

Министерство образования и науки РФ
Алтайский государственный университет
Международный институт экономики, менеджмента
и информационных систем
Финансовый университет при Правительстве РФ
Барнальский филиал

В. В. Мищенко, И. К. Мищенко

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебное пособие



Барнаул

Издательство
Алтайского государственного
университета
2013

УДК 330.34

ББК 65.050

М 57

Рецензенты:

доктор экон. наук, профессор *А. М. Зубахин*
(Алтайский государственный аграрный университет, г. Барнаул);
доктор экон. наук, профессор *П. А. Ореховский*
(Институт экономики РАН, г. Москва)

Мищенко, В. В.

М 57 Государственное регулирование экономики [Текст] : учебное пособие / В. В. Мищенко, И. К. Мищенко. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2013. — 350 с.

ISBN 978-5-7904-1425-1

Рассмотрены теоретические основы и конкретные направления государственного регулирования экономики России в переходный период. Использован большой статистический материал по развитию страны за последние 10 лет. Проведено сопоставление механизмов государственного регулирования в Российской Федерации и индустриально развитых государствах, а также в развивающихся странах.

Предназначено для студентов бакалавриата и магистратуры экономических вузов, обучающихся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Финансы и кредит», «Экономика». Кроме того, данная работа будет полезна аспирантам, слушателям курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки управленческих кадров, программ МВА, преподавателям, практическим работникам и всем, кто желает получить более полное представление об управлении экономикой России в современных условиях.

УДК 330.34

ББК 65.050

*Настоящее издание опубликовано в рамках реализации
Программы стратегического развития
Алтайского государственного университета*

ISBN 978-5-7904-1425-1

© Мищенко В. В., Мищенко И. К., 2013

© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
-------------------	---

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ	10
--	-----------

Глава 1

Предмет и задачи государственного регулирования экономики	10
1.1. Предмет государственного регулирования экономики	10
1.2. Цели и задачи государственного регулирования экономики	13
1.3. Методы и инструменты регулирования экономики	17
1.4. Основные экономические школы о роли государства в управлении и регулировании национальной экономики.....	21
Вопросы для самопроверки	29

Глава 2

Объекты и субъекты государственного регулирования экономики	30
2.1. Понятие объектов и субъектов государственного регулирования экономики.....	30
2.2. Формирование системы управления экономикой постсоветской России	42
2.3. Современная структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.....	46
2.4. Система органов исполнительной власти и управления в субъектах РФ.....	52
Вопросы для самопроверки	61

Глава 3

Соотношение государственного регулирования и рыночных механизмов в экономике	62
3.1. Направления государственного вмешательства в рыночную экономику	62
3.2. Национальные модели организации рыночного хозяйства.....	66
3.3. Роль политической системы в функционировании и развитии экономики	70
3.4. Рынок и границы госрегулирования экономики Российской Федерации	71
Вопросы для самопроверки	75

Глава 4

Прогнозирование и планирование в условиях рынка	76
4.1. Сущность прогнозирования. Система государственного прогнозирования Российской Федерации	76
4.2. Планирование, его основные виды, принципы, функции и методы	82
4.3. Опыт использования директивного и индикативного планирования.....	90
4.4. Государственные программы как способ решения социально-экономических проблем развития современного общества.....	97
Вопросы для самопроверки	107

Раздел II

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ И СТРУКТУРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ	109
--	------------

Глава 5

Регулирование отношений собственности	109
5.1. Реформирование отношений собственности в процессе разгосударствления и приватизации	109
5.2. Роль государственного сектора в национальной экономике ...	118
5.3. Государственный сектор Российской Федерации: сущность, границы в отечественной экономике.....	124
5.4. Национализация в России в начале XXI в.	132
Вопросы для самопроверки	137

Глава 6

Антимонопольное регулирование и формирование конкурентной среды.....	138
6.1. Сущность монополий и опыт антимонопольного (антитрестовского) регулирования США	138
6.2. Характеристика российской системы противодействия монополистической деятельности	144
6.3. Механизм управления естественными монополиями.....	147
6.4. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства	152
Вопросы для самопроверки	158

Глава 7

Оптимизация структуры национального хозяйства	159
7.1. Понятие, состав и показатели анализа структуры национального хозяйства	159

7.2. Государственная региональная экономическая политика как основа регулирования территориальной структуры национального хозяйства	168
7.3. Структурные диспропорции и их влияние на экономику.....	172
7.4. Проблемы ограничения и регулирования теневой экономики	177
Вопросы для самопроверки	184

Раздел III

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКРЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ.....	185
--------------------------------	------------

Глава 8

Регулирование финансовой сферы экономики	185
8.1. Понятие и состав финансовой системы экономики Российской Федерации	185
8.2. Государственная бюджетная политика.....	189
8.3. Налоговая и фискальная политика.....	194
8.4. Регулирование цен и антиинфляционная политика	204
8.5. Современная денежно-кредитная политика Российской Федерации	212
8.6. Государственный долг Российской Федерации	214
Вопросы для самопроверки	217

Глава 9

Инвестиционное регулирование.....	218
9.1. Понятие и виды инвестиций, их роль в расширенном воспроизводстве.....	218
9.2. Государственное регулирование инвестиционной деятельности	224
9.3. Финансово-кредитное обеспечение инвестиционного процесса.....	229
9.4. Иностранные инвестиции в экономику Российской Федерации	236
Вопросы для самопроверки.....	241

Глава 10

Государственная научно-техническая политика и регулирование инновационной деятельности	242
10.1. Цель, задачи и методы государственной научно- технической политики	242
10.2. Государственное регулирование инновационной деятельности в современной экономике.....	250

10.3. Формы коммерциализации новшеств, их государственная поддержка.....	254
10.4. Финансово-кредитный механизм регулирования научного и инновационного развития страны.....	261
Вопросы для самопроверки	270
Глава 11	
Социальная политика государства.....	271
11.1. Сущность государственной социальной политики, организация и методы ее реализации в Российской Федерации	271
11.2. Демографическая политика и регулирование миграционных процессов	277
11.3. Жилищная проблема России и способы ее решения.....	284
11.4. Регулирование рынка труда как приоритетное направление социальной политики	292
Вопросы для самопроверки	300
Глава 12	
Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды.....	302
12.1. Сущность рационального природопользования и необходимость его государственного регулирования	302
12.2. Формирование механизма природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации.....	309
12.3. Основные положения теории устойчивого развития.....	315
Вопросы для самопроверки	319
Глава 13	
Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности.....	320
13.1. Сущность и основные направления регулирования внешнеэкономической деятельности.....	320
13.2. Виды и формы внешнеэкономической деятельности.....	325
13.3. Методы регулирования внешнеторговой деятельности в России	333
13.4. Особые экономические зоны как механизм повышения эффективности функционирования национального хозяйства	339
Вопросы для самопроверки	347
Библиографический список	348

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последние четверть века Россия претерпела радикальные изменения: от централизованной социалистической системы страна переходит к рыночному хозяйству.

В 2012 г. по объему экономика Российской Федерации стала шестой в мире и второй в Европе. При этом многие экономические достижения или обеспечены производственными мощностями, созданными еще в советский период развития страны, или являются результатом добычи нефти, газа и других природных ресурсов.

В переходный период произошла переоценка роли государства в экономике, были разрушены многие механизмы и инструменты управления в надежде на саморегулируемость рыночной системы. Еще десять лет назад многие эксперты по макроэкономике отрицали необходимость государственного регулирования национального хозяйства, соглашаясь в крайнем случае на допустимость индикативного (рекомендательного) планирования в кризисных ситуациях.

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. заставил в очередной раз оценить роль государства в регулировании экономики. Опыт и примеры развитых стран в этот период показали, что именно вмешательство правительства в государственную экономическую политику способно остановить спад производства, усилить спрос на отечественные товары и услуги, стабилизировать экономику, не допустить значительного падения уровня жизни населения.

Настоящее учебное пособие имеет своей целью комплексную, системную характеристику существующей системы государственного управления экономикой Российской Федерации.

По теме исследования существует множество учебных и научных произведений, значительная часть которых была использована при его подготовке. Однако периодические экономические кризисы, рецессии, постоянно меняющееся законодательство в сфере государственного регулирования федеративных отношений ведут к довольно быстрой утра-

те их актуальности. Многие вопросы государственного управления остаются неразрешенными и в настоящее время.

Учебное пособие «Государственное регулирование экономики» направлено на формирование теоретических знаний в области государственного регулирования экономики и освоение практических навыков в области государственного, регионального и муниципального управления, а также на создание системных представлений о функционировании национального хозяйства, как на уровне Федерации, так и субъектов РФ. Много внимания уделено произошедшим изменениям в экономической политике государства, механизмам реформирования экономики, задачам перехода на инновационный путь развития, формированию аналитических навыков и освоению инструментария управления финансово-кредитной системой, инвестициями, демографической, миграционной, социальной политикой, исследованию механизмов рационального природопользования и охраны окружающей среды, внешнеэкономической деятельности.

В учебном пособии последовательно представлены теоретические, методологические и эмпирические знания в области формирования современной государственной экономической политики, институциональных преобразований, ограничения монополизма, оптимизации структуры экономики в соответствии с задачами ускоренного развития всего национального хозяйства и повышения уровня жизни населения.

Пособие включает в себя 13 самостоятельных глав, которые можно условно объединить в три раздела.

Первый раздел «Теоретические основы государственного регулирования экономики» направлен на создание у студентов общего представления о базовых категориях государственного регулирования экономики. В нем рассмотрены базовые понятия государственного управления экономикой, его цели, задачи, объекты и субъекты. Дана характеристика экономических теорий, оказавших влияние на формирование системы управления страной, показаны роль и значение целевых установок для различных уровней национального хозяйства. Особое внимание уделено современным механизмам регулирования, вопросам прогнозирования и планирования в условиях рынка, а также государственного целевого программирования.

Второй раздел посвящен задачам институционального и структурно-регулирующего регулирования экономики. В нем дана характеристика институциональным изменениям, которые произошли в отечественной экономике за последние двадцать лет. Значительное место уделено процессам прива-

тизации, механизму управления государственным сектором национального хозяйства, проблемам антимонопольного регулирования, развития малого бизнеса, структурной трансформации экономики.

Третий раздел содержит характеристику организации государственного регулирования конкретных направлений функционирования экономики Российской Федерации. Центральное место в нем занимают вопросы функционирования и развития финансовой сферы национальной экономики — ключевого сектора любого рыночного хозяйства. Здесь также получили освещение механизмы государственного регулирования конкретных направлений экономики России: инвестиционной, инновационной и социальной сферы, вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования, сбалансированной внешнеэкономической деятельности в современных условиях.

В учебном пособии последовательно обосновывается возможность использования опыта других государств в российской действительности. Приведен большой информационный материал об особенностях и методах государственного управления в странах Европы, США, Японии, в развивающихся странах.

При изложении проблем формирования государственного управления авторы постоянно опирались на действующую нормативно-правовую базу отечественного законодательства. Использован большой статистический массив показателей по развитию страны за последние 10 лет. Многие вопросы социального развития, инвестирования, инновационной деятельности, функционирования регионального хозяйства рассматриваются как с позиций Федерации, так и отдельных территорий.

Учебное пособие предназначено для студентов бакалавриата и магистратуры экономических вузов, обучающихся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Финансы и кредит», «Экономика». Кроме того, данная работа будет полезна аспирантам, слушателям курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки управленческих кадров, программ MBA, преподавателям, практическим работникам и всем, кто желает получить более полное представление об управлении экономикой России в современных условиях.

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Глава 1

ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

- 1.1. Предмет государственного регулирования экономики
- 1.2. Цели и задачи государственного регулирования экономики
- 1.3. Методы и инструменты регулирования экономики
- 1.4. Основные экономические школы о роли государства в управлении и регулировании национальной экономики

1.1. Предмет государственного регулирования экономики

Предметом учебной дисциплины «Государственное регулирование экономики» является изучение целостной системы государственного регулирования экономики, методологических и организационных основ ее построения и функционирования. Содержанием государственного регулирования экономики выступает организация системного воздействия государства, его структур на развитие всей национальной экономики и ее отдельных подсистем в соответствии с целями и задачами общественного развития.

Развитие науки государственного регулирования экономики связано и во многом предопределяется развитием других наук: управления, экономической теории, менеджмента, философии, социологии, финансовых, психологии, статистики, анализа хозяйственной деятельности и других, а также математических и других естественных наук.

Государство является основным субъектом (исполнителем) экономической политики. На современном этапе развития России оно может проявить себя как наиболее важное институциональное образование, способное привести к экономическому развитию (росту) и повышению благосостояния населения страны.

Государственное регулирование экономики (ГРЭ) на протяжении многих десятилетий было важнейшим инструментом управления национальным хозяйством. После 1917 г. российская экономическая система формировалась главным образом под воздействием государства. После распада Советского Союза в 1991 г. влияние государственного управления стало уменьшаться, но тем не менее на современном этапе развития России государственная собственность остается значительной, и соответственно регулирование экономики в основном строится исходя из интересов правительственных структур, чиновников, что позволяет ряду экономистов называть созданную систему государственным капитализмом.

Рассмотрим одно из важных понятий ГРЭ — «экономическая система». В соответствии с определением И. Бернара и Ж.-К. Колли, экономическая система — это совокупность взаимосвязанных социальных и правовых институтов, в рамках которой с целью достижения экономического равновесия используются определенные приемы и способы действий, выбираемые применительно к преобладающим в обществе побудительным причинам хозяйственной деятельности¹.

На наш взгляд, Россию 2010-х гг. нельзя отнести ни к какой из существовавших ранее экономических систем. Если в начале реформ многие российские экономисты говорили о России как о государстве с рыночной экономикой, то сейчас все больше и больше современный период развития страны называют переходным, а экономику — смешанной. Для экономики начала XXI в. новой особенностью стала усиливающаяся централизация исполнительной власти, всего федерального и регионального управления.

¹ Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, испанская терминология : в 2 т. М., 1994. Т. 2. С. 586.

В связи с этим ГРЭ в Российской Федерации, по всей видимости, должно отличаться от характера воздействия государства на национальные хозяйства в стабильных, эволюционно развивающихся системах.

В переходный период ГРЭ должно быть количественно определенным, нормативным воздействием на все хозяйствующие субъекты. Как и при любом виде управления, процессу регулирования должен предшествовать анализ сложившейся хозяйственной ситуации с учетом исторических, национальных, психологических особенностей развития (менталитета) общества. Только после этого могут быть сформулированы и приняты цели и задачи дальнейшего функционирования экономики с максимальным набором количественно определенных индикаторов и показателей. При этом необходимо изучать опыт государств, находящихся на более высокой стадии экономического развития, а также стран с низким экономическим потенциалом, но которые близки России по своим национальным и историческим типам.

С точки зрения общей теории управления национальная экономика может быть отнесена к классу систем большой сложности. Такая система состоит из огромного числа хозяйствующих субъектов, находящихся в тесном, непрерывном взаимодействии друг с другом.

Сама экономика выступает как подсистема по отношению к обществу в целом, поскольку существование последнего, его развитие далеко не исчерпываются чисто экономическими процессами. Общество с определенной социально-классовой структурой, политической системой, культурным уровнем, моральными и эстетическими установками, юридическими нормами представляет с точки зрения экономики своеобразную внешнюю среду, с которой взаимодействует национальное хозяйство. Это обстоятельство накладывает определенный специфический отпечаток на характер сотрудничества экономики с внешней средой. При анализе влияния внешней среды на экономику следует выделять сторону, которую можно условно назвать «технической», или биологической (совокупность природных и географических факторов и имеющегося производственного потенциала), и социальную сторону. Социальная составляющая представляет, на наш взгляд, первостепенный интерес для управления, поскольку специфика ее воздействия на экономику определяет характер развития всей системы.

1.2. Цели и задачи государственного регулирования экономики

Определение цели является одним из важнейших этапов организации экономических процессов. В том или ином виде цели присущи всем социально-экономическим объектам и системам, начиная с человеческой личности и кончая обществом в целом. Наличие целей характеризует разумную специфическую деятельность объектов, в силу чего в их составе естественно выделить целеформирующую структуру. Социально-экономической системе присуща разветвленная иерархия взаимосвязанных социальных институтов, регулирующих и контролирующих целенаправленную деятельность отдельных социальных групп, слоев и общества в целом.

