действий, таких как совершение сделок, проведение переговоров и т.д.

В-четвертых, предполагается при совершении внешнеэкономических сделок непременное наличие иностранного элемента, в качестве которых могут выступать иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие место жительства на территории иностранного государства, иностранные юридические лица и иные правоспособные организации, иностранные государства и иные публичные образования, международные организации.

ВЭД осуществляется на уровне конкретных экономических структур (фирм, организаций, предприятий, объединений и т.д.) с полной самостоятельностью в выборе внешнего рынка и иностранного партнера, номенклатуры и ассортиментных позиций товара для экспортно-импортной сделки, в определении цены и стоимости контракта, объема и сроков поставок. Она является частью их производственно-коммерческой деятельности как с внутренними, так и с зарубежными партнерами.

Российским юридическим лицам право осуществлять внешнеэкономическую деятельность без специальной регистрации было предоставлено Указом Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР». Ранее внешнеэкономическую деятельность могли осуществлять в основном специально создаваемые для этих целей государственные внешнеторговые объединения системы Министерства внешней торговли СССР и Государственного комитета СССР по внешним экономическим связям (к примеру, ВО «Разноимпорт», ВО «Союзнефтеэкспорт»). В

настоящее время право на осуществление внешнеэкономической деятельности является конституционным правом российских граждан и юридических лиц (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Государство и иные публичные образования также могут являться участниками внешнеэкономической деятельности. В частности, они могут выступать в качестве участников внешнеэкономической деятельности в случае заключения договора купли-продажи или договора аренды земельного участка за границей, выделяемого под строительство здания посольства (консульства) или под строительство жилого дома для проживания сотрудников посольства (консульства), договора строительного подряда при строительстве зданий посольства (консульства), договора аренды жилого дома для проживания сотрудников посольства (консульства).

Различают следующие виды ВЭД: *внешнеторговая деятельность, производственная кооперация, международное инвестиционное сотрудничество; международное научно-техническое сотрудничество, валютные и финансово-кредитные операции, отношения с международными организациями.*

Государственное регулирование ВЭД призвано способствовать формированию благоприятных условий для российских экспортеров, импортеров, производителей и потребителей услуг и противодействовать недобросовестной конкуренции на территории России со стороны иностранных контрагентов.

Основной составляющей ВЭД является *внешняя торговля*, отличительным признаком которой выступает международная купля-продажа товаров, услуг, прав промышленной собственности, а также перемещение материальных, трудовых, финансовых и интеллектуальных ресурсов. Внешняя торговля — это канал для реализации и приобретения товаров, услуг и промышленной собственности, целесообразность использования которого определяется преимущественно на основе сравнения уровня издержек производства, трансакционных издержек и сроков жизненного цикла товаров и услуг.

Во внешнеторговой политике имеют место следующие виды торговых режимов: наибольшего благоприятствования, протекционизм, преференциальный.

Режим наибольшего благоприятствования — международно-правовой режим, в соответствии с которым каждая из договаривающихся сторон (стран) обязуется предоставить другой стране, ее физическим и юридическим лицам такие же условия торгово-экономических и иных отношений, какие она предос-

тавляет или предоставит в будущем любому третьему государству, его физическим и юридическим лицам.

Протекционизм, представляющий собой систему мер преимущественно нетарифного характера, предполагает возможность использования экономических механизмов регулирования внешней торговли. Он направлен на защиту национального рынка и производителя от конкуренции с зарубежными производителями аналогичной продукции. В условиях разумного регулирования ВЭД меры протекционизма, вплоть до государственной монополии, вводятся на период, четко оговоренный страной с государствами-партнерами, а дополнительно получаемые средства (например, при более высоких таможенных пошлинах) направляются на поддержку тех производств, ради которых и вводятся меры торгового протекционизма. Торговый протекционизм, широко используемый многими странами, обычно опирается на механизм таможенных пошлин, тарифов и сборов.

Введение *преференциального режима*, осуществляемое (обычно по линии ООН и ее организаций) по отношению к некоторым экономически слаборазвитым, нуждающимся в поддержке странам. Их состав корректируется ежегодно и согласовывается с ВТО. При таком режиме весь экспорт этих стран осуществляется или беспошлинно для импортеров или при минимальной ставке таможенной пошлины.

Механизм государственного регулирования внешнеэкономической деятельности складывается как сочетание двух видов применяемых инструментов: *таможенно-тарифных* (экономических) и нетарифных (неэкономических). Среди регулирующих мер нетарифного характера в первую очередь надо назвать осуществление квотирования и лицензирования. В России механизмы квотирования и лицензирования распространяются на товары, экспорт которых осуществляется согласно международным обязательствам страны и на специфические товары.

В 2004 г. вступил в силу Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Указанный закон, по своей сути, скрепляет большое число актов разного уровня, регулирующих внешнеторговую деятельность в России. Более того, данный закон предусматривает органическую связь правовых аспектов регулирования на территории России с положениями более 50 соглашений, входящих в так называемый пакет ВТО.

Законом определяется свобода международного транзита товаров — через специальные пункты пропуска. Это действие закона не распространяется на воздушные суда.

Впервые законодательно определяется право государства осуществлять административные меры (запретительного, ограничительного характера), затрагивающие национальные (государственные) интересы нации, в частности в целях соблюдения общественной морали, для охраны жизни и здоровья нации, защиты окружающей среды и пр. Также введены системные положения о торговле услугами, что является собой наглядное свидетельство адаптации российской правовой системы к международному праву ВТО. Ограничения на внешнюю торговлю услугами могут быть реализованы только в виде ограничений на способ их оказания. Иностранным исполнителям предоставляется национальный режим. При этом государство может также применять ряд ограничений и запретов в целях обеспечения национальных интересов.

Законодательство предусматривает возможность использования *особых режимов* хозяйствования. Это — приграничная торговля и хозяйственная деятельность в свободных экономических зонах (СЭЗ).

Режим приграничной торговли определяется Правительством РФ на базе межправительственной договоренности с государством, сопредельно граничащим, как особо благоприятный для торговли товарами, услугами в целях удовлетворения местных потребностей. Данный режим означает *исключение* из режима наибольшего благоприятствования, предусмотренного международными договорами с третьими странами. Это значит, что такие страны не могут претендовать на преференции, установленные приграничным режимом. В свободных экономических зонах особый хозяйственный, в том числе внешнеторговый, режим вводится специальным федеральным законом.

Внешнеэкономические отношения стран в современной глобальной экономике предполагают активное инвестиционное сотрудничество и трансграничное движение капитала. Государственное регулирование ВЭД в этой области направляется на решение следующих задач:

- расширение масштабов отечественного накопления;
- увеличение национального производства, в том числе развитие экспортоориентированных предприятий, повышение занятости населения;

- формирование благоприятного, в первую очередь для национального инвестора, инвестиционного климата, который способствовал бы производительному использованию внутренних инвестиционных ресурсов и делал бы нецелесообразным отток капитала за границу;
- содействие структурной перестройке российской экономики, имея в виду рациональное привлечение передовой технологии и техники из-за границы и использование лучшего опыта управления производственными и инновационными процессами;
- формирование системы регулирования и контроля передвижения российского капитала за национальные границы;
- расширение сети технического сервиса за рубежом для поставляемой на экспорт машинотехнической продукции;
- создание новых предприятий и приобретение пакетов акций (имея в виду и контрольный пакет) действующих предприятий для поставки в Россию экономически оправданного импорта;
- использование разнообразных возможностей возврата государственных долгов Российской Федерации со стороны зарубежных стран как путем конверсии их в реальные, прямые инвестиции, так и за счет использования договорных отношений в рамках Лондонского и Парижского клубов, а также различных международных страховых организаций;
- создание устойчивых связей представителей российского и зарубежного бизнес на основе производительного использования инвестиционных потенциалов стран на взаимовыгодных условиях;
- формирование системы государственного регулирования привлечения прямых и портфельных иностранных инвестиций и обеспечение единообразного правового поля регулирования на уровне федерального центра и регионов.

Неотъемлемым компонентом ВЭД являются валютные и финансово-кредитные операции. В процессе проведения валютной политики государство (влияя на валютный курс и операции по обмену валюты) важно поддерживать макроэкономическую стабильность и создавать прочную основу для развития взаимовыгодных международных связей на базе равноправного партнерства. Механизм государственного валютного контроля направлен на обеспечение полного и своевременного поступления экспортной валютной выручки в Российскую Федера-

цию в интересах государственного бюджета, укрепление финансовой дисциплины, развитие внутреннего валютного рынка и формирование государственных валютных резервов.

При валютном регулировании используются меры экономического характера, а также административного принуждения. В мировой практике среди мер административного воздействия в сфере валютных отношений, в частности, используется установление порядка, при котором валютные операции сосредотачиваются исключительно в уполномоченных государством банках, введение валютных ограничения для импортеров, в том числе при вывозе иностранной валюты с территории страны. К экономическим мерам можно отнести взимание дополнительных налогов при обмене валюты, введение различных налоговых ставок подоходного налога на доходы от деятельности в национальной и иностранной валюте, различного рода льгот для резидентов и нерезидентов при осуществлении ими инвестиций и др.

Регулирование внешнеэкономической деятельности в России должно учитывать специфику административно-территориальной структуры страны. С началом рыночных реформ региональные власти субъектов РФ активно стали искать возможности использования внешнеэкономического фактора для развития регионов, что отвечало общим тенденциям рыночного хозяйствования в мире. Но российские регионы, как известно, сильно различаются по своим экономическим возможностям, характеру специализации хозяйств, уровню управленческих кадров и т.д. Выделяются три типа регионов, имеющих специфику при организации внешнеэкономических связей: агропромышленные и трудоизбыточные регионы (Северный Кавказ, Ставропольский и Краснодарский края и др.); специализирующиеся на добыче топливно-сырьевых ресурсов, драгоценных камней, лесозаготовках (Тюменская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), некоторые регионы Поволжья и Урала); урбанизированные промышленные регионы (Центр, Урал, Волго-Вятский экономический район, Юг Сибири, Приамурье и др.).

Широкомасштабная либерализация внешнеторговой деятельности на начальных этапах рыночных реформ в силу ряда причин субъективного и объективного характера привела к усилению конкуренции между российскими субъектами ВЭД на одних и тех же товарных рынках, в одних и тех же товарных сегментах. Зарубежные конкуренты использовали механизмы

разногласий и недобросовестной конкуренции между российскими субъектами ВЭД и постепенно стали завоевывать принадлежащие бывшему СССР «рыночные ниши», ориентируя Россию на сырьевую направленность в экспорте и на импорт товаров широкого потребления и продуктов питания.

Для преодоления этих недостатков важны четкость и последовательность в выделении приоритетов внешнеэкономической политики страны с учетом территориального разреза. Активная ВЭД на региональном уровне не может противоречить национальным интересам страны (усиливать, как это иногда бывает, долговую нагрузку страны, истощать ресурсную базу).

Важно до конца отработать на законодательном уровне и в практике правоприменения вопросы разграничения полномочий в регулировании ВЭД между федеральным центром и субъектами Федерации. Основные вопросы формирования концепции и содержания внешнеэкономической политики, разумеется, должны быть в исключительном ведении центра. К компетенции в сфере ВЭД на уровне регионов можно отнести развитие экспортно-импортных операций и иной ВЭД в целях совершенствования структуры экономики региона; кредитование, страхование экспортных сделок регионального значения; налаживание экономического сотрудничества с регионами различных государств (т.е. не субъекты международного права оформляют договоры и соглашения с регионами зарубежных стран, которые тоже не являются субъектами международного права); организация информационного и технического сервиса экспортной деятельности.

Во внешнеэкономической политике России в перспективном измерении с учетом противоречивого развития процесса глобализации мировой экономики особое место должно занимать отстраивание более тесных связей с государствами, ранее составлявших Советский Союз. Связи между людьми и субъектами экономики на этом пространстве носят глубинный характер, и их надо поддерживать всеми возможными средствами. Конкретным шагом в этом направлении стало образование Таможенного союза, в который вошли Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация в соответствии с Договором от 6 октября 2007 г. И за последнее время в этой интеграции сделаны новые шаги. 18 ноября 2011 г. президенты этих трех стран подписали договор о создании Евразийской экономической комиссии как постоянно действующего регулирующего органа Таможенного союза и Евразийского

экономического пространства. Впереди оформление еще более органичной интеграции в виде Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

При всех противоречиях, которые наслаивались одно на другое в последние годы, можно и нужно использовать механизмы интеграции, заложенные в Союз Независимых Государств (СНГ). Напомним, что согласно Концепции развития СНГ на перспективу целью Содружества является формирование интегрированного экономического и политического объединения заинтересованных государств, обеспечивающего эффективное развитие каждого его участника.