В основе системы должен лежать некий материальный продукт. В современном понимании материя включает в себя не только вещество и энергию, но и информацию. Системы, базирующиеся именно на таких субстанциях, в настоящее время являются ведущими в мире и действуют в таких странах, как США, Япония, государства Европы.

Природа происходящих в настоящее время качественных сдвигов в методах управления, прогнозирования, стимулирования и иных форм регулирования хозяйственных процессов определяется спецификой экономики как объекта управления.

Концепция «дерева целей» впервые была предложена Р. Акоффом и Ч. Черчменом в 1957 г. и, прежде всего, для отдельного человека и его действий в общества (группе лиц)¹. *Дерево целей* — это графическая схема, которая демонстрирует разбивку общих целей на подцели. Вершина схемы интерпретируется как цели, ребра или дуги — как связи между целями. Метод дерева целей является главным универсальным методом системного анализа. Дерево целей увязывает цели высшего уровня с конкретными средствами их достижения на низшем производственном уровне через ряд промежуточных звеньев.

Подобные иерархические структуры показывают приоритеты целей, что особенно важно при управлении такой сложной системой, какой является государство. Экономическая политика государства содержит обилие целей, между которыми существует иерархическая соподчиненность. В современных теориях такую систему целей принято обозначать понятием «пирамида целей».

¹ Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах : пер. с англ. Изд. 2-е, доп. М., 2008.

Для государственного управления ее можно интерпретировать по-разному в силу разнообразия и величин проблем. На рисунке 1.1 показана «пирамида целей» для экономики отдельной страны, которая используется в теоретических работах ученых Германии¹.

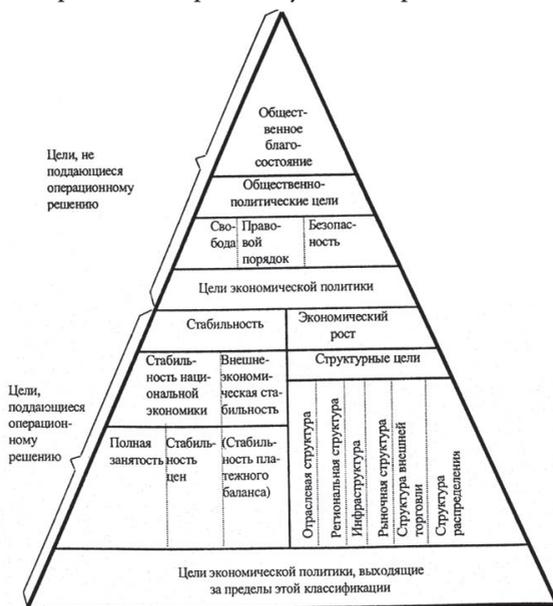


Рис. 1.1. Пирамида целей

Ни один из фундаментальных законов окружающего мира не содержит в себе внутренней цели. Странно было бы искать целесообразность в законе сохранения энергии, законе всемирного тяготения, теории относительности и т. п. Когда же мы обращаемся к живой природе, то здесь в качестве «естественной» цели развития на первый взгляд выступает принцип выживания биологического вида. Его содержание исчерпывается необходимостью достижения некоего развития состояния системы (вид — окружающая среда), которое может быть определено как устойчивое (статическое или динамическое) равновесие. Изменение внешней среды или случайное отклонение в самой системе могут явиться толчком к тем или иным качественным преобразованиям, которые обеспечивают сохранение сбалансированности между системой и средой. Однако

¹ Соколинский В. М. Государство и экономика. М., 1997. С. 25.

«стремление» системы к устойчивости не есть процесс целенаправленного ее совершенствования.

Другой взгляд на цели государственного управления вытекает из формулирования высшей цели в виде формирования благоприятных условий для поддержания экономического развития и социальной стабильности общества и формирования цели государственного регулирования в виде магического четырехугольника: 1) обеспечение роста ВВП; 2) минимизация безработицы; 3) стабильность уровня цен; 4) внешнеэкономическое равновесие, выражающееся в бездефицитном платежном балансе. Магическим четырехугольником эти цели называются потому, что они противоречат друг другу.

Также целями национальной экономической политики могут быть следующие уровни в системе национальных интересов:

1. Глобальный уровень цели — обеспечение максимального благосостояния общества. Но эта цель не имеет количественного выражения и во многом носит политический характер.
2. Генеральные цели — функции государства. Их реализация для каждой страны в конкретный период времени имеет принципиальные отличия.
3. Стратегические цели, которые связаны с объектами государственного регулирования экономики. Их состав постоянно меняется, должен уточняться в зависимости от изменения реальной политической и экономической ситуации в стране, системы социальных приоритетов, уровня осознания субъектами государственного регулирования системы приоритетов, установленной правительственными органами на определенный период времени, и т. п.

В ходе развития человеческого сообщества одновременно приходится решать множество целей и задач. В разных государствах степень воздействия правительства на экономику различна. Странами с минимальным влиянием правительства на экономическую систему в начале XXI в. можно считать Гонконг и Сингапур, а страной, где управление экономикой со стороны государства максимально, после распада СССР стала Северная Корея. В любом случае на глобальном уровне управления необходимо отчетливо представлять основную цель экономики. Можно сказать, что независимо от существующей политической системы каждая страна определяет целью своего развития максимально высокий уровень жизни всего населения. Но так как данную цель невозможно выразить ограниченным количеством показателей, то в реальности государство проводит свою социально-экономическую поли-

тику с указанием конкретных рубежей, которые условно можно назвать целями второго уровня. Часто они закреплены в конституции государства, обозначены в программах различных политических партий на парламентских или президентских выборах. В самом общем виде к таким целям следует отнести:

- *экономический рост;*
- *максимальную занятость населения;*
- *стабильность цен, устойчивость национальной валюты;*
- *внешнеэкономическое равновесие (платежеспособность страны).*

Кроме того, демократическое государство в неменьшей степени борется за достижение надлежащих политических целей:

- *соблюдение правопорядка;*
- *свободное развитие общества;*
- *внешняя и внутренняя безопасность.*

Впервые на эти цели указывал А. Смит. Правда, в зависимости от времени их важность в этом перечне могла меняться. Например, в сравнении с XVIII в. понизилась роль внешней безопасности и выросла значимость свободного развития общества.

Главная цель государства выражается в определении макроэкономических задач. От уровня экономического развития страны в целом зависят благополучие людей, судьба нации, судьба самого государства. Помимо чисто экономических проблем, перед любым обществом стоят и социальные проблемы, а также региональные проблемы, возникающие под влиянием исторических, национальных, демографических и прочих нерыночных факторов. Для их решения тоже требуется вмешательство государства, его региональная политика.

Экономических целей в ГРЭ много, но основные из них:

1. Экономический рост национального хозяйства без рецессий и спадов.
2. Максимальная занятость: обеспечение работой всех, кто желает и хочет ее получить.
3. Стабильный уровень цен: минимальный рост потребительских цен (в пределах 2% в год).
4. Справедливое распределение доходов: без сверхбогатых и бедных слоев населения.
5. Охрана окружающей среды и природных ресурсов.

Эти и другие цели и задачи взаимосвязаны, взаимообусловлены и взаимодополняемы, поскольку по мере достижения одной из них другая или другие цели также могут быть реализованы.

1.3. Методы и инструменты регулирования экономики

Государство для реализации целей своей экономической политики и регулирования развития экономики использует различные формы и методы, которые и образуют инструментарий государственного регулирования экономики.

Метод — средство достижения поставленной цели. Метод состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требовании обеспечения ресурсами.

В зависимости от выбранного критерия и способа функционирования различают методы прямого и косвенного воздействия.

Прямое воздействие — это такое регулирование со стороны объекта (в данном случае — государства), при котором субъекты хозяйствования приходят к решениям, основанным не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях органов власти, т. е. по принуждению. Прямое воздействие осуществляется в следующих формах: а) финансовая помощь и финансовое участие государства (в деятельности регионов, предприятий); б) антимонопольный контроль; в) контроль над ценами; г) контроль за трудовым и социальным законодательством, лицензирование хозяйственной деятельности; д) определение точек роста, которые должны служить стимулом развития всей страны; е) госсектор, государственные корпорации — основа функционирования проблемных территорий страны (Северный Кавказ, Дальний Восток и т. д.). Как правило, высокая эффективность таких методов достигается при их оперативном применении.

Прямые методы (реализуются в форме безвозвратного адресного финансирования секторов, территорий и отдельных предприятий). К ним относятся субвенции и субсидии, которые включают в себя различного рода дотации, доплаты из специальных бюджетных и внебюджетных фондов различного уровня (общенационального, регионального, местного). Сюда же входят льготные кредиты и налоговые льготы. Прямые формы регулирования способствуют выравниванию финансового положения отдельных звеньев хозяйства. В то же время они искажают реальное соотношение цен и издержек, реальную конкурентоспособность предприятий, снижая тем самым действенность рыночных регуляторов.

Вместе с тем государство использует методы прямого регулирования в сферах и видах деятельности, конкурентоспособность которых по тем или иным причинам не может быть обеспечена только рыночными механизмами:

- 1) сектора, где решаются крупномасштабные стратегические задачи (оборона, фундаментальная наука, здоровье населения, образование);
- 2) отрасли, где частные инвестиции связаны с высокими рисками и на их основе не осуществимы или трудно осуществимы долгосрочные и наиболее дорогостоящие проекты (аэрокосмическая промышленность, атомная энергетика, другие наукоемкие отрасли);
- 3) сферы, где общественная выгода значительно превышает выгоду отдельных предприятий или влечет за собой дополнительные расходы (например, в сфере экологии).

Вмешательство государства в рыночную экономику необходимо и в случаях, когда имеют место так называемые «провалы» рынка, в частности некоторые макроэкономические проблемы:

- общее неравновесие национальной экономики;
- взлеты и падения производственного цикла;
- занятость и инфляция.

Должна быть обеспечена государственная поддержка:

- а) социально ориентированного бизнеса;
- б) малого и среднего предпринимательства;
- в) отечественного производителя в конкурентной борьбе с иностранными компаниями;
- г) глобализации российского бизнеса и его выходу на зарубежные рынки.

Методы **косвенного воздействия** заключаются в том, что объект не оказывает прямого действия на субъект хозяйствования и на принимаемые им решения. Законодательные структуры, правительство создают предпосылки, нормативную базу к тому, чтобы при самостоятельно выбранных решениях субъекты строили свою политику в соответствии с экономическими целями государства. Такие методы, как правило, предполагают соблюдение экономического равновесия на протяжении достаточно длительного времени, и в кризисных условиях их эффективность проявляется в меньшей степени.

Косвенные методы: регулирование объема денежной массы, определение условий предоставления централизованных кредитов и ставки

процента, политика в области налогов, валютного курса, таможенных пошлин и др. Косвенные формы государственного регулирования задействуют экономические стимулы и открывают простор для действия механизмов рыночного регулирования. Так, снижение налога на прибыль предприятия, так же как и ставки процента за кредит, ведет к расширению производства в соответствии со спросом.

Формами косвенного воздействия выступают: а) налоговая политика; б) региональная политика; в) регулирование занятости и профессиональной подготовки и переподготовки и т. д.

Экономическая политика реализуется посредством совокупного механизма государственного воздействия на хозяйство с помощью разнообразных методов. По содержанию различают административные, правовые и экономические методы.

Административные методы регулирования: это разрешение; принуждение; запрет (лицензирование) — выдача лицензий, разрешающих какую-либо деятельность, установление различных квот (на экспорт и импорт, квот для молодежи при создании новых рабочих мест, контроль над ценами, качеством продукции, доходами и др.). Для каждой сферы экономики степень их применения различна. К примеру, административные методы часто применяются при охране окружающей среды, при регулировании разрешений на ведение предпринимательской, индивидуально-трудовой деятельности. В России при ее переходной экономике пытались отказаться от принятия административных мер при регулировании цен. Но итоги кризиса 2008–2009 гг. показали, что это преждевременно.

Правовые методы реализуются на основе гражданского и хозяйственного законодательства через систему норм и правил, устанавливаемых ими.

Экономические методы воздействия государства на рынок содержат в себе следующие глобальные направления прогнозирования;

- планирование;
- государственное целевое управление;
- денежно-кредитное и бюджетное регулирование.

Макроэкономические инструменты регулирования экономики базируются на аналитических исследованиях имеющихся данных, выявлении внешних и внутренних связей анализируемого объекта макроэкономики, системном изучении рассматриваемых явлений или процессов, формулировании суждений определенной достоверности относительно настоящего и будущего объекта макроэкономики. Данные методы можно

сгруппировать по следующим признакам: степени формализации; способу получения и обработки информации; способу получения параметров макроэкономической модели; принципу действия модели и т. д. Макроэкономические методы включает в себя также статистические методы, позволяющие добиться количественной обработки информации по принципу изучения содержащихся в них математических закономерностей развития и математической взаимосвязи, и методы аналогий, направленные на обнаружение общих черт и закономерностей развития процессов. В результате на их основе возможна разработка прогнозов экономического развития и перспективных планов.

Методы государственного регулирования подразделяются на общие и программно-целевые. Первые предназначены всем организациям и предприятиям при выполнении ими определенных условий (финансовая ситуация, рыночная и инвестиционная активность и т. д.), программно-целевые же методы применяются органами власти к территориально-административным субъектам, способным проявить активную хозяйственно-финансовую деятельность при поддержке государства, или индивидуально к производителям отдельных товаров, которые могут оказать определенные услуги.

В рыночной экономике правительство осуществляет свою экономическую политику в основном через бюджет и построение соответствующей налоговой политики. С каждым десятилетием в развитых странах возрастает доля ВВП, которая перераспределяется через бюджет для решения социальных проблем, целей и задач структурной, инвестиционной и инновационной политики страны. Можно утверждать, что если власти ориентированы на решение проблем благосостояния населения, то больше внимания они уделяют именно своей налоговой политике.

Мощным средством (инструментом) воздействия на экономику является бюджетное регулирование. Бюджетная политика является ядром экономической политики государства. Она активно влияет на экономику, мультипликационный (кратный) спрос, оживляя и расширяя производство через государственный заказ, который является общепринятой во многих странах формой регулирования экономики в условиях рынка. Для контроля над деятельностью организаций частного бизнеса существует система государственной регистрации юридических лиц в органах юстиции, а также инструменты лицензирования, стандартизации, сертификации, экологического контроля.

Государственное регулирование материального производства включает в себя следующие инструменты: финансовая поддержка предприя-

тий, поддержка малых и средних организаций, финансовое оздоровление предприятий, антимонопольная политика, регулирование естественных монополий.

В классификациях методов государственного регулирования не найдено однозначного места таким понятиям, как разгосударствление и приватизация собственности. По всей видимости, эти методы административного воздействия являются одними из основных, но их реализация возможна при наличии адекватных защитных мер, прежде всего прозрачной, понятной большинству общества деприватизации (национализации), что позволяло бы сохранять в наличии переданных государственных предприятий (или даже отдельных отраслей) в частные руки.

Суть государственной антициклической политики состоит в том, чтобы во время кризисов, рецессий и депрессий стимулировать спрос на товары и услуги, капиталовложения и занятость; регулирование занятости — это поддержание нормального с точки зрения рыночной экономики соотношения между спросом и предложением рабочей силы; регулирование конкурентных отношений — это антимонопольная деятельность государства, направленная на демонополизацию экономики, формирование конкурентной среды на товарных рынках, поддержка и развитие предпринимательства. Состояние платежного баланса является объективным показателем экономики.

Разумеется, перечисленные объекты абсолютно различны и могут охватывать разные уровни ГРЭ.

1.4. Основные экономические школы о роли государства в управлении и регулировании национальной экономики

На формирование современной экономической системы России большое влияние оказали следующие экономические теории:

1. Социализм — Карл Маркс — В. И. Ленин.
2. Кейнсианство — Джон М. Кейнс.
3. Монетаризм (количественная теория денег) — Милтон Фридман.
4. Конвергенция — Джон К. Гэлбрейт.
5. Неолиберализм, социальная рыночная экономика — Вальтер Ойкен.

Созданная во второй половине XIX в. теория Карла Маркса отвергла капиталистическую экономику и для достижения всеобщего благосостояния населения предполагала нужным уничтожить частную собственность на средства производства. Для реализации этих экономических идей необходимо завоевать политическую власть в государстве, добиться равенства всего населения в доходах. В главном труде К. Маркса «Капитале»¹ с использованием диалектики Г. Гегеля и материализма Л. Фейербаха дан глубокий анализ появления и функционирования товарного производства, показана роль денежно-финансовой системы в обществе.

В соответствии с теорией К. Маркса и создателя большевистской партии в России В. И. Ленина на протяжении нескольких десятилетий в Советском Союзе, пришедшем на смену Российской империи, органы власти и управления при абсолюте государственной собственности на средства производства ставили задачу быстрого экономического роста и регулирования чрезвычайных ситуаций (война и преодоление ее последствий, ускоренное создание ядерного оружия, решение продовольственного вопроса). После достижения определенного уровня развития народного хозяйства (в середине 50-х гг. XX в.) власти стали решать вопросы повышения уровня жизни населения. Следует подчеркнуть, что изменение эволюционного развития России, которое произошло в 1917–1920-е гг., обусловило создание впервые в мире системы управления на основании чистой научной теории. С самого начала было утрачено понятие общественной собственности как противовес частной, и началось создание специфической государственной собственности. Для экономики России до 1991 г. наиболее характерными чертами были полное господство государственной собственности, фактическое отсутствие денежно-финансовой системы, замена конкуренции в сферах производства и сбыта директивным планированием, распределение жизненных благ по труду вместо распределения по капиталу и стоимости рабочей силы, устранения дифференциации общества и социально-экономических различий населения.

На наш взгляд, нельзя считать, что возникновение социалистической отечественной экономики не имело под собой материальной основы. Поводом для вмешательства государства в национальное хозяйство послужили устрашающая бедность большинства населения и Первая мировая война. Начиная с 1914 г. Правительство России все больше влияло на функционирование экономики, чем обусловило создание и развитие государственных (казенных) предприятий. Но объективной причи-

¹ <http://www.souz.info/library/marx/capital/capital1o1.htm>.

ной появления марксизма в России, по всей видимости, следует считать слабое экономическое развитие страны и низкий жизненный уровень населения. Реализация социал-демократических идей, опирающихся на национализацию предприятий во всех секторах экономики, включая сельское хозяйство и торговлю, расценивалась большинством интеллигенции в тех условиях как оптимальный способ перехода к более высокому уровню развития производства и жизни населения.

Новая экономическая политика (НЭП) в 1920-е гг. в Советской России дала восстановительное улучшение экономической ситуации. Однако находящейся у власти Коммунистической партией не был решен вопрос постоянного экономического роста промышленности на основе самовозобновляемой инновации. Многие проблемы экономического развития и прежде всего технологического обновления основных фондов, модернизации оборонной промышленности Советский Союз стал решать административными методами. Следует знать, что определенные социальные ступени (всеобщее пенсионное обеспечение, включая крестьян-колхозников (1964 г.), бесплатное высшее образование для всех слоев общества, включая детей интеллигенции — середина 1950-х гг. и т. п.) вводились при достижении необходимых экономических уровней.

Марксизм, который реализовывался в Советском Союзе, носил примитивный, вульгарный характер. Вопросы качества и уровня жизни населения вошли в число приоритетных задач развития государства лишь в середине XX в. Когда власти не смогли оптимально решать социальные вопросы, они стали терять поддержку населения, прежде всего со стороны интеллигенции, а потом и других слоев общества.

Централизованное управление экономикой, которое господствовало в России с 1914 по 1991 гг., не могло не сказаться на формировании своеобразного экономического мышления населения. Большинство оценивающих это общественное явление обращает внимание только на азбучные положения марксизма — равенство всех слоев общества, бесплатные социальные услуги (образование, здравоохранение, культура). Практически выпадают из поля зрения те инструменты, за счет которых может быть достигнуто высокое социальное развитие: соответствующая ориентация государственного производства, игнорирование развития сферы торговых услуг, отсутствие стимулов у предприятий и простых граждан к высокопроизводительной работе.

С начала перестройки М. С. Горбачева (конец 80-х гг. XX в.) остро стал вопрос о путях преодоления отставания страны по уровню жизни от ведущих стран мира. Именно в этот период стали все больше и боль-

ше внимания обращать на теорию Джона Кейнса. Ее основные положения представлены в работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.). Кейнсианство, созданное в 30-е гг. XX в., по всемирному признанию, послужило теоретической основой выхода США, Великобритании из глубочайшего экономического кризиса, который охватил их и почти все капиталистические страны мира в конце 20-х — начале 30-х гг. (Великая депрессия).

Для процветания страны, по **кейнсианской теории**, необходимо иметь устойчивый экономический рост, прежде всего национально-го дохода, и высокую (полную) занятость трудоспособного населения. Во многом экономический рост зависит от совокупного спроса, который определяется тремя составляющими: потреблением населения, инвестициями предприятий и государственными расходами. Общий доход в обществе зависит от накопления, и поэтому в теории Кейнса большое внимание уделено мультипликатору накопления — коэффициенту, который характеризует зависимость изменения дохода от изменения инвестиций. Необходимо учитывать влияние затрат в одних отраслях на расширение производства и занятости в других. Нарастающий эффект в размере общего дохода — в современной терминологии внутреннего национального продукта (ВНП) — получил название мультипликационного эффекта. Мультипликатор (М) представляет собой числовой коэффициент, который показывает размеры роста ВНП при увеличении размера инвестиций (И): $\Delta \text{ВНП} = \text{М} \cdot \Delta \text{И}$. По Кейнсу, общий доход увеличивается на сумму, равную умноженному на мультипликатору росту инвестиций. Большое внимание Кейнс уделяет накоплениям, и фундаментальный психологический закон Кейнса гласит, что по мере роста доходов все более значительная их часть идет на накопление. Таким образом, по мере роста производства потребление увеличивается меньшими темпами, и предприятия не могут сбыть весь объем своей продукции. Производственные планы уменьшаются, и соответственно сокращается занятость. Таким образом, «занятость может расти со скоростью роста инвестиций»¹.

Недостаточный спрос населения должен компенсироваться спросом государства (в том числе работами по заказу правительства, в период кризиса — общественными работами, обеспечивающими физическое выживание, и т. п.). С 30-х гг. XX в. различные правительства пошли на резкое увеличение количества государственных предприятий, которые

¹ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1993.

в середине столетия в отдельных странах Европы производили до 50% промышленной продукции.

Неотъемлемой чертой капиталистического хозяйства в 60–70-е гг. стал инфляционный рост цен, который все больше и больше перечеркивал увеличение экономического потенциала. Инфляция, вместе с изменившимися политическими условиями в мире, вызвала крушение Бреттон-Вудской валютной системы, действовавшей в 1946–1971 гг., по которой был внедрен золотовалютный стандарт, установлены фиксированные валютные курсы, обратимость валют и урегулирование отрицательных платежных балансов капиталистических стран могло производиться только золотом.

С 70-х гг. XX в. политики и экономисты многих стран стали исповедовать и внедрять **монетаристскую теорию**² Милтона Фридмана — лидера чикагской школы США. В соответствии с монетаристской концепцией (монетаризм — *monétarisme, monétaire* — денежный, финансовый) рыночные отношения — это саморегулирующаяся устойчивая система, которая обеспечивает политическую свободу и экономическую эффективность. Основное внимание должно уделяться борьбе с инфляцией, которая возникает из-за непомерно быстрого роста количества денег по отношению к объему производства. Вина правительства состоит в том, что оно, допуская увеличение своих расходов, пропорционально не увеличивает налоги. По Фридману, следующей важной причиной инфляции является стремление к полной занятости. Не менее значимы неправильные действия центральных банков, обращающих основное внимание на регулирование процентных ставок, вместо того чтобы регулировать количество денег в обращении. Для преодоления этого необходимо сократить государственные расходы. Надо позволять обществу контролировать финансовую политику правительства, поскольку оно и так имеет слишком много власти.

М. Фридман считает, что в государстве должен существовать независимый центральный банк. Общий уровень цен в экономике определяется количеством денег в обращении и скоростью их обращения. Единственное государственное вмешательство, разрешаемое сторонниками чикагской школы, — это контроль количества денег, что достигается главным образом кредитными инструментами национального банка и строгой дисциплиной государственного бюджета. Устойчивость экономики определяется господством частной собственности. Монетаристы, опира-

² Фридман М. Основы монетаризма. М., 2002.

ясь преимущественно на консервативную часть капиталистического общества, пошли на свертывание государственных социальных программ, сокращение государственной собственности. Постепенная, продуманная приватизация, например, в Великобритании при М. Тэтчер, за десятилетний период охватила предприятия, которые давали не больше 10% валового продукта страны.

Достаточно важное влияние на формирование современной системы управления в России оказала экономическая концепция Джона Гэлбрейта — **конвергенция**¹ (от лат. *convergere* — сближаться, сходиться) двух систем: капиталистической и социалистической. Согласно теории эти две системы являются лишь разновидностью современного индустриального общества: капитализм все больше оказывается от вмешательства собственников, а социализм — от контроля «государственного планового аппарата и Коммунистической партии». Гэлбрейт вводит в науку понятие «*техноструктура*» — особый слой профессионалов-менеджеров, обладающих специализированными знаниями, опытом и способностями для решения организационно-управленческих задач в условиях резко возросшего технологического уровня современного производства. Согласно этой теории коренным образом меняется соотношение «собственность — власть» внутри корпорации. Слой менеджеров вытесняет собственников из процесса принятия решений и обладает полной монополией на управление. По теории конвергенции собственность на капитал при техноструктуре теряет ключевую роль во властных отношениях, и основой власти становятся знания, и действия высших менеджеров. Теория Дж. Гэлбрейта была создана в период «мирного соревнования двух систем», когда у Советского Союза имелись громадные достижения в области экономического роста, научно-технических разработок (космос, ядерная энергия). Попытка объединить две системы, взяв из них самое лучшее и отбросив их негативные составляющие типа устранения влияния собственников на политическую и экономическую систему, повсеместного директивного планирования и руководящей роли одной партии, и сейчас имеет последователей в России.

При рассмотрении экономических теорий, оказывающих влияние на формирование российской системы управления экономикой, невозможно ограничиваться узким набором трех-четырёх пусть и самых проработанных научных воззрений. Так, нельзя не отметить теорию эко-

¹ Гэлбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества. М., 1976.

номического порядка Вальтера Ойкена, которая успешно реализована в Германии, когда социальные цели получили приоритетное место в экономической политике государства («немецкое чудо») и деятельность различных структур общества измеряется с учетом достижения социального эффекта.

На основе работы Ойкена «Основные принципы экономической политики» можно назвать главные составляющие сбалансированной экономики: создание и совершенствование экономического порядка, тех реальных форм, в которых протекает деятельность фирм, организаций, частных лиц, а также текущая политика воздействия на процесс экономического развития и роста. Прагматичная **неолиберальная концепция** основывается на идее приоритета условий для неограниченной свободной конкуренции не вопреки, а благодаря определенному вмешательству государства в экономические процессы².

Ордолиберализм ориентирован на оптимум между свободой и порядком. Центральная проблема заключается в поиске идеальной экономической системы — «хозяйственного порядка». По В. Ойкену, наилучшим хозяйственным порядком является «средний путь», сочетающий в себе черты свободного рыночного хозяйства и централизованно управляемого хозяйства. Согласно либерализму рынок считается наиболее эффективной формой хозяйствования, создающей наилучшие условия для экономического роста. Однако эффективная децентрализованная экономика не возникает стихийно, а должна формироваться под руководством организующего начала — государства, поддерживающего конкурентный порядок и занятость, контролирующего деятельность монополий, обеспечивающего стабильность денежной единицы посредством проведения центральным банком кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики³.

В нашей стране в Конституции 1993 г. появилась статья о том, что Российская Федерация является социально ориентированным государством. На данном этапе развития общества фактически это является всего лишь декларацией, не подкрепленной соответствующими действиями как исполнительной, так и законодательной ветвей власти. Экономическая наука в России с открытием гражданского общества все больше и лучше воспринимает различные экономические теории, которые появляются в разных странах, школах.

² Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М., 1995.

³ Дышаева Л. О роли государства в хозяйственной жизни общества // Экономист. 2012. № 10.

Безусловно, интересной современной теорией, влияющей на формирование системы управления в начале XXI в., становится учение Д. Норта о синтезе неоинституционализма, историзма и социальной политологии, объясняющее государственные порядки. Согласно теории государства всего мира можно поделить на три вида. Первый — простой, «примитивный порядок» (*foraging order*), социальный порядок, где больше этнографии, чем публичной экономики. Второй вид — в настоящее время свыше 175 стран мира являются государствами «ограниченного доступа» (*limited access order*), так называемые *natural state* — «естественное государство». Третий — примерно 25 стран, принадлежащие к «порядку открытого доступа» (*open access order*), и эти страны экономически и политически успешны. Ведущая сила любого государства — элита, но у стран мировых лидеров не меньшее значение для обеспечения взаимного баланса ситуации имеет политическая конкуренция, коллективный контроль за средствами насилия, что ведет к постоянной модернизации всего общества, включая экономику¹. Решение проблем обновления экономики страна может решить, а может не решить, и не известно, существует ли для конкретной страны решение этой проблемы. Согласно подходам Д. Норта факторы решения таких проблем не являются частными вопросами экономики, а зависят от соотношения формальных институтов и неформальных практик.

Здесь приведен лишь небольшой перечень экономических теорий, которые необходимо знать при рассмотрении проблем государственного регулирования экономики. При разбирательстве ее составных частей целесообразно также исследовать прикладные теории и главное, на наш взгляд, опираться на количественные показатели развития России. Экономический рост, который достигнут страной в целом, происходит за счет потери комплексности развития национального хозяйства, уменьшения ее материального производства, деградации отдельных регионов страны. Поэтому при изучении ГРЭ необходим не только теоретический анализ, но и разбор развития современных ведущих государств мира или сопоставимых по экономике и менталитету населения с Россией стран.

¹ Норт Д., Уоллис Д., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011.



Вопросы для самопроверки

1. Понятие и сущность экономической системы.
2. К какой экономической системе, на Ваш взгляд, следует отнести современную Россию?
3. Перечислите основные цели государственной экономической политики в развитой экономике.
4. Что представляет собой пирамида целей в экономико-политической системе?
5. Чем экономические методы управления отличаются от административных?
6. Роль бюджетного регулирования в функционировании развитой экономики.
7. Назовите представителей основных экономических школ по государственному управлению и регулированию национальной экономики.
8. Назовите основные материальные причины, которые способствовали появлению социализма в России.
9. Охарактеризуйте основные положения кейнсианской теории по управлению экономикой.
10. Выделите главные объекты регулирования для правительства, реализующего монетаристскую теорию.
11. Какие положения теории конвергенции имели максимальную популярность в России?
12. Что надо взять из социалистических идей, а что из капиталистических для оптимального развития государства в соответствии с теорией Гэлбрейта?
13. Как ордолиберализм повлиял на «немецкое экономическое чудо»?
14. Основные положения теории Д. Норта.

Глава 2

ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

- 2.1. Понятие объектов и субъектов государственного регулирования экономики
- 2.2. Формирование системы управления экономикой постсоветской России
- 2.3. Современная структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
- 2.4. Система органов исполнительной власти и управления в субъектах РФ

2.1. Понятие объектов и субъектов государственного регулирования экономики

В государственном регулировании экономики, как и в любой управленческой системе, необходимо выделять **объекты управления**, т. е. то, на что направлены государственная экономическая деятельность и политика, и **субъекты управления** — структуры, лица, которые их осуществляют. Государство в силу его специфических функций объединяет в себе оба эти понятия.