Одним из наиболее динамично развивающихся направлений внешнеэкономической деятельности является международное научно-техническое сотрудничество (МНТС). Оно включает совместную разработку научно-технических проблем, обмен научными результатами и производственным опытом, совместную подготовку квалифицированных кадров. Из многообразия форм (взаимные консультации, разработка научных прогнозов, кооперирование при проведении научных исследований, сотрудничество в области научно-технической информации, патентного дела, изобретательства, стандартизации и др.) государства выбирают те из них, которые в наибольшей степени соответствуют национальным интересам страны и особенностям экономического развития.

В соответствии с Законом «О науке и государственной научно-технической политике» (№127-ФЗ) Российская Федерация поддерживает научное и научно-техническое сотрудничество с иностранными государствами на основе соответствующих международных договоров, международных научных и научно-технических программ и проектов, а также содействует расширению научно-технического сотрудничества научных работников и научных и иных организаций.

На плечи государства в области МНТС ложатся важные задачи. Оно выступает организатором государственного контроля и лицензирования экспорта высоких технологий, наукоемких товаров и услуг, в том числе получаемых в результате международной коммерциализации технологий. Также обеспечивается лицензирование импорта высоких технологий с тем, чтобы не допускать проникновение в Россию устаревших и экологически деструктивных технологий. Организуется проведение при заключении контрактов экспертной оценки возможных последствий для Российской Федерации экспорта услуг и

полученной в результате МНТС продукции, подпадающей под режим экспортного контроля.

Большое значение имеет работа соответствующих государственных органов по гармонизации российской системы сертификации и стандартизации с международными нормами и правилами и обеспечение соответствия экспортируемой и импортируемой высокотехнологичной продукции российским и международным стандартам, а также по расширению государственной поддержки патентования за рубежом отечественных технологий.

3. Регулирование ВЭД с учетом усиления влияния международных институциональных условий

Формирование глобального мирового хозяйства, произошедшее на определенном этапе развития экономических связей в мире, существенно изменило все институциональные условия осуществления внешнеэкономических отношений между странами. Повысилась степень самостоятельности корпоративных структур в отношениях с внешними партнерами и одновременно усилилась роль международных регуляторов ВЭД. Государствам в возрастающей степени приходится считаться с правилами ВЭД, устанавливаемыми международными организациями, корректируя в том числе и внутренние нормативные акты.

Регулированием мировой торговли, главной области внешнеэкономических связей стран, занимается ряд международных и общественных организаций.

Одной из весьма значимых в этой сфере является Комиссия ООН по праву международной торговли, созданная в 1966 г. в целях содействия развитию правовых основ международной торговли.

Но наибольшее практическое влияние на правила и ход международной торговли имеет такая всем известная глобальная международная организация как ВТО — *Всемирная торговая организация*¹, которая была создана в 1995 г. с целью либерализации международной торговли и регулирования торгово-политических отношений государств-членов. ВТО является преемницей Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), заключенного в 1947 г. и на протяжении почти 50 лет

¹ В международных документах используется ее английское наименование — World Trade Organization (WTO).

фактически выполнявшего функции международной организации. Штаб-квартира ВТО расположена в Женеве (Швейцария).

ВТО отвечает за разработку и внедрение новых торговых соглашений, а также следит за соблюдением членами организации всех соглашений, подписанных большинством стран мира и ратифицированных их парламентами¹. ВТО строит свою деятельность исходя из решений, принятых в 1986–1994 гг. в рамках Уругвайского раунда и более ранних договоренностей ГАТТ. Обсуждения проблем и принятие решений по глобальным проблемам либерализации и перспективам дальнейшего развития мировой торговли проходят в рамках многосторонних торговых переговоров.

Правила ВТО предусматривают ряд льгот для развивающихся стран. Однако эти продекларированные преимущества на практике реализуются с трудом, поскольку развитые страны уже в силу своего большего стажа в ВТО (ГАТТ) сумели заложить там гласные и негласные преимущества для себя, в особенности на рынки высокопередельной продукции.

Историю российского участия в ВТО (ГАТТ) надо вести, начиная с 1986 г., когда СССР обратился с заявкой о получении статуса наблюдателя в Уругвайском раунде переговоров с целью последующего присоединения к ГАТТ. Однако заявка тогда была отклонена с той мотивировкой, что СССР являлся страной с плановой экономикой и это, мол, несовместимо с принципами свободной торговли. Только в 1990 г. СССР смог получить статус наблюдателя. В 1993 г. с официальной заявкой о присоединении к ГАТТ обратилась Российская Федерация, и в 1995 г. начались переговоры по вступлению России в ВТО.

Наиболее трудные переговоры велись с США, Евросоюзом и Китаем. Разногласия с Евросоюзом удалось урегулировать после того, как Россия поддержала Киотский протокол. Но и после этого присоединение к ВТО по различным причинам откладывалось. И только 10 ноября 2011 г. в Женеве были завершены переговоры по присоединению России к Всемирной торговой организации.

Следующий акт по окончательной фиксации решения о присоединении был связан с утверждением пакета документов (а он включал документы, отражающие результаты двусторонних переговоров России с 57 членами ВТО по товарам и 30

¹ На июль 2008 г. в ВТО состояло 153 страны, на долю которых в сумме приходилось 97% мирового торгового оборота.

членами ВТО по услугам, а также о многосторонних переговорах по системным обязательствам) министерской конференции ВТО, что и произошло в декабре 2011 г. Дальше уже «мяч находился на нашей половине поля», поскольку в течение не более 220 дней должна была произойти государственная ратификация решений. Именно в этот период вокруг решения о присоединении страны к ВТО возникли самые острые дискуссии вплоть до политических протестов со стороны некоторых партий и общественных сил. Напряженность ситуации нельзя считать беспочвенной, поскольку именно на заключительных этапах во всей остроте обнаружилось все слабости реальной подготовки и хозяйствующих субъектов и управленческих структур к жизни в условиях порядков ВТО.

10 июля 2012 г. Государственная Дума РФ приняла проект федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года». После этого вступление в действие нового режима внешнеэкономической жизни стало в реальности неотвратимым. Поэтому эмоциональные протесты по поводу самого акта присоединения к ВТО становятся неуместными. И баланс выгод и потерь для хозяйствующих субъектов и экономики страны в целом ныне целиком определяется тем, сколь быстро и эффективно будут осуществляться необходимые рабочие мероприятия в связи с функционированием в стране механизмов ВТО.

ВТО — это сегодня самая влиятельная международная организация в области торговли и мирохозяйственных связей, и вне этого находиться уже невозможно. Правы те эксперты, которые считают, что «соответствие здесь международным стандартам — это знак качества нашей системы регулирования». Поэтому решение внутрироссийских задач, связанных с модернизацией экономики и притоком инвестиций, использованием нашего сырьевого экспортного потенциала, напрямую связано с присоединением к ВТО.

Заметное влияние на международную торговлю и ВЭД стран оказывают и многие другие международные организации, функционирование которых служит координации усилий разных стран в тех или иных конкретных сферах экономических отношений или обмену мнениями между соответствующими экспертами. Дадим краткую характеристику некоторым из них.

*Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)*¹, созданная в 1964 г. согласно резолюции Генеральной Ассамблеи в качестве специального постоянного органа ООН. Сессии ЮНКТАД проводятся каждые четыре года. Членами ЮНКТАД являются свыше 180 государств. Среди целей ЮНКТАД — содействие развитию международной торговли в целях ускорения экономического роста и развития, в особенности в развивающихся странах, установление принципов и политики, касающихся международной торговли и связанных с ней проблем экономического развития, в частности, в области финансов, инвестиций, передачи технологии и др.

Всемирный экономический форум (ВЭФ), который является международной неправительственной организацией, способствующей развитию международного сотрудничества в сфере экономики. Базой проведения ВЭФ является Давос. Членами Всемирного экономического форума являются около 1000 крупных компаний и организаций из разных стран мира, в том числе и из России.

*Международная торговая палата (МТП)*², основанная в 1919 г. как неправительственная организация. МТП действует как международная организация, способствующая частному предпринимательству во всемирном масштабе путем поощрения торговли, инвестиций и свободных рынков, свободного движения капиталов. По ее инициативе принимаются разнообразные меры в экономической и правовой сферах в целях содействия гармоничному развитию и свободе международной торговли.

Широкие возможности в деле формирования глобальной системы международного научно-технического и инновационного сотрудничества, развития партнерства и кооперации в этой области между странами имеют такие организации как ЮНИДО, ЮНЕСКО, ПРООН и др. Создана международная договорно-правовая база, касающаяся охраны прав интеллектуальной собственности, в том числе и ТРИПС (соглашение в рамках ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности), а также соответствующих документов *Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС)*. Значительное регулирующее влияние на глобальные интеграционные процессы в области науки, технологий и инноваций

¹ По английски — United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

² International Chamber of Commerce (ICC).

оказывает *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)*.

Важной областью международной координации деятельности государств является противодействие недобросовестным и сомнительным внешнеторговым операциям, организация борьбы с отмыванием денег. Сотрудничество национальных органов в противодействии отмыванию денег ведется в рамках Группы Эгмонт (Egmont Group), созданной в 1995 г. в соответствии со специально разработанными международными конвенциями. Россия ратифицировала ряд международных актов такого рода.

При совершении и исполнении внешнеторговых сделок и возможном возникновении споров стороны сталкиваются с «применимым правом», т.е. правом, которое должно регулировать отношения сторон по указанным операциям. Стороны могут указать в контракте применяемое право, но оно не гарантирует достижения договоренности в случае возникновения спора. В этом случае через решение арбитражного суда на основе коллизионной нормы используется право или российской стороны, или иностранного государства. Однако возможна неоднозначная трактовка и регламентация одних и тех же вопросов. Для унификации процесса урегулирования правовых вопросов стали разрабатываться и заключаться разнообразные двух- и многосторонние договоры и другие документы, единообразно регламентирующие внешнеэкономическую сферу хозяйствующих субъектов различных стран. При этом международные договоры классифицированы по принципу либо нормативного (обязательного), либо факультативного (добровольного) характера. И нужно подчеркнуть, что именно от четкости позиций государства относительно актов международного права и договоров между странами зависят основные эффекты, реализуемые национальными субъектами ВЭД.

Так, в контексте подготовки к внешнеторговому режиму, задаваемому правилами ВТО, не следует исходить только лишь из буквы ряда общих ограничений и запретов, поскольку существует множество путей конкретизации механизмов реализации интересов страны в сделках с соответствующими партнерами.

Абсолютно необходимы (и имеют место практически во всех странах ВТО) дотации и субсидии в развитие национальной инфраструктуры хозяйственного комплекса. В условиях постепенного сближения внутренних и мировых цен не исключается использование разнообразного инструментария для единого регулирования на федеральном уровне тарифной по-

литики естественных монополий, поскольку последние являются основным ценообразующим звеном в системе издержек производства товаров как для внутреннего, так и внешнего потребления. Например, более низкие цены на природный газ внутри страны определяются издержками его добычи и транспортировки, и когда они одинаковы как для производителей товаров для внутреннего потребления, так и для экспортеров, то не нарушается принцип добросовестности конкурирования. Не исключается также, в соответствии с положениями соглашений ВТО, возможность использования со стороны государства прямого субсидирования или дотирования в отдельные сектора экономики. Все субсидии подразделяются на красную, желтую и зеленую корзины. Красные — не разрешены, желтые и зеленые — не запрещены. Например, к красным отнесены субсидии, подрывающие конкуренцию на внутреннем или внешнем рынках, в том числе порождающие возможность демпинга. Для сельского хозяйства механизм субсидирования еще более гибкий, и их применение имеет место практически во всех странах.

В части привлечения иностранных инвестиций, преимущественно прямых и производственной направленности, также предполагается возможность использования разнообразного административного инструментария, не противоречащего соглашению ТРИМС (инвестиции, связанные с торговой деятельностью). Так, введение ограничений для иностранного инвестора по поводу привлечения только национальной рабочей силы или национального оборудования для обустройства производства на территории России важны для решения социально значимой проблемы повышения занятости национальных кадров.

Выводы

1. Внешнеэкономическая политика — совокупность мер государства, направленных на развитие и регулирование экономических отношений с другими странами и создание благоприятных внешних условий для расширенного воспроизводства внутри страны. Исторически сложилось два типа внешнеэкономической политики: 1) протекционизм как политика защиты отечественных производителей от иностранных конкурентов и 2) фритредерство, т.е. политика свободной торговли, основанная на принципе сравнительных преимуществ стран и предполагающая возможность достижения на базе рыночных принципов в пределах мировой экономики более эффективного размещения ресурсов и более высокого уровня благосостояния.

2. В соответствии с «Внешнеэкономической стратегией Российской Федерации до 2020 года» целью внешнеэкономической политики является создание условий для достижения Россией лидирующих позиций в глобальной экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда и повышения глобальной конкурентоспособности ее национального хозяйства.