На большинстве уровней управления можно выделить несколько блоков объектов государственного регулирования. Такое деление носит условный характер, потому что управленческое решение в рыночной экономике, как правило, имеет финансовое выражение. Также нельзя забы-

вать и административный характер ряда мер (запрет, ограничение и т. п.), без которых в переходный период невозможно обойтись.

Первый блок — это макроэкономические объекты ГРЭ:

- экономический рост (развитие) национального хозяйства;
- структура национального хозяйства;
- инновационная политика и модернизация экономики;
- инвестиционный климат;
- региональная политика;
- антиинфляционная политика, цены и ценообразование;
- государственный сектор и приватизация;
- предпринимательство, малый и средний бизнес;
- антимонопольная политика и формирование конкурентной среды;
- теневая экономика и криминализация (включая коррумпированность) управления.

Второй блок включает в себя денежно-финансовые объекты:

- государственный бюджет;
- денежно-финансовое обращение, условия накопления капитала;
- налоги и налогообложение;
- государственный внешний и внутренний долг;
- платежно-торговый баланс страны;
- экспортно-импортные операции.

Третий блок объектов ГРЭ содержит социальные и экологические проблемы:

- занятость, безработица, миграционные процессы;
- социальная защита и социальное обеспечение (пенсионная проблема);
- образование, в том числе для государственной службы;
- здравоохранение;
- охрана окружающей среды.

Остановимся на особенностях некоторых объектов ГРЭ.

Высокие темпы экономического роста — важнейшая предпосылка для решения всех социально-экономических задач. Реальный экономический рост в стране должен начаться после того, как будет преодолен уровень максимального объема производства валового внутреннего продукта (ВВП) в 2007–2008 гг. Пока же в Российской Федерации приходится формировать производственный потенциал и изучать опыт развитых стран и государств Азиатско-Тихоокеанского региона, которые, по мнению многих специалистов, будут главными соперниками России за свою нишу на мировом рынке.

Для устойчивого роста ВВП необходимо иметь структуру экономики, которая бы ликвидировала имеющиеся диспропорции, прежде всего в производстве товаров народного потребления и в области информационных технологий, чрезмерную ориентацию на военные заказы и неразвитость сферы услуг.

Советская Россия значительно отставала по своему технологическому уровню. В начале XXI в. страна уверенно вернулась в десятку ведущих стран мира по объему производства (здесь мы не касаемся удельного показателя, т. е. производства ВВП на душу населения), но стремления иметь высокотехнологичное производство современные российские предприятия и организации не выражают. Модернизация, инновационная политика в основном проявляются только в экспортных видах деятельности (ТЭК, металлургия и т. п.), что не позволяет иметь оптимальную структуру национального хозяйства и на ее основе поднять уровень жизни населения. Развитие науки в России всегда было прерогативной сферой государственного финансирования, но после отказа от приоритетного развития оборонно-промышленного комплекса объем расходов на эти цели уменьшился в 8–10 раз. Если до 2020 г. эта тенденция сохранится, то восстановить старый и создать новый научный потенциал — базу, на которой возможно проводить радикальную реформу экономики, обеспечивать рост ВВП и национального дохода, — по мнению специалистов, будет практически невозможно.

Коренные изменения в хозяйстве возможны лишь при благоприятном инвестиционном климате. Одним из главных источников инвестиций в основной капитал по-прежнему остаются бюджетные ассигнования, поэтому решение многих проблем других объектов ГРЭ находится в прямой зависимости от бюджетно-инвестиционной обстановки в стране.

В силу того, что раньше размещение производительных сил планировалось из центра и имело иные целевые установки, сложившаяся структура хозяйств большинства субъектов РФ не в состоянии обеспечить нормальное развитие регионов. Для рыночного хозяйства необходима структура экономики, которая бы совмещала сырьевую ориентацию многих субъектов РФ, имела современные обрабатывающие производства и развитую сферу услуг. В связи с этим необходимо принять территориально-экономическую политику регионов России с программными установками обязательного достижения.

С 1990 по 2012 г. потребительские цены в стране, по нашим расчетам, выросли в 58,8 тыс. раз¹. Хронический рост цен на производственные

¹ В 1998 г. в России была проведена деноминация рубля в 1000 раз, и масштаб цен уменьшен в 1000 раз.

товары, услуги и, главное, на товары повседневного спроса, стал одной из основных проблем жизни России в последние двадцать лет. Хотя цены на товары, тарифы на услуги естественных монополий находятся в центре внимания государственных структур, эффективность ценовой политики неудовлетворительна. Для государственного регулирования необходим эволюционный рост потребительских цен в размере 2–3% в год, и только тогда можно будет иметь стабильную прогнозируемую экономику.

Государственный сектор национальной экономики сформировался из организаций, оставшихся после разгосударствления. Его доле в экономике России принадлежит важное место. К примеру, по официальным данным, на государственных и муниципальных предприятиях (организациях) занято около трети работающих. Тем не менее госсектор, унитарные предприятия не приносят в бюджет тех доходов, которые они могут потенциально давать, и необходима лучшая организация производства на них, повышение эффективности их функционирования.

Малый и средний бизнес является основным местом приложения труда в современной экономике практически всех стран мира. Этот вид деятельности создает более 50% ВВП развитых стран, а в США, Китае, ряде европейских государств этот показатель еще выше. В России малый и средний бизнес не дают необходимый вклад в ВВП (его доля — 21–22%), официально в 2012 г. в нем было занято около 25% всего активного населения. Задача ГРЭ — создать условия для работы малых и средних предприятий и организаций как основы существования среднего класса и развивающейся экономики страны.

Антимонопольная политика и формирование конкурентной среды являются важнейшим фактором функционирования рыночной экономики. Свободный доступ каждого физического и юридического лица на рынок — необходимое условие для динамичного развития экономики любого государства. Для России, которая недавно вступила в рыночную конкуренцию, это имеет особо значение, поскольку в обществе сильны тенденции к созданию монопольных предприятий, не говоря уж о структурах, относящихся к естественным монополиям.

Теневая экономика — громадная часть российской реальности. Экономика, в которой организации, отдельные граждане не платят налоги, существует в любом национальном хозяйстве. Официально российские власти признают размеры теневой экономики до 30% производства ВВП, а экспертно ее оценивают не менее 40%. Задача ГРЭ — найти и внедрить в систему управления подходы, которые бы позволили уменьшить размеры теневой экономики, а значит, увеличить и ВВП, и доходы государственного бюджета.

Криминализация национального хозяйства в России, что, впрочем, происходило в Южной Корее, на Тайване в 60–80-е гг. XX в., сейчас — в латиноамериканских странах, — свершившийся факт¹. Если раньше ведущие посты в чиновничьей федеральной среде, регионов, законодательных органах занимали представители партийно-комсомольского аппарата, военно-промышленного комплекса, сырьевых отраслей, то с 2000-х гг. произошел приход новых лиц. Коррупция — одна из главных проблем федерального и регионального управления, которая приобрела громадные вес с начала века.

Основным инструментом государственного управления является бюджет. Расходы правительства на различные стороны жизни государства постоянно растут как в абсолютном значении, так и в относительном. Вопросы оптимизации бюджетных расходов, уменьшения дефицита бюджета всегда будут стоять перед органами законодательной и исполнительной власти. Благополучие бюджета является одним из наиболее важных показателей в оценке эффективности деятельности государственных структур.

Дефолт 1998 г., обширный кризис 2008–2009 гг. значительно подорвали не очень большие (по мировым понятиям) накопления денежных средств большинства населения. С другой стороны, кризис денежно-финансовой системы дал возможность узкому кругу лиц (в том числе пришедшим из теневой экономики) сформировать состояния, приобрести недвижимость, что привело к поляризации общества. Исторический опыт России говорит, что в случае сохранения правительством индифферентной позиции это может привести к непрогнозируемым вспышкам насилия.

Денежно-финансовое обращение в рыночной экономике является одним из основ существования национального хозяйства. Правительство, государственный банк должны иметь оптимальные условия для денежного и безденежного обращения национальной валюты и постоянно их корректировать в случае изменений (внутренних или внешних) на рынке.

Для решения крупных стратегических проблем, безусловно, необходимы концентрированные финансовые ресурсы, благоприятные условия для их накопления, но в социально ориентированном государстве процессы формирования (для России больше — «сколачивания») капитала должны происходить под контролем общества. Развитие экономики страны не может осуществляться без накопления капитала. В связи с этим

¹ Волков В. В. Силовое предпринимательство в современной России. М., 2002.

государству необходимо заложить в финансовой системе такие условия, которые бы позволяли и физическим, и юридическим лицам хранить деньги для последующего вложения их в виде инвестиций в экономику. Если этого не произойдет, то у субъектов рынка всегда будет стремление вывести свои накопления за рубеж. Все это грозит усилением давления иностранного капитала на функционирование экономики, оттока денег из России, т. е. фактическим кредитованием экономики ряда государств.

Управляемость экономики напрямую зависит от налоговой политики в стране. Стимулирование развития производственного потенциала происходит путем или уменьшения, или увеличения налогового прес-са на резидентов. Значительную часть бюджетных доходов России составляют сейчас поступления от внешнеторговых операций, хотя в будущем налоги от сферы услуг, обрабатывающих производств должны иметь не меньшее значение.

Большинство современных стран имеют значительные внутренние и внешние долги. Внешний долг, его обслуживание и погашение являются тяжким бременем для всех прогосударственных структур (Газпром, Роснефть, Транснефть, РЖД, Сбербанк, группа ВТБ и пр.), различных частных фирм. Недальновидная политика руководств этих организаций в 2000-е гг. привела к тому, что в начале 2013 г. суммарный внешний долг России (организаций, банков + внешний долг под гарантии Правительства РФ) стал более 624 млрд долл. США (далее по всему пособию — просто долл.), или около 30% ВВП страны. Положительный платежный баланс страны для погашения долга в таких условиях — это одно из главных требований к результатам деятельности исполнительных органов власти и управления.

Во многом федеральные расходы обеспечиваются за счет успешной внешней торговли страны. По итогам 2012 г. Россией продано товаров, оказано услуг на 195 млрд долл. больше, чем куплено. Конечно, государство продает слишком много сырьевых ресурсов, но пока нет оптимальной структуры экономики, внешняя торговля, по существу, — единственный реальный способ обеспечить решение многих экономических, социальных и политических проблем общества.

Одной из причин большой зависимости экономики России от мировой — конъюнктура цен на нефть, газ, другие полезные ископаемые. Внешнеторговый баланс в стране постоянно положителен, однако это не позволяет иметь высокие темпы роста ВВП. Громадная внешняя торговля сырьевыми ресурсами также мало стимулирует Российскую Федерацию к преодолению «ресурсного проклятия».

В России 75,5 млн человек экономически активного населения (самая большая численность в Европе), официальная безработица составляет 5–6% (2013 г.). Госрегулирование должно много заниматься уменьшением безработицы, выплатой пособия безработным такого размера, который позволил бы сохранять нормальный образ жизни. С началом рыночной экономики и появлением избытка трудовых ресурсов государственные службы оказались не готовыми к созданию новых рабочих мест. Усугубляет ситуацию с занятостью миграция трудоспособного населения из республик СНГ, стран Балтии, граждан Китая, Вьетнама, Афганистана и др. Сейчас социальные трудовые проблемы существенно и в основном негативно сказываются на развитии всего государства.

В России в 2013 г. насчитывалось свыше 40 млн гражданских и 2 млн военных пенсионеров (14 млн из них официально работали), много других лиц, имевших в качестве основных доходов выплаты, пособия государства. В целях сохранения стабильной социальной обстановки требуется проведение новой пенсионной реформы, а также эффективное расходование средств Пенсионного фонда РФ. Нельзя допускать платежи из него на другие, пусть необходимые Правительству РФ, субъектам Федерации мероприятия. Адресность пособий и контролирование расходов социальных фондов должны быть неотъемлемым требованием ко всем органам управления — от Правительства РФ до администрации района, села.

Образование от детского до высшего во многом финансируется за счет бюджетов различных уровней. На местном уровне одной из главных проблем, которая не может быть решена в течение ряда лет, является дефицит мест в городских детских садах. Неудачная приватизация таких учреждений, слабые бюджеты муниципалитетов, фактическая частичная платность услуг в детских садах сделали образование одним из самых проблемных объектов государственного регулирования. Аналогична острота вопросов в среднем и высшем образовании. В России в настоящее время до 90% молодежи получают высшее образование (уровень Японии), но дефицит инженеров, врачей, рабочих кадров станет в конце второго десятилетия XXI в. трудно решаемой проблемой многих субъектов РФ.

Здравоохранение занимает значительную долю расходов федерального консолидированного бюджета и получает большие ресурсы из внебюджетных фондов. Пока в России отличаются небольшие количественные успехи, хотя, например, растет продолжительность жизни, уменьшаются отдельные виды смертности. Доступность современного здравоохранения для многих граждан России оставляет желать лучшего, поэтому и увеличение общих размеров расходов на этот вид деятельности, и по-

вышение качества обслуживания населения должны быть постоянно в центре внимания ГРЭ.

Охрана окружающей среды, вопросы экологии — это не только проблемы высокоразвитых государств, но и тех стран, которые заинтересованы в стабильном устойчивом развитии, улучшении всех сторон жизни общества. В России осталось много накопленных экологических проблем ускоренного индустриального развития, варварской добычи полезных ископаемых, стремления к мнимой экономии в организации урбанизированного общества. Россия выбрала производство электроэнергии всеми способами как форму специализации своей экономики, поэтому одно из направлений развития — переработка отходов производства.

Принято выделять следующих субъектов реализации государственной экономической политики: это само государство, которое включает в себя, помимо правительства, федеральные образования, и регионы (субъекты Федерации). Также к ее осуществлению привлекаются и муниципалитеты (города, районы, села).

Во всех субъектах ГРЭ следует выделять носителей, выразителей и исполнителей хозяйственных интересов. *Носители* — это физические и юридические лица, имеющие свои индивидуальные экономические интересы. Например, хозяин фирмы заинтересован в получении максимальной прибыли; наемные работники хотят получить большую зарплату; налоговый инспектор, занимающийся сбором поступлений в бюджет, видит свою цель в максимальном налоговом обложении всех активов данной фирмы и т. д. В каждом конкретном случае в рыночной экономике хозяйственные интересы отдельных субъектов находятся в противоречии с интересами других участников рынка. Поэтому государство при осуществлении своей экономической политики должно учитывать цели всех субъектов и находить компромиссные решения.

Для современного общества, которое прошло период антагонистического противостояния классов в виде социальных революций, характерна высокая роль правительства в разрешении различных конфликтов путем активного вмешательства в экономическую жизнь как отдельного предприятия, так и в целом народно-хозяйственного комплекса. Носители экономических интересов занимают различные места в экономической структуре общества в зависимости от масштабов капитала. Невозможно предположить, что государство будет в одинаковой мере учитывать интересы отдельных физических лиц и крупных финансово-промышленных групп. В российском обществе это проявляется, с одной стороны, в слабом учете интересов малых предпринимателей, а с дру-

гой — в явно повышенном внимании правительственных подразделений к крупнейшим компаниям топливно-энергетического и сырьевого комплексов, например, ОАО «Газпром», ОАО «Роснефть», от которых во многом зависит наполняемость российского бюджета. По данным Росстата, на 1 января 2012 г. в стране действовало 4,9 млн организаций, из них 4,7 млн являлись юридическими лицами, 0,2 млн — филиалами, представительствами и другими организациями без прав юридического лица. В определенной степени (на 33%) это определяется за счет малого и среднего бизнеса. По сложившимся в советский период понятиям 5 млн единиц — это громадное количество, но в сопоставимых рыночных странах этот показатель выше в 3–5 раз.

Прогрессивной тенденцией является объединение хозяйствующих субъектов в различные корпоративные союзы, которые бы могли более слаженно и результативно отстаивать свои интересы в административных и государственных структурах. Также есть много типов объединений индивидуальных носителей: по виду, имуществу, месту деятельности, доходам, профессиональным, национальным интересам, склонностям и т. д. Таким путем образуются различные профессиональные союзы (к примеру, шахтеров, машиностроителей, учителей), ассоциации производителей определенного вида продукции (союзы виноделов, лиц свободной профессии, государственных чиновников, продавцов каких-либо товаров). Так, одно из самых влиятельных сейчас объединений в России — союз автолюбителей. Различные территориальные структуры могут иметь свои региональные образования, например, фермеры (крестьяне) сельского хозяйства Северного Кавказа, Сибири и т. п.