Особое значение при выстраивании внешнеэкономических связей имеет усиление специализации российской экономики на производстве высокотехнологичной продукции и товаров с высокой степенью переработки, а также на предоставлении интеллектуальных услуг. Только на этой базе можно добиться повышения роли России в решении глобальных проблем и формировании мирового экономического порядка

3. Государство реализует выработанную им внешнеэкономическую политику посредством регулирования внешнеэкономической деятельности, т.е. внешнеторговой, инвестиционной и иной деятельности, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них). В качестве участников ВЭД выступают субъекты предпринимательской деятельности: юридические лица, индивидуальные предприниматели, обладающие необходимой правоспособностью. В качестве субъектов ВЭД могут выступать организации и граждане, не являющиеся предпринимателями, а также публичные образования и международные организации, участвующие в международных инвестиционных процессах (учреждении юридических лиц за рубежом, приобретении акций иностранных компаний и др.).

Целью государственного регулирования ВЭД является формирование благоприятных условий для российских экспортеров, импортеров, производителей и потребителей услуг и воспрепятствования недобросовестной конкуренции на территории России со стороны иностранных контрагентов.

4. Различают следующие виды ВЭД: внешнеторговая деятельность, производственная кооперация, международное инвестиционное сотрудничество; международное научно-техническое сотрудничество, валютные и финансово-кредитные операции, отношения с международными организациями.

Основной составляющей ВЭД является внешняя торговля, отличительным признаком которой выступает международная купля-продажа товаров, услуг, прав промышленной собственности, а также перемещение материальных, трудовых, финансо-

вых и интеллектуальных ресурсов. Во внешнеэкономической политике могут применяться три вида торговых режимов: наибольшего благоприятствования, протекционизм, преференциальный.

5. Механизм государственного регулирования внешнеэкономической деятельности подразумевает использование двух видов инструментов: таможенно-тарифных (экономических) и нетарифных (неэкономических). Среди регулирующих мер нетарифного характера основными являются квотирование и лицензирование.

6. Процессы глобализации мировой экономики существенно изменили институциональные условия осуществления внешнеэкономических отношений между странами. Повысилась степень самостоятельности корпоративных структур в отношениях с внешними партнерами и одновременно усилилась роль международных регуляторов ВЭД. Государствам в возрастающей степени приходится считаться с правилами ВЭД, устанавливаемыми международными организациями, корректируя в том числе и внутренние нормативные акты.

Наибольшее практическое влияние на правила и ход международной торговли имеет такая глобальная международная организация, как ВТО – Всемирная торговая организация.

Контрольные вопросы и задания

1. Сопоставьте возможности (преимущества и недостатки) двух типов внешнеэкономической политики: протекционизма и фритредерства.
2. Охарактеризуйте основные цели и принципы внешнеэкономической политики российского государства на современном этапе.
3. Как соотносятся между собой понятия «внешнеэкономическая политика» и «внешнеэкономическая деятельность»? Перечислите основные компоненты внешнеэкономической деятельности.
4. Назовите главные формы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.
5. Как разграничиваются в России полномочия в регулировании ВЭД между федеральным центром и субъектами Федерации?
6. В чем проявляется влияние тенденции глобализации мировой экономики на характер и формы государственного регулирования ВЭД?
7. Назовите основные международные организации, влияющие на мировую торговлю и международные экономические связи.

Литература

Федеральный закон Российской Федерации № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Авдокушин Е.Ф. Международные экономические отношения. М.: Юрист, 2001.

Герчикова И.Н. Международные экономические организации: регулирование мирохозяйственных связей и предпринимательской деятельности. М.: Консалтбанкир, 2000.

Дегтярева О.И., Полянова Т.Н., Саркисов С.В. Внешнеэкономическая деятельность. 7-е изд. М.: Дело, 2008.

Киреев А.П. Международная экономика. В 2 ч. М.: Международные отношения. Ч. I — 1998; Ч. II — 1999.

Конкурентоспособность России как стратегическое направление развития / Под ред. С.Н. Сильвестрова. М.: ИЭ РАН, 2010.

Международные экономические отношения: Учебник / Н.Н. Ливенцев [и др.]; под ред. Н.Н. Ливенцева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Проспект, 2005.

Перская В.В. Экономическая идеология и внешнеэкономическая политика России. М.: Анкил, 2007.

Глоссарий

Аграрная политика — целесообразная деятельность государства, направленная на создание и постоянное поддержание благоприятной среды для устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий, сохранения биосистемы аграрной сферы.

Амортизационный фонд — фонд денежных средств, создаваемый на предприятии за счет амортизационных отчислений, включаемых в себестоимость продукции и используемых для обновления основных фондов.

Антимонопольная политика — система государственных экономических и организационных мер, направленных на развитие конкуренции, препятствующая монополизации рынков.

Бюджетный федерализм — такое устройство бюджетной системы государства, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в рамках закрепленных за ним бюджетных полномочий.

Валовой внутренний продукт (ВВП) — рыночная стоимость конечной продукции (товаров и услуг), созданных на территории страны. По своему экономическому содержанию представляет собой сумму добавленной стоимости предприятий сферы материального производства и сферы услуг.

Валютное регулирование — деятельность уполномоченных государственных органов по установлению порядка проведения валютных операций, правил владения, пользования и распоряжения валютными ценностями в целях обеспечения защиты и устойчивости национальной валюты и платежного баланса страны, формирования и развития внутреннего валютного рынка.

Венчурное предприятие — компания в форме малого бизнеса, занимающаяся опытно-конструкторскими разработками или другими наукоемкими работами, благодаря которым осуществляются рискованные проекты.

Венчурный фонд — инвестиционная компания, специализирующаяся на работе с инновационными предприятиями и проектами (стартапами). Венчурные фонды осуществляют инвестиции в

ценные бумаги по формированию предприятий с высокой или относительно высокой степенью риска при ожидании чрезвычайно высокой прибыли.

Внешнеэкономическая деятельность — внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них).

Внешнеэкономическая политика страны — государственная политика в области экспорта и импорта, таможенных пошлин, тарифов, ограничений, привлечения иностранного капитала и вывоза капитала за рубеж, внешних займов, предоставления экономической помощи другим странам, осуществления совместных экономических проектов.

Воспроизводство общественное — непрерывное возобновление основных элементов макроэкономики: материальных благ и услуг, рабочей силы, социально-экономических отношений, условий жизнедеятельности человека. Воспроизводство может быть простым, расширенным или суженным.

Глобализация мировой экономики — процесс усиления взаимозависимости экономических агентов до такой степени, когда действия одного из них затрагивают интересы всех других (принимают глобальный характер) и одновременно оказывают воздействие на процессы и явления в других сферах. Глобализация также трактуется как распространение капитализма свободного рынка на практически все страны мира.

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации их достижений.

Государственная структурная политика — составная целостная часть социально-экономической политики государства, выражающая его отношение к структуре и структурным преобразованиям как средству решения стратегических и тактических задач в экономике и социальной сфере. Она определяет цели, задачи, направления и механизм деятельности органов государственной власти в установлении оптимальных пропорций и связей между различными подсистемами и элементами национальной экономики.

Государственное регулирование цен — совокупность законодательных, административных и бюджетно-финансовых мероприятий по воздействию на цены таким образом, чтобы способствовать стабильному развитию экономической системы в целом, нивелировать циклические колебания процессов воспроизводства. В зависимости от конкретной хозяйственной ситуации регулирование цен носит антикризисный и (или) антиинфляционный характер.

Государственное регулирование экономики — система мер и деятельность государства, служащие устойчивому функционированию и развитию экономики страны в соответствии с социально-экономическими и иными целями, одобренными обществом.

Государственный заказ — правовой акт, предусматривающий конкретные цели и задания по объему, стоимости и срокам изготовления и поставок продукции, выполнения работ или услуг, необходимых для удовлетворения государственных нужд. Госзаказ размещается государственными заказчиками путем проведения конкурсного отбора исполнителей с последующим заключением государственного контракта (договора) между госзаказчиком и организацией-исполнителем.

Государственный бюджет — выраженная в той или иной форме матрица доходов и расходов, контролируемых государством. Он представляет собой совокупность финансовых смет всех министерств, ведомств, государственных агентств и служб, правительственных программ и т.д. В нем фиксируются потребности, подлежащие удовлетворению за счет государственной казны, равно как указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственный бюджет.

Денежная база — первичные деньги, деньги Центрального банка. Денежную базу рассматривают как деньги повышенной эффективности. Она представляет собой сумму денег, выпущенных в обращение, плюс депозиты коммерческих банков в центральном банке.

Денежная масса — это количество денег в обращении на определенный период или на определенную дату.

Денежно-кредитная политика — важнейшая часть государственной макроэкономической политики. Она предполагает тщательный контроль государства за количеством денег в обращении и необходимые регулирующие корректировки денежных потоков с целью достижения стабильности цен, обеспечения полной занятости населения и устойчивого экономического роста в стране.

Денежно-кредитное регулирование — это продуманная совокупность мероприятий Центрального банка и правительства, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и рынка ссудных капиталов.

Дисконтирование — метод приведения разновременных денежных поступлений и выплат, генерируемых рассматриваемым проектом в течение проектного цикла, к одному и тому же периоду (году).

Добавленная стоимость — часть стоимости товаров, услуг, приращенная непосредственно на данном предприятии; рассчитывается как стоимость проданного фирмой продукта (выручки), из которой вычитается стоимость материалов и полуфабрикатов, купленных и использованных фирмой для его производства. Добавленная стоимость также может быть исчислена как эквивалент заработной платы, арендной платы, выплаченных процентов и прибыли.

Домохозяйство — субъект экономической деятельности, состоящий из одного или нескольких физических лиц, охватывающий экономические объекты и процессы по месту их проживания, представляющий основу формирования малого предпринимательства.

Занятость эффективная — достижение такой занятости населения общественно-полезным трудом, которая обеспечивает достойный доход, сохранение здоровья, рост образовательного и профессионального уровня у каждого члена общества на основе повышения общественной производительности труда.

Инвестиции — денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, иное имущество, а также имущественные и иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Инвестиции портфельные — акции и паи, не дающие инвестору возможности влияния на управление предприятием (даже после их покупки его доля в капитале предприятия не должна достигать определенного процента, обычно это 10%).

Инвестиции прямые — инвестиции, осуществляемые юридическими или физическими лицами, имеющими право участия в управлении (т.е. контролирующими не менее 10% голосующих акций акционерного общества или уставного капитала предпри-

ятия), либо получающими такое право в результате вложения инвестиций.

Инвестиционный климат — совокупность социально-экономических, организационно-правовых, политических и культурных условий, предопределяющих целесообразность инвестирования.

Инвестиционный мультипликатор — коэффициент, выражающий соотношение между приростом дохода и вызывающим этот прирост увеличением объема инвестиций.

Инновационная деятельность — деятельность, направленная на коммерциализацию накопленных знаний, технологий и оборудования. Результатом инновационной деятельности являются новые или дополнительные товары/услуги или товары/услуги с новыми качествами.

Инновационный тип экономического развития — тип экономического развития, предполагающий постоянное создание и эффективное освоение в оптимальных масштабах научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции, организационных решений.

Институты — это «правила игры», созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Институты позволяют преодолевать или компенсировать несовершенства рыночного механизма как саморегулятора экономики.

Институциональная база — система форм собственности в стране, а также свод законов и других правовых норм, затрагивающих экономику, характерные для страны обычаи, писанные и неписанные правила поведения, нормы морали, нравственности и др.

Интегрированные бизнес-группы (ИБГ) — межфирменные объединения промышленных и финансовых организаций, основанные на формальных (юридически закреплённых) и/или неформальных хозяйственных отношениях, которые создаются в целях реализации экономических, политических и иных внеэкономических интересов соответствующих собственников.

Инфраструктура экономики — совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом, создающих для них как бы общий фундамент, опору. К инфраструктуре относятся сооружения транспорта и связи, складское хозяйство, энергоснабжение, водоснабжение и т. п.

Конкуренция — соперничество между участниками рыночного хозяйства за лучшие условия производства, купли и продажи товаров.

Конкуренция совершенная — состояние рынка, на котором имеется большое число покупателей и продавцов (производителей), каждый из которых занимает относительно малую долю на рынке и не может диктовать условия продажи и покупки товаров. Предполагается наличие необходимой и доступной информации о ценах, их динамике, продавцах и покупателях не только в данном месте, но и в других регионах и городах.

Контроллинг — форма интегрированного информационного обеспечения, планирования и контроля; подсистема управления предприятием, которая поддерживает целевое выполнение задач менеджмента на всех иерархических уровнях управления.

Корпорация — форма организации предпринимательской деятельности, имеющая самостоятельный юридический статус и базирующаяся на долевой собственности участников.

Лизинг — вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества и передаче его на основании договора лизинга физическим или юридическим лицам за определенную плату на определенный срок и на условиях, определенным договором лизинга, с правом выкупа имущества лизингополучателем.