Ассоциированные носители экономических интересов в основном большинством людей воспринимаются через профсоюзы. В мире их опыт отстаивания классовых интересов прослеживается на протяжении 150 лет, начиная с XIX в., наибольшее влияние профсоюзы имели в 20–60-е гг. XX в. В европейских странах во многом это было связано с необходимостью смягчить последствия Октябрьской революции 1917 г. в России. В тот период правительства развитых стран были вынуждены обращать больше внимания на удовлетворение социально-экономических требований наемных работников, формировавшихся под влиянием успешного решения многих проблем в Советской России: 8-часовой рабочий день, гарантированная занятость, значительный (до 24 дней) отпуск в промышленности, бесплатная медицинская помощь, послеродовые отпуска для женщин и т. д. В период массовых кризисов перепроизводства в 20–30-е гг. XX в. во многих странах были национализированы крупные,

как принято сейчас говорить, системообразующие предприятия, усилилось вмешательство государства в финансово-кредитную сферу. Именно тогда профсоюзы называли четвертой ветвью власти.

Большие институциональные преобразования в послевоенный период усилили роль других ассоциированных носителей экономических интересов. В каждом демократичном обществе для выражения хозяйственных интересов сложилась определенная структура, которая соотносится с действующей системой управления. Носители и выразители хозяйственных интересов, объединенные в различные союзы, получают все больший доступ посредством лоббирования в законодательные и исполнительные ветви власти (*lobby* — кулуары... коридоры). В настоящее время под **лоббированием** понимают процесс деятельности в различных органах власти с целью выявления и представления в этих органах интересов определенных общественных групп. Лоббизм может быть и позитивным (например, деятельность добровольной всемирно известной экологической организации «Гринпис» (Greenpeace), Европейского женского лобби (EWL), распространение во всех странах таких поисковых систем, как Google, Yahoo! и т. п.). Однако в основном лоббистские группы по проведению протекционистских интересов ставят задачи получения выгод для узкого круга лиц при изменении нормативно-правовых документов, получении выгодных кредитов, финансовых ресурсов государства, приватизации государственной собственности, защите монополий и т. п. Действия лобби ведут к обкрадыванию значительной части населения в развивающихся странах. Как указал в свое время М. Олсон «чем больше число индивидуумов или фирм выигрывают от коллективного блага, тем меньшая часть выигрыша от действий в групповых интересах достанется индивидууму или фирме, которые предпринимают эти действия»¹.

В средствах массовой информации часто под лоббизмом понимают прямой подкуп депутатов или чиновников. Для борьбы с этим в некоторых странах, например США, государственные чиновники обязаны сообщать в соответствующие учреждения об источниках и размерах своих доходов, подарках стоимостью более 50 долл. и т. п.

Степень развитости и интенсивность использования лоббизма в законодательных и исполнительных структурах власти обусловлены политическим режимом и другими особенностями страны. На результаты лоббистского давления влияют и другие факторы: положение группы интересов в социальной структуре общества; характер самих групп и стоя-

¹ Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и национальный склероз. Новосибирск, 1998. С. 59.

щих за ними сил, их организованность; размах массовых движений; выдвигаемые требования¹.

Для нашего общества также характерно лоббирование интересов крупных финансово-промышленных и торговых структур, которое присуще раннему капитализму. В России практически нет депутатов, которые бы признавали свои финансовые отношения с какими-либо компаниями. И не случайно подкуп чиновников (коррупция) в современном обществе считается чуть ли главной проблемой развития страны, которая может привести к значительным политическим кризисам. В российском обществе предпринимались попытки изучения интересов крупных корпоративных образований, в том числе «внедрения» менеджеров высшего уровня в Правительство РФ, министерства и прочие структуры, но формирование адекватной времени правящей элиты далеко от совершенства. Например, сейчас многие чиновники Правительства РФ пришли из ТЭКа. На наш взгляд, одной из причин глобального развертывания в России кризиса 2008 г. (самый большой спад производства из 20 крупнейших стран мира — 7,4% ВВП) послужило то, что отдельные представители государственной власти отстаивали корпоративные интересы и не осуществляли задачи экономического спасения несырьевых предприятий, замораживания достигнутого уровня жизни, практически не учитывали потребности большинства населения и территорий Российской Федерации.

Для демократического общества материальной основой осуществления государственной экономической политики является учет правительством групповых хозяйственных интересов с помощью их *выразителей* — политических партий. Для многих стран Европы характерно наличие в государстве двух ведущих партий, которые можно условно назвать консервативными (либеральные, христианско-демократические) и социалистическими (лейбористские, социал-демократические). Все же остальные партии, как правило, небольшие и выполняют промежуточную роль при формировании правительства из представителей партий, победивших на парламентских выборах. Можно говорить, что во многом хозяйственные интересы страны «кристаллизуются» в процессе столкновения интересов крупного капитала, «среднего» класса и наемных работников. Конечно, это упрощенная модель государственного выборного устройства, но главное то, что имеется материальная основа для выразителей хозяйственных интересов — политических партий.

¹ Жильцова С. А. Лоббизм в России // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1.

В России после ликвидации монополии Коммунистической партии на политическую деятельность образованы различные политические партии. Как правило, они не насчитывают и десяти лет существования. Во многом субъекты экономической системы еще не осознали и не сформулировали свои политические интересы. Это является в определенной степени причиной слабости действующих партий в Российской Федерации. В начале XXI в. на законодательную жизнь государства фактически влияли четыре партии — Единая Россия, Коммунистическая партия, Справедливая Россия и Либерально-демократическая партия. Деятельность же других активно проявлялась только в периоды предвыборных кампаний. В 1999 г. в парламентских выборах участвовали 28 партий и политических союзов, в 2011 г. — 7. В 2012 г. начался новый этап формирования оппозиции — более четкого деления гражданского общества на партии со своими политико-экономическими интересами и требованиями.

Отсутствие в России в настоящее время четкой схемы взаимодействия различных субъектов госрегулирования во многом снижает эффективность реализации экономической политики государства. В конце президентского правления Д. Медведева стали приниматься активные законодательные решения по «стандартизации» политической жизни, что должно привести к 2015–2018 гг. к глобальным изменениям в среде выразителей экономических интересов.

Элита (от франц. *elite* — лучший, избранный) — руководящая верхушка официальных руководителей государственной власти, высший менеджмент финансовых и коммерческих структур, опирающиеся на поддержку средств массовой информации и силовые структуры; оказывает значительное влияние на политическое, экономическое и социальное развитие страны. В российской науке это понятие используется минимально, поскольку избранность правящего слоя страны до недавнего времени отрицалась, и формирование элиты при ограниченном доступе рядовых граждан в нее не признавалось. В России нет традиций функционирования элиты, но она, по всей видимости, уже не меньше олигархии в экономике оказывает влияние на создание правящих структур как на уровне страны, так и на уровне региона. Насколько элита будет учитывать в своих приоритетах интересы национального хозяйства, настолько от этого будет зависеть экономическое и политическое развитие государства.

Для функционирования национального хозяйства необходимо иметь структуру органов власти и управления, отвечающую интересам как всего общества, так и отдельных его субъектов. *Исполнителями* хозяйственных интересов является целая отдельная ветвь управления и власти, ко-

торая так и называется — исполнительная, а также государственный центральный банк.

2.2. Формирование системы управления экономикой постсоветской России

Основу системы исполнительной власти страны составляет Правительство РФ, которое проводит единую государственную социально-экономическую политику на основе федеральных законов и других нормативных актов, а также оперативно управляет хозяйством страны.

В различных государствах есть общие принципы и индивидуальные особенности формирования этой системы в силу национальных и исторических различий. По нашему мнению, на формирование современного экономического устройства России наибольшее влияние оказали реформы, осуществлявшиеся М. С. Горбачевым, Б. Н. Ельциным, Е. Т. Гайдаром, Е. М. Примаковым, В. В. Путиным. Они происходили в разных экономических условиях и базировались на различных принципах формирования структуры управления экономическими процессами.

Создание структуры федеральных органов власти в современной России происходило через отрицание структуры управления, которая сложилась в советский период к 1991 г. Для лучшего понимания сущности и природы происходящих изменений в управлении национальным хозяйством необходимо иметь представление о бывшем построении управления страной.

Главной особенностью социалистической системы было наличие государственной собственности на средства производства как на больших и средних предприятиях, так и на малых предприятиях, в том числе торговли, сферы обслуживания, материально-технического снабжения. Госсобственность достигала 89%, колхозно-кооперативная — 8,4%¹, частной собственности как таковой не было вообще. Управление национальной экономикой с подавляющей все госсобственностью осуществлялось при жестком регулировании распределения ресурсов и товаров между организациями. Соответственно, министерств и ведомств в Правительстве Советского Союза было до 100 единиц, из них промышленностью занималось свыше 40, а оборонной промышленностью *de jure* — 1, *de facto* — от 7 до 15.

¹ Институциональный анализ и экономика России : учебник // под ред. В.Т. Рязанова. М., 2012. С. 386.

Финансово-кредитные отношения в таком хозяйстве играли второстепенную роль. Руководителей предприятий мало волновали проблемы сбыта продукции, так как она централизованно распределялась через Государственный плановый комитет (Госплан) и Государственный комитет по материально-техническому снабжению (Госснаб). В этих условиях основными принципами государственного управления были провозглашены плановость, демократический централизм, сбалансированность при определении межотраслевых и внутриотраслевых пропорций, рациональное сочетание отраслевого и территориального развития, ориентированность на решение социальных проблем и т. п.

В середине 1980-х гг. союзные государственные комитеты и министерства ежегодно планировали свыше 40 тыс. показателей при составлении ежегодного плана социального и экономического развития, которые в обязательном порядке доводились до предприятий, управлений, союзных республик. Деятельность отдельной организации жестко зависела от нормативных документов Центра. Система управления такой экономикой была результативна при решении сложных кризисных задач, осуществлении глобальных экономических проектов, типа электрификации страны, создания новейших вооружений, освоения севера России, ускоренное развитие нероссийских республик, когда государство не считалось с затратами. Рубль в замкнутой экономике во многом играл условную роль и осуществлял в основном функции платежа между отдельными хозяйствующими субъектами, а также ограниченно выполнял функции внутреннего накопления, но не мог обмениваться на другие валюты.

К особенностям построения советской управленческой структуры необходимо отнести приоритетную роль предприятий по сравнению с местными органами власти в разрешении локальных социально-экономических проблем. Как со времен 30-х гг. XX в., когда начали создаваться крупные промышленные заводы, так и до начала 90-х гг. многие организации здравоохранения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства находились в ведении предприятий промышленности, транспорта и сельского хозяйства. Территориальные органы управления (городов и районов) обладали гораздо меньшими ресурсами для решения проблем региона в вышеперечисленных сферах. В соответствии с существовавшими ранее подходами местные органы власти не оказывали влияния на государственный или региональный заказ, строительные договоры, а их управленческие структуры выполняли только координирующую роль в хозяйственной деятельности предприятий, размещенных на данной территории.

Необходимо отметить наличие значительного количества контролируемых организаций, так как, к сожалению, одним из принципов управления была уравнивательность в получении доходов работниками. Это наложило особый характер на поведение управленцев, который еще долго будет проявляться в практической деятельности российских предпринимателей.

После распада СССР в конце 1991 г. в стране начался процесс перестройки системы управления. Происходила она итерационными шагами, т. е. существовавшие раньше отраслевые министерства и ведомства, полностью руководившие государственными предприятиями, постепенно заменились на функциональные министерства, комитеты, которые должны были формировать государственную политику в курируемых ими сферах и отраслях федерального хозяйства и способствовать ее проведению. Однако при этом в области как реформирования экономики, так и перестройки структуры управления не было четко продуманных программ. Структура и функции органов исполнительной власти на протяжении 1991–1999 гг. претерпевали значительные изменения в зависимости от персоны главы Правительства РФ или попыток решения каких-либо из «новомодных» проблем.

Управление в России в современных условиях должно основываться на следующих принципах:

- формирование равных экономических условий для всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от форм собственности;
- разработка и принятие адекватных переходному периоду юридических норм в области экономики;
- формирование равной конкурентной среды с использованием антимонопольных правовых норм;
- активная финансово-бюджетная и денежно-кредитная политика Правительства РФ при решении всех вопросов развития общества;
- реальный контроль над деятельностью хозяйствующих единиц;
- активное воздействие на предприятия государственного сектора и предприятия с частичной долей государственной и муниципальной собственности;
- применение программно-целевого метода решения проблем государства;
- разграничение полномочий федеральных органов власти и субъектов РФ в общероссийских интересах и отмена региональных нормативных документов, противоречащих Конституции РФ;
- оптимизация совмещения остатков прежней государственной системы управления с формирующимся рыночным управлением обществом.

Государство отказалось от громадной части своей собственности и на протяжении 1992–1997 гг. по существу бесплатно ее раздавало (приватизировало). Предприятия, как государственные, так и частные, в современных условиях должны быть прибыльными. Однако если в середине 1980-х гг. в стране примерно 13% предприятий были убыточными или планомерно-убыточными, то в 2012 г. (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и бюджетных учреждений) — 25,9%¹.

Для приближения федеральных структур с их чиновниками к населению создана новая система промежуточных органов власти, которые образованы в соответствии с делением России на 8 федеральных округов. Повышена самостоятельность субъектов РФ в решении территориальных и местных экономических проблем.

С 1990-х гг. резко выросла роль финансовых структур. В Российской Федерации реализуются задачи функционирования полновесной бюджетной и денежно-кредитной системы. Для этого основной государственный банк — Центральный банк России (ЦБ РФ) — выведен из подчинения Правительства РФ. Для управления денежным обращением, регулирования деятельности коммерческих банков и валютной сферы он получил особый юридический статус и независимость от всех управленческих структур. Деятельность ЦБ РФ происходит на основе специально принятых нормативных актов, и на протяжении двадцати лет формирование независимой государственной финансовой структуры от исполнительной ветви власти вызывает большое сопротивление законодателей и правительства.

Юридический контроль функционирования системы управления осуществляет прокуратура. Прокурорская вертикаль власти охватывает все административно-территориальные единицы и доходит до каждого района. В начале XXI в. правовая реформа должна внести определенные коррективы в права прокуратуры, и в частности часть их уже перешла к Следственному комитету, часть должна перейти к судам.

Независимость двух вышеуказанных организаций поддерживается процедурой назначения их руководителей — Председателя ЦБ РФ и Генерального прокурора РФ. По Конституции РФ оно должно происходить с согласия Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания соответственно.

При формировании системы управления необходимо добиться принятия таких принципов ее построения, которые бы не менялись в си-

¹ <http://www.vestifinance.ru/articles/24343>.

туации прихода к власти новых первых лиц. Пока же практика России показывает, что не только структуры Правительства РФ, но и подходы к формированию органов законодательной власти, включая Совет Федерации, Государственную Думу, могут изменяться.

2.3. Современная структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

Современная система органов исполнительной ветви власти построена в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. Она включает в себя федеральные министерства и иные органы: федеральные службы и агентства. **Министерство РФ** — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Статус и положение *служб РФ* и *агентств РФ* ниже, чем у министерств, соответственно уже и их функции (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие, запрещающие и т. п.). На основании анализа нормативных документов можно утверждать, что этот тезис не касается силовых ведомств.

В середине 2013 г. в России было около 80 исполнительных структур трех разновидностей. Все федеральные органы имеют свою долю в расходной части государственного бюджета. Но, кроме исполнительной, законодательной и судебной власти, также напрямую финансируются из федерального бюджета 13 организаций науки, образования, культуры, связи, права.

Органы исполнительной власти на уровне Правительства РФ в экономическом секторе построены по функциональному принципу. Наибольшее влияние на экономическую политику России оказывает деятельность Министерства финансов, Министерства экономического развития, Федеральной налоговой службы, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы государственной статистики (Росстата), Министерства труда и социальной защиты.

Порядок формирования, становления и развития государственных органов управления — это важный вопрос нашей экономики, знание которого помогает понять сущность многих проблем национального хозяйства. С 1928 г. — начала становления директивного планирования — абсолютный приоритет над всеми видами управления имели ука-

зания Центра. Хозяйственные решения в первую очередь рассматривались в партийных структурах (политбюро, секретариат ЦК КПСС), а затем, как правило, принималось совместное решение Совета министров и партийных органов. Концентрация материальных, финансовых средств на союзном уровне не могла происходить без сосредоточения власти. Именно в те годы, при наличии минимальных финансовых ресурсов, в стране была проведена индустриализация, началось промышленное освоение Сибири и российского Дальнего Востока и т. д. Сейчас, когда есть научно-производственный потенциал, устойчивая помощь мировых кредитно-финансовых структур, вряд ли возможно построить, например, завод, аналогичный Волжскому автомобильному заводу (АвтоВАЗу) и город на 720 тыс. человек. Трагические издержки системы, ее методов (вплоть до физического уничтожения людей), которые применялись в 30–50-е гг., известны, но ведь и в более поздние годы произошло уникальное создание топливно-энергетического комплекса Тюменской области, за счет нефти и газа которого Россия имеет относительно неплохие экономические показатели в условиях развала остальной экономики.

В системе управления страной в настоящее время сохранилось достаточно много от дореформенных времен. Об этом свидетельствует, по мнению специалистов, наличие значительной власти у Администрации Президента РФ, рассматривающей все вопросы хозяйственной жизни.

Структура органов управления Российской Федерацией постоянно пересматривается, но представляется необходимым привести полный список существующих федеральных органов, так как процесс возможной реорганизации управления, по всей видимости, уже не будет носить столь радикальный характер, как это было до 1999 г., и вновь образуемые ведомства будут являться правопреемниками нижеперечисленных министерств и ведомств.

Указом Президента РФ № 636 от 21 мая 2012 г. утверждена следующая структура федеральных органов исполнительной власти.

І. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел Российской Федерации;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство иностранных дел Российской Федерации;

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству;

Министерство обороны Российской Федерации;

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств;

Федеральное агентство специального строительства;

Министерство юстиции Российской Федерации;

Федеральная служба исполнения наказаний;

Федеральная служба судебных приставов;

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба);

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба);

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба);

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба);

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба);

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба);

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство);

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения Российской Федерации;

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения;

Федеральное медико-биологическое агентство;

Министерство культуры Российской Федерации;

Федеральное архивное агентство;

Федеральное агентство по туризму;

Министерство образования и науки Российской Федерации;

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;

Федеральное агентство по делам молодежи;

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

Федеральное агентство водных ресурсов;

Федеральное агентство лесного хозяйства;

Федеральное агентство по недропользованию;

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока;

Министерство регионального развития Российской Федерации;

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;

Федеральное агентство связи;

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;

Федеральное агентство по рыболовству;

Министерство спорта Российской Федерации;

Министерство транспорта Российской Федерации;

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;

Федеральное агентство воздушного транспорта;

Федеральное дорожное агентство;

Федеральное агентство железнодорожного транспорта;

Федеральное агентство морского и речного транспорта;

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;

Федеральная служба по труду и занятости;

Министерство финансов Российской Федерации;

Федеральная налоговая служба;

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

Федеральное казначейство (федеральная служба);

Министерство экономического развития Российской Федерации;

Федеральная служба по аккредитации;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

Федеральная служба по интеллектуальной собственности;

Федеральное агентство по государственным резервам;
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
Министерство энергетики Российской Федерации.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

Федеральная антимонопольная служба;
Федеральная служба государственной статистики;
Федеральная миграционная служба;
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
Федеральная служба по оборонному заказу;
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка;
Федеральная таможенная служба;
Федеральная служба по тарифам;
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
Федеральное космическое агентство;
Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

В 2000 г. в России с целью укрепления вертикали государственной власти было создано семь федеральных округов (в 2010 г. их стало восемь), которые получили определенные полномочия от Центра в организации работы прежде всего органов исполнительной власти. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе имеет свой аппарат, который должен обеспечить организацию работы по реализации органами власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, организацию контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. Все больше правительственных структур имеют в округе свои представительства. В качестве примера приведен перечень различных федеральных органов Сибирского федерального округа (СФО).

Территориальные федеральные органы исполнительной власти СФО:

1. ГУ МВД России по СФО;
2. Внутренние войска МВД РФ;
3. МЧС;
4. Минюст по СФО;
5. Роснаркоконтроль;

6. Росохранкультура;
7. Росприроднадзор;
8. Ростехнадзор;
9. Роскомнадзор;
10. Россельхознадзор;
11. МНС России по СФО;
12. Таможенное управление;
13. Западносибирская транспортная прокуратура;
14. Сибирский окружной медицинский центр;
15. Межрегиональное управление Федеральной службы по оборонному заказу по СФО;
16. Межрегиональное управление Федеральной службы по финансовому мониторингу по СФО;
17. Департамент лесного хозяйства по СФО;
18. Межрегиональное управление Росалкогольрегулирования по СФО
19. Управление государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по СФО Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Государственный финансовый контроль осуществляют Счетная палата РФ, ЦБ РФ, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (два последних органа находятся в ведении Министерства финансов РФ), контрольно-ревизионные подразделения Федеральной налоговой службы России, Федеральной таможенной службы России и иные органы.

Счетная палата РФ контролирует своевременность исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и внебюджетных фондов по объему, структуре и целевому назначению, движение этих средств в Федеральном казначействе, Банке России и других финансово-кредитных учреждениях, анализирует выявленные отклонения от установленных показателей, проводит финансовую экспертизу проектов законов и нормативных актов, предусматривающих расходы из федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и их аппараты, на федеральные внебюджетные фонды. На региональные органы и органы местного самоуправления, организации, независимо от форм собственности, контрольные полномочия Счетной палаты распространяются, если они:

- получают, используют средства из федерального бюджета или управляют федеральной собственностью;

- имеют предоставленные органами власти налоговые и иные льготы и преимущества.

В целях повышения эффективности государственной бюджетной политики, усиления контроля за поступлением и использованием государственных средств действует единая централизованная система органов федерального казначейства. Она включает в себя и его территориальные органы по субъектам РФ, городам, районам. На органы казначейства возложены: оперативное управление государственными финансовыми ресурсами, контроль за исполнением бюджета Российской Федерации, внебюджетными (федеральными) средствами, обслуживание совместно с Банком России государственного внутреннего и внешнего долга и некоторые другие функции.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора в субъектах РФ осуществляет государственный финансовый контроль за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета и других федеральных средств. Она проводит ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств, документальные ревизии деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов.

Реализация государственной политики, точное и своевременное выполнение решений органов власти определяются объективными и субъективными, внутренними и внешними факторами. И не в последнюю очередь они зависят от степени доверия граждан государству.

2.4. Система органов исполнительной власти и управления в субъектах РФ

Реализацию экономической политики призваны обеспечивать как федеральные органы государственной власти, так и региональные. Представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ отражают интересы региона и являются субъектами территориальной политики, которые регулируют экономическую деятельность, участвуют в хозяйственном обороте и реализуют региональную экономическую политику.

Главную роль в реализации государственной экономической политики играют органы исполнительной власти — от центральных (федеральных) до местных структур. Российскими законами и постановлениями Правительства РФ (положениями) определены цели и структура мини-

стерств и ведомств, их ответственность за проведение государственной политики в определенной сфере деятельности.

По Конституции РФ ответственность за развитие территории несет глава ее администрации.

Администрация территории (часто в виде правительства) является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий органов государственной власти России по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Она действует как в республиках, так и в областях и входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В каждом субъекте РФ действует система органов исполнительной власти во главе с администрацией. В систему этих органов входят администрация региона и иные исполнительные органы государственной власти. Администрацией руководит глава (президент, глава, губернатор) как высшее должностное лицо в системе органов исполнительной власти региона.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства и достигший возраста 30 лет. Губернаторы (высшие должностные лица) субъектов РФ избираются непосредственно гражданами из числа кандидатов, поддержанных главами и депутатами муниципальных образований в должности сроком на 4 (5) года (лет).

К ведению администрации территории, как правило, относятся вопросы:

- 1) планирования, бюджета, финансов и учета;
- 2) управления и распоряжения объектами права собственности субъекта РФ и взаимодействия с коммерческими и некоммерческими организациями;
- 3) земельных отношений, использования природных ресурсов и охраны природы;
- 4) сельского хозяйства и промышленности;
- 5) жилищного хозяйства;
- 6) благоустройства территории;
- 7) энергетики и инженерного обеспечения;
- 8) строительства и реконструкции;
- 9) транспорта и дорожного хозяйства;
- 10) связи и коммуникаций;
- 11) торговли, общественного питания, коммунального и бытового обслуживания населения;

- 12) труда, занятости и социальной защиты населения;
- 13) здравоохранения и социального обеспечения;
- 14) образования, культуры и спорта;
- 15) обеспечения законности, охраны прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью;
- 16) иные вопросы в соответствии с компетенцией высшего исполнительного органа государственной власти территории.

В области регулирования социально-экономического развития администрации территории обязаны обеспечивать ее комплексное социально-экономическое развитие: разрабатывать проекты планов и соответствующих прогнозов на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды; разрабатывать региональные целевые программы; стимулировать развитие предпринимательской деятельности; осуществлять инвестиционную политику, проводить государственную политику ценообразования, информатизацию и некоторые другие аспекты региональной политики.

В разработке и реализации региональной экономической политики важную роль играют такие структурные подразделения, как администрации региона, департаменты, управления экономики и инвестиций, по финансам, налоговой и кредитной политике.

В каждом регионе сложилась своя система управления, и эти системы существенно отличаются друг от друга. С середины 1990-х гг. во многих областях (краях) России стали формироваться правительства при избираемом населением главе субъекта РФ.

Все перечисленные органы государственной власти взаимодействуют друг с другом, будучи таким образом включенными в целостную систему отношений по поводу реализации федеральной региональной экономической политики. Ее осуществление предполагает эффективное управление на основе согласованных совместных действий органов власти, населения и хозяйствующих субъектов, а также организацию постоянного мониторинга, хода решений поставленных задач социально-экономического развития региона и доведение их результатов до сведения населения территории.

Система исполнительных органов государственной власти региона устанавливается территориальным законом, а структура исполнительных органов государственной власти данного региона определяется главой администрации.

В качестве примера рассмотрим структуру администрации Алтайского края. Для обеспечения деятельности администрации Алтайского края создан **аппарат администрации**. В него входят следующие структурные подразделения (на 1 сентября 2013 г.):

Структурные подразделения администрации Алтайского края:

1. Департамент администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров;
2. Секретариат губернатора Алтайского края;
3. Департамент администрации Алтайского края по взаимодействию с территориальными органами федеральных органов государственной власти;
4. Правовой департамент администрации Алтайского края;
5. Департамент организации управления администрации Алтайского края;
6. Департамент администрации Алтайского края по связи с институтами гражданского общества;
7. Департамент документационного обеспечения администрации Алтайского края;
8. Департамент информационной политики администрации Алтайского края;
9. Постоянное представительство Алтайского края при Правительстве РФ;
10. Отдел спецработы администрации Алтайского края;
11. Управление делами администрации Алтайского края.

Система органов исполнительной власти Алтайского края включает в себя шесть главных управлений, один комитет, 19 управлений и одну государственную инспекцию.

Система органов исполнительной власти Алтайского края:

1. Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края;
2. Главное управление сельского хозяйства Алтайского края;
3. Главное управление Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
4. Главное управление имущественных отношений Алтайского края;
5. Главное управление Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности;
6. Главное управление образования и молодежной политики Алтайского края;
7. Комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике (двойное подчинение);
8. Управление Алтайского края по строительству и архитектуре;
9. Управление Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры;

10. Управление Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов;
11. Управление записи актов гражданского состояния Алтайского края;
12. Управление Алтайского края по физической культуре и спорту;
13. Управление Алтайского края по труду и занятости населения;
14. Управление Алтайского края по культуре и архивному делу;
15. Управление Алтайского края по печати и информации;
16. Управление Алтайского края по промышленности и энергетике;
17. Управление Алтайского края по пищевой, перерабатывающей, фармацевтической промышленности и биотехнологиям;
18. Управления Алтайского края по обеспечению деятельности мировых судей;
19. Управление Алтайского края по транспорту, дорожному хозяйству и связи;
20. Управление лесами Алтайского края;
21. Управление Алтайского края по жилищно-коммунальному хозяйству;
22. Управление Алтайского края по развитию туристско-рекреационного и санаторно-курортного комплексов;
23. Управление охотничьего хозяйства Алтайского края;
24. Управление ветеринарии Алтайского края;
25. Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей;
26. Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края;
27. Государственная инспекция Алтайского края.

Одно из главных экономических структур администрации Алтайского края — комитет по финансам, финансовой и налоговой политике — имеет двойное подчинение: федеральное и региональное.

Чтобы диверсифицировать (от лат. *diversus* — разный и *facere* — делать) экономику, т. е. расширить ассортимент и изменить виды продукции, освоить новые виды производств, создать организации, кластеры, комплексы, исполнительная власть должна разрабатывать и проводить соответствующую экономическую политику.

Администрация субъекта РФ занята главным образом текущим управлением, т. е. реализацией различных региональных и федеральных программ, составлением прогнозов, формированием годового бюджета и плана социально-экономического развития территории, ведением местного хозяйства, отслеживанием выполнения инвестиционного пла-

на, функционированием и развитием социальной сферы (здравоохранение, дошкольное и среднее образование, практически все учреждения культуры и искусства), социальной защиты. Значительное место в работе территориальных органов управления занимают агропромышленный комплекс и вопросы функционирования сельских поселений.

Региональная администрация выступает как агент центрального правительства в реализации функции гаранта по защите прав отдельных индивидов, а также осуществляет производство общественных благ и услуг, объемы которого установлены заключенным в обществе социальным контрактом. При недостатке бюджетных средств основными ресурсами, более или менее подконтрольными региональным и местным администрациям, оказались: земля (выделение ее участков для строительства, возможность сдачи земли в аренду); пакеты акций предприятий, а позднее и их долги региональным и местным бюджетам, внебюджетные фонды. Инструментами решения социально-экономических проблем являются действия правоохранительных, налоговых и других органов, регулирующих отдельные аспекты ведения бизнеса, а также административные решения, оказывающие влияние на условия предпринимательской деятельности¹. Надежда на то, что основными инструментами в переходный период станут финансовые, оказалась преждевременной. Можно констатировать, что в настоящее время в любом субъекте РФ ведущим инструментом регулирования предпринимательской деятельности являются административные и организационные решения.

На администрацию субъекта РФ возложены большие обязанности по развитию малого и среднего бизнеса, а федеральными органами управления взят курс на окончательный уход из экономики и передачу государственной собственности в частные руки. В докризисный период (до 2008 г.) ситуация начала меняться, когда стали создаваться различные государственные корпорации, но падение экономики в 2008–2009-е гг. приостановило этот процесс. В 90-е гг. фактически прекратилось сооружение новых производств в государственном секторе экономики. Поэтому нарастают задачи устранения старых системных проблем, решения новых экономических вопросов, которые складываются под влиянием инновационного развития, а также кризисных процессов, которые администрации регионов могут частично решать путем формирования правового поля для функционирования предпринимательства и развития бизнеса.

¹ Апарина Н., Курбатова М. Взаимодействие региональной администрации и бизнеса в процессе использования ресурсов региона // Вопросы экономики. 2003. № 11. С. 111–112.

В регионе работает главный федеральный инспектор по данной территории, а сам он является сотрудником аппарата Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

На территории субъекта РФ структур федеральных ведомств, как правило, больше, чем территориальных органов управления, и соответственно их аппарат в столице субъекта РФ больше, чем у структур региональной исполнительной власти. Даже в республиках должность министров от федеральных ведомств более правильно звучит, к примеру, как «министр внутренних дел по ... республике», поскольку это ведомство финансируется из федерального бюджета, и назначается он Президентом РФ.