Международные экономические отношения (МЭО) — система хозяйственных связей между различными странами, основанная на международном разделении труда и реализуемая в мирохозяйственных связях как на уровне государственных структур, так и непосредственно хозяйствующих субъектов путем мировой торговли, вывоза капитала, миграции трудовых ресурсов, функционирования рынков ссудных капиталов, международной валютной системы и др.

Накопление — резервирование части дохода или прибыли с учетом предстоящих в будущем затрат, увеличение запасов материалов, имущества, капитализация части прибыли государством, предприятиями, домохозяйствами, физическими лицами.

Налог — обязательный безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Налоговая система страны — организованная определенным образом совокупность функционирующих налогов, взаимосвязей между ними и органов управления налогообложением, действующих в соответствии с правовыми нормами.

Налогооблагаемая база — конкретная расчетная величина суммы дохода или стоимости имущества налогоплательщика, определяемая для расчета соответствующего налога.

Норма дисконтирования — минимально допустимая для инвестора величина дохода в расчете на единицу капитала, вложенного в реализацию проекта.

Норма сбережений — отношение сбережений (сберегаемой части дохода) к общей сумме дохода за год.

Миссия — это основная цель или основное предназначение организации, высшее понятие в иерархии целей. Оно обозначает смысл существования организации, характеризуемый через те выгоды, которые организация несет заинтересованным сторонам и, очевидно, обществу в целом.

Модель — такой материальный или мыслимо представляемый объект, который в процессе исследования замещает объект-оригинал так, что его непосредственное изучение дает новые знания об объекте-оригинале.

Монополия в экономике означает исключительное право на производство и продажу, принадлежащее одному лицу, определенной группе лиц или государству. Стремление к монополии мотивируется желанием извлечь сверхвысокую прибыль и обусловливается высокой концентрации и централизации капитала и производства.

Моносония — ситуация на рынке, когда единственный покупатель взаимодействует с множеством продавцов, диктуя им цену и объем продаж. Моносония является как бы зеркальным отражением монополии, поскольку единственным субъектом выступает не продавец (производитель), а покупатель.

Научно-техническая деятельность — деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Национализация — это правовой акт, являющийся проявлением суверенитета государства, на основе которого осуществляется переход прав собственности частных лиц в собственность государства в целях обеспечения общенациональных интересов на условиях и в порядке, определяемых государством.

Некоммерческая организация (НКО) — организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Олигополия — тип рынка, при котором в каждой отрасли хозяйства господствует не одна, а несколько фирм. В олигополии

стической отрасли производителей больше, чем в условиях монополии, но значительно меньше, чем в условиях совершенной конкуренции.

Паритет покупательной способности (ППС) – соотношение различных валют, определяемое согласно их покупательной способности применительно к определенному набору товаров и услуг. ППС бывает частным (устанавливается по какому-то одному или группе товаров) и общим (устанавливается по совокупному продукту). Для определения валютных курсов в терминах ППС требуется сопоставить цены условной «корзины» потребительских товаров двух стран. Определение обменного валютного курса с помощью теории ППС может быть только приблизительным, поскольку существует множество причин, вызывающих колебания валютных курсов и не существует единого способа определения потребительской «корзины».

Планирование – процесс научного или эмпирического обоснования целей и приоритетов социально-экономического развития с определением путей и средств их достижения.

Планирование индикативное – основной рабочий инструмент по реализации целей, сформулированных в стратегическом плане развития макросистемы с учетом имеющейся ресурсной базы и конкретно складывающейся экономической и социальной ситуации. Основные индикаторы этих планов являются ориентирующими для частного и смешанного секторов, но обязательными для реализации в государственном секторе экономики.

Планирование стратегическое – процесс определения целей и приоритетов, а также значений показателей по наиболее важным направлениям социально-экономического развития страны (региона) на длительную перспективу или на средний срок с одновременным формированием основ механизма их реализации.

Платежный баланс – документ, отражающий состояние экономических финансовых отношений страны с другими государствами. Применяется особый способ учета операций по принципу двойной записи. Составными частями платежного баланса являются счет текущих операций и счет капитальных операций. Платежный баланс может быть активным или пассивным.

Политика занятости – система социально-экономических отношений по поводу вовлечения трудоспособного населения в общественно-полезную деятельность, как правило, приносящую доход. Занятость является важнейшей характеристикой уровня экономики и благосостояния народа, социально-экономической и политической стабильности в стране.

Права собственности — это совокупность правил, регулирующих доступ физических или юридических лиц к ограниченным благам.

Предпринимательство — сопряженная с некоторыми финансовыми рисками деятельность в хозяйственной сфере, направленная на получение прибыли и основывающаяся на применении новых технологий, изобретений и управленческих идей.

Предприятие — самостоятельный хозяйствующий субъект (с правами юридического лица), который занят экономической деятельностью, т.е. производит продукцию, товары, услуги, выполняет работы. Различают частные, государственные, муниципальные, коллективные, индивидуальные (семейные) и иные предприятия.

Прогноз — система научно обоснованных представлений о возможных состояниях объекта изучения в будущем, об альтернативных путях его развития.

Программирование — процесс формирования тех или иных программ социально-экономического и научно-технического развития страны, отрасли, региона.

Промышленная политика — это последовательная организация работы государственного и частного секторов в том, что касается принятия решений в области производства и инвестирования, развития инфраструктуры и человеческого капитала, а также условий внешней торговли в целях количественного, качественного и структурного стимулирования отечественного производства.

Протекционизм — государственная политика защиты на мировых рынках отечественных производителей от иностранных конкурентов.

Рациональное природопользование — достижение в ходе хозяйственной деятельности людей максимально полного удовлетворения потребностей в материальных благах при сохранении экологического баланса и возможностей восстановления природно-ресурсного потенциала.

Рынок — система экономических отношений между продавцами и покупателями по поводу купли-продажи товаров, в которой формируется спрос, предложение и цены.

Рыночная инфраструктура — совокупность единиц национальной экономики, функционирование которых направлено на обеспечение нормальной деятельности рынка и его развитие. Ее состав подвижен и включает банковскую систему, фондовые и товарные биржи, страховые механизмы, контрактные системы и т.д.

Сбережения — отложенное потребление, временное изъятие финансовых ресурсов из оборота. Различают: а) личные чистые сбережения — средства, которые население откладывает из доходов после вычета налогов; б) чистые сбережения корпораций — часть доходов фирмы, которая не выплачивается в виде дивидендов; в) чистый излишек на уровне правительства (государства).