На 1 сентября 2013 г. в Российской Федерации было около 80 федеральных структур исполнительной власти. В Алтайском крае на эту дату функционировало свыше 30 структур таких учреждений. Органы ряда ведомств функционируют в центре федерального округа, и только отдельные специалисты работали в регионе. Представителей определенных органов исполнительной власти предполагается иметь только на федеральном уровне. Ниже (в субъектах РФ) создавать их подразделения не предусматривается положениями о такой структуре (министерстве, службе, агентстве).

На уровне субъектов РФ по отдельным направлениям государственной политики функционируют специальные органы, призванные координировать усилия министерств и ведомств по реализации принятых решений и осуществлять контроль над обеспечением государственных интересов во всех сферах деятельности. В субъекте РФ может создаваться Совет представителей федеральных органов управления, которые действуют на территории.

Федеральные структуры органов исполнительной власти в Алтайском крае на 1 сентября 2013 г.

1. Главное управление Министерства внутренних дел России по Алтайскому краю.
2. Алтайское линейное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации.
3. Главное управление МЧС России по Алтайскому краю.
4. Управление Федеральной миграционной службы по Алтайскому краю.
5. Управление Федеральной службы безопасности РФ по Алтайскому краю.
6. Региональное управление Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Алтайскому краю.

7. Управление Федеральной службы судебных приставов по Алтайскому краю.
8. Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю.
9. Алтайская таможня.
10. Пограничное управление ФСБ РФ по Алтайскому краю.
11. Военный комиссариат Алтайского края.
12. Управление Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю.
13. Центр специальной связи и информации Федеральной службы охраны России в Алтайском крае.
14. Управление Федеральной почтовой связи Алтайского края — филиал ФГУП «Почта России».
15. Управление Федеральной антимонопольной службы РФ по Алтайскому краю.
16. Управление Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю.
17. Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Алтайском крае.
18. Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю.
19. Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю.
20. Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае.
21. Представительство Министерства иностранных дел Российской Федерации в г. Барнауле.
22. Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Алтайскому краю.
23. Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Алтайскому краю и Республике Алтай.
24. Межрегиональное управление государственного автодорожного надзора по Алтайскому краю Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.
25. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю.
26. Государственная инспекция труда в Алтайском крае.
27. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Алтайскому краю и Республике Алтай.
28. Федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог «Алтай» Федерального дорожного агентства».

29. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю.
30. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Алтайский краевой центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды».
31. Управление по недропользованию по Алтайскому краю.
32. Федеральное государственное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Алтайскому краю» Министерства труда и социальной защиты РФ.
33. Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Алтайскому краю.
34. Отдел государственной фельдъегерской службы РФ в г. Барнауле.
35. Отделение управления Минпромторга России по Западно-Сибирскому району в Алтайском крае.
36. Сибирское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Всего в Алтайском крае, кроме этих федеральных структур исполнительной власти, еще 25 — это различные подразделения министерств, служб, агентств (федеральные государственные учреждения и предприятия, линейные управления, воинские части, филиалы прикладных институтов, инспекций и т. п.), организации, у которых нет руководящей структуры на уровне региона.

Прочие федеральные органы в Алтайском крае на 1 сентября 2013 г.

1. Прокуратура Алтайского края.
2. Следственное управление Следственного комитета РФ по Алтайскому краю.
3. Алтайский краевой суд.
4. Арбитражный суд Алтайского края.
5. Военная прокуратура Барнаульского гарнизона.
6. Барнаульский гарнизонный военный суд.
7. Управление Судебного департамента в Алтайском крае.
8. Главное управление Центрального банка Российской Федерации по Алтайскому краю.
9. Государственное учреждение — Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Алтайскому краю.
10. Государственное учреждение — Алтайское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации.
11. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Алтайского края.

Достаточно много структур управления как федерального, так и территориального уровня сохраняют в себе рудименты (пережитки) методов советской системы управления. Во многом права глав администраций субъектов РФ имеют декларативный характер, так как правоустанавливающие законы не обеспечивают главе исполнение его функций устойчивыми источниками финансирования расходов. Главные инструменты рыночной формации — бюджетная и налоговая системы — *de facto* не в состоянии профинансировать стабильное развитие территории, а регионы не имеют реальных прав кардинально влиять на принципы финансового обеспечения своих бюджетов.



Вопросы для самопроверки

1. Понятие объектов и субъектов государственного регулирования экономики.
2. Какие новые объекты госрегулирования появились в Российской Федерации в 2000-е гг.?
3. Какие объекты управления входят в макроэкономический блок государственного регулирования?
4. Перечислите основные составляющие социального и экологического объектов блока государственного регулирования?
5. Перечислите основные принципы управления экономикой в России.
6. Какие особенности управления экономикой России можно отметить в современный период?
7. Охарактеризуйте составляющие современной структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.
8. Какие управленческие структуры входят в систему органов исполнительной власти и управления в субъектах РФ?
9. Какие федеральные структуры исполнительной власти функционируют в регионе?
10. В чем заключаются различия в организации структуры управления на уровне Федерации и на уровне субъектов РФ?

Глава 3

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ЭКОНОМИКЕ

- 3.1. Направления государственного вмешательства в рыночную экономику
- 3.2. Национальные модели организации рыночного хозяйства
- 3.3. Роль политической системы в функционировании и развитии экономики
- 3.4. Рынок и границы госрегулирования экономики Российской Федерации

3.1. Направления государственного вмешательства в рыночную экономику

В экономике, основанной на многоукладном хозяйстве, на рыночной конкуренции и макроэкономическом регулировании, государству отводится определенная роль в хозяйственной жизни. Прежде всего, без системы свободной конкуренции нет эффективной работы государства. Рынок при всем его позитивном вкладе в развитии общества не является идеальным механизмом: он имеет массу негативных составляющих (безработица, слабая социальная защищенность работника, инфляция, кризисы). Рыночный механизм ведет к существенному росту экономики, но сопровождается регулярными спадами и кризисами. Поэтому правительства стремятся иметь механизмы прогнозирования и программирования рынка.

Существует множество теорий, подходов к организации системы управления национальным хозяйством в рыночных условиях с учетом своей истории, специфики внутренней экономики, своего ресурсного потенциала и прочего, а также менталитета населения.

Идею о возможном сосуществовании рынка и централизованной экономики признавали такие экономисты, как А. Пигу, Г. Диккенсон, Р. Холл (Великобритания), А. Лернер (США). Описанная ими модель «конкурентного социализма» предусматривала, что в централизованной экономике должно появиться рыночное регулирование использования ресурсов при установлении пропорций народного хозяйства¹.

Условия функционирования рыночного хозяйства создаются государством, которое и формирует соответствующую политику. Государственное управление и регулирование широко используют в развитых рыночных странах, особенно в периоды экономических спадов и кризисов. В их основе лежат разработка и принятие стратегий развития производства товаров, изучение внутренних и внешних рынков, использование и обновление технологического потенциала на основе стимулирующих механизмов в экономике, прямого финансирования крупных инвестиционных программ и др.

В целом можно выделить несколько направлений государственного вмешательства в рыночную экономику. Среди них:

- эмиссия денег и денежное регулирование;
- поддержание конкурентной среды и меры, направленные на недопущение монополизации экономики;
- производство общественных благ, включая услуги образования, науки;
- реализацию задач по обороне страны, внутренней безопасности;
- уменьшение и минимизация социальной дифференциации в обществе;
- создание правовой базы рыночных отношений;
- преодоление техногенных и экологических аварий, катастроф.

Методы государственного регулирования зависят от изменений в институциональной структуре, которая обеспечивает создание и поддержание оптимального механизма присвоения прибыли (прибавочной стоимости), возникающей в процессе кругооборота капитала.

Либеральная и регулирующая институциональные структуры значительно отличаются набором методов государственного регулирования. Эти два вида различаются по четырем направлениям: отношениями ме-

¹ Ведута Е. Н. Эффективное управление экономикой в условиях гражданского общества // Обозреватель-Observer. 2007. № 7. С. 39.

жду государством и экономикой, между рабочей силой и предпринимателями, внутри бизнеса, характером доминирующей идеологии.

В либеральной институциональной структуре государство играет ограниченную роль в регулировании экономики. Бизнес находится в наступлении по отношению к труду и отказывается от компромиссов с ним. Конкуренция внутри бизнеса носит жесткий характер. Доминирующей идеологией является обожествление свободного рынка.

В противоположность этой модели в регулирующей институциональной структуре государство активно вмешивается в экономическую деятельность. Отношения между трудом и капиталом носят характер кооперации и компромиссов. Конкуренция внутри бизнеса не так остра, а доминирующая идеология предупреждает об опасностях нерегулируемой рыночной деятельности и одобряет меры государства по поддержке экономического прогресса¹.

Регулирующая институциональная система имеет долговременные преимущества для накопления капитала и обеспечивает большую экономическую стабильность. В эпоху регулирующей институциональной структуры реальная зарплата повышается, а неравенство несколько сокращается.

Регулирующая институциональная структура возникает, как правило, после крупного экономического или социального кризиса. Когда специфические исторические условия, приведшие к появлению модели регулирующей институциональной структуры, исчерпываются, начинается переход к либеральной институциональной структуре.

В условиях посткризисного (2010–2012 гг.) функционирования наиболее развитых стран просматривается тенденция отказа от внутреннего денежно-кредитного регулирования и перехода на межгосударственный уровень. На уровне национальных систем регулирования остаются косвенные (в основном финансовые) и административно-правовые регуляторы. Развитие мировых рынков в начале XXI в. становится менее предсказуемым, и происходит переход к новой системе регуляции международных отношений с заменой государственного регулирования (из-за невозможности такого регулирования) надгосударственным.

В Европе идет процесс расширения и углубления интеграции, важнейшим условием для успешной реализации является модернизация политики в каждой из стран и обеспечение ее эффективной координации в рамках Европейского союза. Западноевропейский стиль экономиче-

¹ Котц Д. Либеральная модель и темпы роста в долговременном аспекте // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 4. С. 18.

ской политики имеет свои особенности: большая интенсивность государственного регулирования экономики, целенаправленное формирование государством общих условий хозяйствования и институтов, высокая значимость социальной политики, осуществляемой перераспределительными методами. Хотя в отдельных странах сохраняется своеобразие национальных моделей развития и взаимодействия государства и бизнеса, большинство из них сталкиваются с одинаковыми проблемами. В еврозоне сформировался не имеющий аналогов в мире механизм регулирования хозяйственной жизни, основанный на наднациональном вмешательстве в социально-экономические процессы. Поскольку экономическая жизнь этих стран строится теперь в рамках единого внутреннего рынка, для них особенно важно, во-первых, проведение единой политики в области регулирования экономической деятельности, и, во-вторых, приведение к единообразию (унификации) национальных систем регулирования, гармонизации законодательств и принятию единых стандартов регулирования.

Бюджетно-финансовые методы регулирования современной Европы продолжают реализовываться в основном на национальном уровне, международные организации устанавливают только границы колебаний определенных показателей (уровня налогов, бюджетного дефицита и др.). Примером могут служить случаи государственного субсидирования крупных компаний (в автомобилестроении, авиастроении, пищевой промышленности и др.). Руководители фирм в этих отраслях получают от правительств различные «денежные» условия за то, чтобы они создавали рабочие места именно на их территории, а не в тех странах, где расходы на строительство новых производств и затраты на рабочую силу гораздо ниже.

Для России важнейшим, на наш взгляд, условием успешного развития является вопрос совмещения требований рынка, структуры своего экономико-производственного потенциала и особенностей развития страны в предыдущие (советские) годы.

Практически весь 20-летний период и прежде всего первое десятилетие рыночных преобразований в России (1991–2000 гг.) промышленное производство без государственного регулирования не могло существовать. Исключение составляли энергетические, сырьевые и некоторые другие отрасли, работающие в основном на экспорт. В связи с этим в 1990-е гг. возникла острая потребность в структурной перестройке производства. Изменение структуры промышленности на основе исключительно рыночных механизмов теоретически возможно, однако на это потребуются достаточно длительное время, а Россия по социальным и экономическим причинам не могла пойти на такой вариант.

Государственное регулирование (особенно в условиях кризиса) — главный фактор развития современной промышленности, но выбор его направлений, оценка затрат и результатов должны строиться на рыночных механизмах. С их помощью необходимо реализовать принципы эффективности и увеличения объемов выпуска, воспроизводственной направленности и эффективности инновационно-инвестиционной деятельности, социальных результатов и экологических ограничений.

3.2. Национальные модели организации рыночного хозяйства

Помимо деления экономических систем по типам производственных отношений, в каждой системе существуют и свои национальные модели организации хозяйства, свойственные данной стране и базирующиеся на поставленных целях экономического развития, исторических, культурных, бытовых традициях.

В современных условиях наиболее модной и привлекательной моделью для развивающихся стран является американская, в основе которой — индивидуальная предпринимательская активность граждан страны и максимальное обогащение наиболее удачливых слоев общества. Государство гарантирует малообеспеченным группам населения приемлемый уровень жизни за счет частичного перераспределения национального дохода. Так, в США в августе 2013 г. минимальный размер оплаты труда (МРОТ) был 7,25 долл. в час. Данная модель предусматривает массовую ориентацию каждого гражданина на достижение личного успеха.

Масштабы вмешательства в экономику продемонстрированы руководством США в разгар кризиса 2008 г. Крупнейшие ипотечные агентства «Federal National Mortgage Association» (Федеральная национальная ассоциация ипотечного кредита) (Fannie Mae) и «Federal Home Loan Mortgage Corporation» (Федеральная корпорация жилищного кредитования) (Freddie Mac) были взяты под контроль государственного Федерального агентства по жилищному финансированию.

Для японской модели характерно господство корпоративных, или общественных, интересов над личными. Рост уровня жизни населения Японии отстает от роста производительности труда. Поэтому в стране достигается пониженная себестоимость продукции, значительная ее конкурентоспособность на мировых рынках. Для Японии свойственны высокая самоор-

ганизация общества, низкий уровень безработицы, готовность населения идти на определенные материальные жертвы ради благополучия страны.

Германская модель экономики исходит из того, что в центре преобразований находится человек с его интересами как свободная личность, сознающая свою ответственность перед обществом. Наиболее совершенная организация гражданского общества («Общественный договор») присуща, по всей видимости, ФРГ. Выполняя определенные функции, гражданин страны извлекает пользу для себя, для семьи и своей социальной группы. Функцией государства является обеспечение хорошо отлаженной конкуренции. Большое внимание при этом уделяется мелким и средним предприятиям. Опыт Германии очень интересен для России, поскольку с 1949 г. власти этой страны дважды глобально вмешивались в политику и экономику (деятельность канцлера К. Аденауэра (1949–1963 гг.) по возрождению страны после катастрофического военного поражения и объединение Германии в 1990 г. — присоединение Германской Демократической Республики (ГДР) и Западного Берлина к ФРГ). Результаты соответствующих экономико-социальных программ были успешны.

Шведская модель отличается сильной социальной политикой. В Скандинавских странах (Швеция, Дания, Норвегии, Финляндия, Исландия) через бюджет в пользу наименее обеспеченных слоев населения перераспределяется наибольшая доля национального дохода. Хотя в частной собственности находится преобладающая часть основных фондов производства, их владельцы, в сравнении с предпринимателями из других стран, имеют меньше прав распоряжаться доходами от них. Этой модели присуща также высокая норма налогообложения богатых слоев общества, но в последние годы глобализация ведет и эти страны к выравниванию подоходных налогов.

Южнокорейская модель — высокие темпы экономического роста и полное игнорирование демократических основ в политической системе. Предоставление огромных льгот для иностранного капитала, завоевание внешнего рынка для сбыта товаров позволили Республике Корея добиться за небольшой период значительных изменений в статусе государства. Аналогичный путь развития присущ ряду других государств Азии. Для этой модели характерна также высокая коррумпированность общества.