Скорость обращения денег — среднее ежегодное число раз, которое каждая национальная денежная единица из общей массы денег, находящихся в обращении, используется на приобретение готовых товаров, услуг, работ. Определяется как отношение номинального национального продукта к массе денег в обращении.

Смешанная экономика — макроэкономическая система, которая базируется на взаимодействии нескольких хозяйственных укладов — частнособственнического, общественно-государственного и других и характеризуется противоречивым единством механизмов рыночного, корпоративного и государственного регулирования экономических процессов.

Собственность как экономическая категория есть исторически развивающиеся общественные отношения по поводу распределения и присвоения благ и факторов жизнедеятельности, описывающие их принадлежность субъекту, у которого имеется исключительное право на распоряжение, владение и пользование объектом собственности.

Совокупный спрос — спрос на общий объем товаров и услуг, который может быть предъявлен при данном уровне цен за тот или иной период. Он складывается из потребительского спроса, закупок предприятий на внутреннем рынке, закупок правительства для удовлетворения общегосударственных нужд, части внешнего спроса, равной разнице между экспортом и импортом.

Социальная политика — система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социального профиля, предотвращения социальных конфликтов.

Социальная сфера — совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление.

Структура экономики есть соотношение между элементами экономической системы, выделяемыми в зависимости от избранного направления анализа. В макроэкономическом разрезе выде-

ляются воспроизводственная, технологическая, секторальная, отраслевая, социальная, территориальная (пространственная) и иные виды структуры.

Субсидиарность — организационный и правовой принцип, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра иерархическом уровне (из всех уровней, где решение этих задач возможно и эффективно).

Технологические коридоры — перечень обязательных требований и ограничений, предъявляемых к техническим и иным параметрам применяемых технологий, потребительской продукции и услуг, устанавливаемый государством, с разбивкой по годам и нарастанием их жесткости со временем.

Трансакционные издержки — издержки, возникающие при совершении сделок и движении товаров: затраты на банковские и финансовые услуги, страхование, оптовую и розничную торговлю и др. Часто в последнее время понятию «трансакционные издержки» придают более широкий смысл, чем просто издержки, связанные с обменом, подразумевая по этим все издержки эксплуатации экономической системы.

Унитарное предприятие — это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество. Его имущество является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям) между работниками предприятия.

Ускоренная амортизация — метод стимулирования инвестиций в основной капитал, базирующийся на предоставлении предприятиям права начисления амортизации в первые годы эксплуатации основных фондов повышенными нормами.

Устойчивое развитие — такое развитие общества, когда риски постоянно и целенаправленно уменьшаются, а благосостояние общества и качество природной среды возрастают.

Фритредерство — политика свободной торговли, основанная на принципе сравнительных преимуществ стран и предполагающая возможность достижения на базе рыночных принципов в пределах мировой экономики более эффективного размещения ресурсов и более высокого уровня благосостояния.

Хеджирование (от англ. *hedge* — страховка, гарантия) — страхование сделок от вероятного изменения цены путем занятия на параллельном (срочном или биржевом) рынке противоположной позиции. Обычно хеджирование осуществляется с целью страхо-

вания рисков изменения цен путем заключения сделок на срочных рынках.

Хозяйствующие субъекты — российские и иностранные коммерческие организации и их объединения (союзы или ассоциации), в том числе сельскохозяйственные потребительские кооперативы и индивидуальные предприниматели, ведущие хозяйственную деятельность, а также некоммерческие организации (за исключением не занимающихся предпринимательской деятельностью).

Хозяйственная система — совокупность взаимодействующих и (или) взаимосвязанных тем или иным образом хозяйственных структур (предприятий, домохозяйств, инфраструктурных объектов, научно-технологических организаций и соответствующих управленческих и регулирующих органов), способная к автономному функционированию и воспроизводству. В качестве хозяйственной системы могут рассматриваться: экономика страны, региона, отрасли, а также сетевые хозяйственные структуры, любые достаточно устойчивые объединения предприятий и хозяйственных организаций.

Целевая программа — это система взаимоувязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающая реализацию приоритета социального, экономического, научно-технического или экологического развития в заданные сроки и с наилучшим эффектом.

Ценная бумага — документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные и обязательственные права, осуществление или передача которых возможны только при ее предъявлении.

Цена — денежное выражение стоимости соответствующего (покупаемого или продаваемого) товара (услуги), а также степени его полезности для покупателя.

Экологический менеджмент есть часть системы общего менеджмента корпорации (фирмы), которая организационно структурирована и подразумевает планирование, распределение ответственности, практические методы, процедуры и ресурсы, необходимые для разработки, реализации, анализа и поддержания экологической политики.

Экономика есть: 1) хозяйственная система, состоящая из людей (работников) и совокупности средств, объектов и процессов, служащих созданию благ, которые необходимы для жизнедеятельности людей и развития общества; 2) область знания, наука о функционировании и развитии хозяйственных систем, эко-

номической деятельности людей, домохозяйств, предприятий и их совокупностей.

Экономическая политика — система мер государственного регулирования для реализации определенных долгосрочных и среднесрочных целей экономического развития.

Эффективное государство — система государственных институтов, которая наилучшим образом, при оптимальных затратах выполняет возложенные на нее функции по оказанию услуг обществу. В социально-экономической области эффективность государства оценивается по способности соответствующих его институтов влиять на долговременный экономический рост в целях устойчивого улучшения благосостояния народа.

Эффективность экономики — соотношение полученного экономического и социального результата (запроектированного в качестве целевой функции хозяйственной системы, предприятия фирмы, предпринимателя) и затрат, связанных с его достижением.

Учебное издание

Кушлин Валерий Иванович

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЭКОНОМИКИ**

Главный редактор ***Е.В. Полиевктова***
Ведущий редактор ***Р.Н. Гайнетдинова***
Художественное оформление ***И.А. Жеребцова***
Компьютерная верстка ***Н.А. Вятчиновой***

ИД № 03627 от 25.12.2000 г.

Подписано в печать с оригинал-макета 20.03.2014 г.
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$ Бумага офсетная. Печ. л. 31,0.
Тираж 1000 экз. Изд. № 8740а. Заказ № 495

ЗАО «Издательство «Экономика»,
123995, г. Москва, Бережковская наб., д. 6.
Тел.: 8-499-240-48-77; 8-499-240-48-48.
E-mail: info@economizdat.ru
www.economizdat.ru

Типография «Наука»,
121099, Москва, Шубинский пер., 6.