Последние 20 лет Южная Корея имеет наиболее успешные показатели развития экономики, несмотря на обширный кризис 1997 г. «Плановый» период построения управления, военно-политическое руководство страной (1950–1970-е гг.) постепенно были заменены. Политика демократизации и либерализации общества, его глобализации в определенной мере сузила рамки государственного влияния на экономику. Начав

с инвестиций в производственную инфраструктуру, государство переместилось затем в сферу производства, создавая базовые комплексы новых промышленных отраслей, а в конце 80-х гг. возвратилось к своим изначальным функциям — обеспечению оптимальных условий. Государство, правительство установили контроль над финансовыми институтами, в их руках находятся рычаги финансового содействия реализации экономической стратегии страны. Таким образом, государство по-прежнему контролирует положение в экономике, и ситуация меняется эволюционно, постепенно. Все перемены, касающиеся экономической и финансовой либерализации, разрабатываются и принимаются органами власти.

В середине 1997 г. правительство Республики Кореи обратилось к Международному валютному фонду (МВФ) за помощью из-за финансового кризиса. МВФ выдвинул жесткие условия ее предоставления, в частности потребовал полного отказа от прежней системы госрегулирования, начиная с непосредственного инвестирования и кончая льготным субсидированием и предоставлением преференций приоритетным отраслям и компаниям. Однако, по мнению специалистов, южнокорейская экономическая политика остается недостаточно прозрачной, процесс ее разработки по-прежнему неясен. Государственный сектор (включая чеболи) продолжает занимать прочные позиции в экономике, и широкий спектр деловой активности остается под строгим правительственным контролем. В руководстве страной преобладают подходы сохранения системы государственного влияния на экономику при необходимости ее дальнейшего реформирования.

Латиноамериканская модель (Бразилия, Мексика и др.) имеет свои ярко выраженные черты развития. Избыток населения (дешевая рабочая сила) позволяет минимально тратить государственные деньги на социальные нужды. Близость США обеспечивает устойчивое поступление капитала из-за рубежа. В основном экономическое продвижение государств определяют сырьевые отрасли промышленности. Большие реальные силы армии во многих странах континента заметно влияют на все существование общества, хотя в начале XXI в. в ряде стран получили значительное развитие демократические основы политических систем.

Китайская модель, по мнению многих, в настоящее время является для России оптимальной.

С конца 70-х гг. в социалистическом Китае начался переход к такой экономике, которая бы сочетала обязательное планирование, необходимое для решения крупных народно-хозяйственных проблем, с широким использованием экономических рычагов, построенных на основе товарно-денежных отношений. Регулирование экономики происходит на базе экономи-

ческого законодательства. При господстве социалистических отношений в Китае государственная собственность не превышает 18%. При сохранении в государственной собственности крупных предприятий, которые имеют прерогативное ресурсное и банковское обеспечение, в Китае в настоящее время неуклонно растет количество частных предприятий. При этом государство сохраняет контроль над ценами (пусть и «плавающими»), регулирует размеры заработной платы, банковский процент, в 2010-е гг. начался заметный рост уровня жизни большинства работающего населения и т. д.

В 2000-е гг. Китай имел наиболее высокие в мире темпы экономического роста (в среднем 10% в год), что свидетельствует о хороших предпосылках выполнения поставленной 25 лет назад задачи: к середине XXI в. стать высокоразвитой индустриальной страной.

В Поднебесной происходит неуклонный рост производства на протяжении трети века, что позволило поднять уровень жизни населения: из почти 1,4 млрд человек в 2009 г., по данным Всемирного банка, в Китае осталось всего 254 млн человек с доходом ниже международного уровня бедности (международный уровень бедности — это доход, обеспечивающий потребление менее чем на 2 долл. в день по паритету покупательной способности). По уровню бедности доля сельских бедных слоев составляет 90% от общего числа бедных, а доля городских бедных — 3%. В Китае идет ускоренное внедрение достижений научно-технического прогресса, и страна стала в 2011 г. второй экономикой мира. Доля и значение КНР в мировой экономике постоянно растет.

В моделях государственного вмешательства могут быть и совершенно неожиданные инструменты, например **квотирование** экономики, как это происходит в Камбодже. Товары швейной промышленности Камбоджи имеют гарантированный сбыт в США, что обеспечивает поступление в год до 600 млн долл. Изготовление простых швейных изделий является основным (после драгоценных камней) экспортным товаром для многих регионов страны и способствует оживлению экономики. Квоты разыгрываются между территориями, но общий объем сбыта им гарантирует Америка.

Как показывает двадцатилетнее развитие России, в переходе к новой экономической системе имеются позитивные и негативные результаты. В определенной степени это связано со слепым копированием и построением отечественной рыночной экономики по опыту ведущих стран мира. Любые модели экономики имеют свои ограничения, и в дальнейшем для более успешного развития необходимо учитывать национальные, социально-психологические, географические и исторические особенности страны.

3.3. Роль политической системы в функционировании и развитии экономики

Политическая система общества — это система социальных институтов государственно-организованного общества, осуществляющих определенные политические функции. Политическая система включает в себя: государство (устройство в ней системы власти), партии, профсоюзы, ассоциативные объединения, предпринимателей, церковь, средства массовой информации, а также организации, движения, преследующие политические цели. Политическая система общества в зависимости от развитости государства либо выражает интересы какого-либо слоя, класса, либо позволяет на высокой ступени развития через систему государственных институтов и отношений учитывать интересы всех граждан страны.

«Современное государство есть организованный по типу учреждения союз господства, который внутри определенной сферы добился успеха в монополизации легитимного физического насилия как средства господства и с этой целью объединил вещественные средства предприятия в руках своих руководителей, а всех сословных функционеров с их полномочиями, которые раньше распоряжались этим по собственному произволу, экспроприировал и сам занял вместо них самые высшие позиции»¹. Государство — организация, которая обладает монополией на насилие, но задача современной политической системы развивающейся страны — достигнуть компромисса между всеми слоями общества, как это произошло в развитых странах «золотого миллиарда».

В демократическом обществе существует четкое разделение власти на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную, судебную. Законодательную власть представляет парламент, который принимает основные нормативные положения (законы) развития государства. Исполнительная ветвь власти (правительство с управленческой вертикалью) должна охватывать все органы управления до области, края или республики (штата, земли), района (округа, провинции). Совершенно независимым от правительственных структур должно быть функционирование судебных органов, включающих конституционный, общегражданские, арбитражные суды. В развитых западных странах формирование независимых ветвей власти осуществлялось на протяжении

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

нескольких столетий, что предопределило высокую правовую культуру современного гражданского общества.

Формы государственного вмешательства в национальное хозяйство при адекватной организации политического базиса могут быть различными. Если, по Марксу — Ленину, необходимо создание планово-распределительной системы с абсолютным господством государственной собственности, то, по Фридману, государство должно регулировать лишь объем денежной массы. Другие теории находятся посередине между этими двумя противопоставлениями, среди них, конечно же, кейнсианская теория, не отрицающая существования значительного государственного сектора.

В настоящее время в России постоянно говорят о необходимости усиления роли государства в регулировании экономики страны, хотя монетаристские теории достаточно широко распространены среди определенного круга экономистов и имеют значительную финансовую и материальную поддержку со стороны предпринимателей.

Россия гораздо позднее Европы вступила на эволюционно-инновационное развитие, хотя чуть ли ни на 200 лет раньше Китая. При Петре I Российская империя начал догонять Германию, Голландию, Англию, прежде всего расширив вмешательство государства, властей в экономику, и до сих этот уровень остается одним из самых высоких в мире.

Отказавшись от марксистских воззрений на государственное управление экономикой, младореформаторы 90-х гг. XX в. России сделали ставку на «саморегулируемость» рынка, на которую, по всей видимости, опирались правительства в XIX в. Поэтому даже сейчас, когда прошло двадцать лет после начала реформ, актуальной для российской действительности является проблема определения границ «воздействий» рынка и государственного управления, использования на практике позитивного опыта планового функционирования российского народного хозяйства.

3.4. Рынок и границы госрегулирования экономики Российской Федерации

История государственного регулирования экономики насчитывает несколько столетий существования государственных предприятий, первые из которых стали возникать в эпоху **меркантилизма** (от итал. *mercante* — торговец) — XV–XVII вв. Так, во Франции по решению короля государственные власти создавали фермы, рудники, мануфактуры.

Меркантилисты считали, что государство должно играть активную роль в развитии торговли и промышленности, и власти создавали и финансировали на льготных условиях такие предприятия хозяйства, которые давали довольно значительные поступления в казну.

В противовес меркантилистам А. Смит в конце XVIII в. в своей книге «Богатство народов» выступил за ограниченную роль государства. В соответствии с его концепцией люди в стремлении получить прибыль, преследуя свои частные интересы, будут активнее служить потребностям общества. В ходе конкуренции сохраняются только фирмы, производящие товары, удовлетворяющие спрос общества по более низкой цене. «Невидимая рука», по А. Смигу, будет направлять экономику по оптимальным путям развития.

Идеи классиков капитализма получили широкое признание также среди сторонников «свободы торговли» (например, Дж. С. Милля), которые доказывали, что государство не должно вмешиваться в частный сектор, пытаться контролировать или регулировать частное предпринимательство. Однако контрасты периода становления капитализма, сталкивающегося с сильнейшей дифференциацией доходов населения, способствовали появлению экономических теорий, которые предлагали иные пути развития общества, чем индифферентное наблюдение его саморегулирования. Наиболее известная из этих теорий была разработана К. Марксом, в ней сторонники социализма отстаивали доминирующую роль государства в контроле над средствами производства и распределением продукции.

Социалистические идеи о расширении роли государства в управлении экономикой в середине XX в. получили распространение не только в России и Восточной Европе, но и после Великой депрессии и мирового экономического кризиса 30-х гг. в развитых странах. Практически все экономисты согласны с тем, что эффективность рыночной экономики высока только при строго ограниченных условиях. Существует много проблем (безработица, социальное обеспечение, регулирование цен и т. п.), с которыми рынок самостоятельно справиться не может. Среди значительного числа европейских и американских экономистов популярны теории о том, что определенное государственное вмешательство может смягчить, а в некоторых случаях (при форс-мажоре, к примеру) и решить наиболее острые проблемы рыночного государства. Как мы уже отмечали, Дж. Гэлбрейт отводил правительству активную роль в регулировании экономики, а М. Фридмен, Дж. Стиглер и другие монетаристы полагали, что роль государства должна быть менее активной¹.

¹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997. С. 16–17.

П. Кругман (2009 г.) считает, что во время кризиса спасти рыночную экономику может государство, взяв под контроль обанкротившиеся предприятия, банки, фонды и другие хозяйствующие объекты. Это практически было реализовано в США и Великобритании.

Экономической основой государственного регулирования экономики является ВВП, перераспределяемый через госбюджет и внебюджетные фонды. Эффективность ГРЭ при прочих равных условиях тем выше, чем выше государственные доходы, чем больше доля валового внутреннего продукта (ВВП) перераспределяется государством, чем большую роль в экономике играет госсектор. Но у государственных доходов и госсектора есть относительные границы роста.

1. Границы роста государственных доходов:

- рост ВВП;
- достаточная мотивация предпринимательской деятельности;
- уменьшение теневой экономики;
- снижение коррупционности аппарата управления;
- социальные границы налогообложения лиц, работающих по найму, и средних слоев.

2. Оптимизация размера государственной собственности. Госсектор не может расти, захватывая все новые позиции в ключевых сферах национального хозяйства, но и нельзя и денационализировать природные ресурсы, стратегические объекты функционирования государства. В конце прошлого века в ряде развитых странах (Великобритания, Италия и др.) произошла успешная приватизация объектов государственной собственности, хотя ее удельный вес уменьшился в пределах 10 п.п.

Пределы государственного вмешательства в экономику должны основываться на мерах государственного регулирования и эффективно работающем рыночном механизме, которые вместе могут решать основные социально-экономические проблемы общества. В случае централизации экономики происходит деформация рыночных процессов, падает эффективность производства, и, как следствие, снижаются уровень и качество жизни народных масс. В случае приоритета рыночных методов хозяйствования происходят замедление экономического развития, рост цен, вывоз капитал из страны, а для рядовых граждан — снижение уровня жизни.

При определении размеров рынка, влияния на него государства в нашей действительности необходимо учитывать особенности развития России.

На экономическое поведение, экономическую культуру оказывают влияние относительно недавний выход населения из сельских общин,

советская коллективизация. Здесь можно провести аналогию с Японией, которая так же, как и Россия, в 1867 г. решением императорской власти «открыла» страну для рынка. Правительство Японии и сейчас учитывает этот фактор в своей политике, и для нее характерен высокий вес государственных, общественных интересов, которые могут превалировать над корпоративными, рыночными интересами в деятельности компаний и фирм.

Большое значение для России имеет реальность социалистического развития страны на протяжении советского периода. Коммунисты с конца 20-х гг. ликвидировали безработицу, ввели бесплатное начальное, а потом и среднее и высшее образование для всех, бесплатные услуги здравоохранения, предоставили широкий доступ к культуре, поездкам по стране и т. п.

Экономический потенциал СССР к концу 80-х гг. достигал 60% от потенциала США. Созданные в советский период промышленные предприятия были ориентированы на громадный внутренний рынок Союза, на потребности социалистических стран Европы и Азии, а суммарно в них проживало примерно 400 млн человек. Даже ярые последователи либерализма не могут отвергать выгоду от разделения труда и концентрации производства для обслуживания такого рынка. Сейчас он резко сократился, но *de facto* Россия может сохранять экономический протекторат почти на всей территории бывшего СССР.

Предприятия, получившие еще в 1990–1994 гг. экономическую самостоятельность, используя громадные природные ресурсы России и подготовленные квалифицированные кадры, переходят к рыночному хозяйству с максимальными экономическими и социальными потерями. Выбранный правительством переход к рыночным отношениям посредством «шоковой терапии» практически привел экономику в конце 90-х гг. к деиндустриализации и развалу сельского хозяйства, которое и раньше не отличалось высокой эффективностью.

Экономика России 2010-х гг. по своим масштабам сопоставима с экономикой начала 1990-х гг., хотя в ней произошло много позитивных изменений (связь, компьютеризация, автомобилизация, частное домовладение, свобода передвижения по миру и др.). В настоящее время большинство удельных экономических показателей России в соответствующих рейтингах занимают 50–70-е места, а по некоторым еще ниже. Фактически сложившийся экономический механизм не в состоянии предоставлять гражданам России те социальные достижения, которые были у населения при предыдущей экономической системе (нормальные пен-

сии, гарантированную занятость, бесплатное образование и здравоохранение, доступность объектов культуры и спорта и ряд других).

Характер действий органов власти дает основание утверждать, что многие кризисные явления порождены занижением роли государства на первых стадиях рыночной экономики. Государство в переходный период, применяя различные экономические теории стран, добившихся позитивных сдвигов в национальном хозяйстве, не должно игнорировать особенности своей экономики и имеющийся положительный опыт ответственного развития. Это позволяет говорить, что государственное регулирование в России должно расширяться, если мы хотим добиться и несырьевого экономического роста, и решения социальных задач общества.



Вопросы для самопроверки

1. Перечислите основные направления и формы государственного вмешательства в рыночную экономику.
2. Причины распространения межгосударственного регулирования денежно-кредитных отношений в 2010-е гг.
3. Какие требования к государственному управлению выдвигает развитие современной промышленности?
4. Особенности национальной модели организации хозяйства в США.
5. Дайте характеристику национальной модели организации хозяйства в Японии.
6. Чем интересен для России опыт Германии по вмешательству в экономику?
7. Что понимается под понятием «политическая система страны»?
8. Перечислите основные направления совершенствования политической системы Российской Федерации.
9. Чем определяются границы роста государственных доходов?
10. Назовите основные политико-экономические события в России в XXI в.

Глава 4

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

- 4.1. Сущность прогнозирования. Система государственного прогнозирования Российской Федерации
- 4.2. Планирование, его основные виды, принципы, функции и методы
- 4.3. Опыт использования директивного и индикативного планирования
- 4.4. Государственные программы как способ решения социально-экономических проблем развития современного общества

4.1. Сущность прогнозирования. Система государственного прогнозирования Российской Федерации

В современном развитом государстве при управлении экономикой большое значение имеет применение прогнозирования как метода, способного регулировать развитие общества на ближайшие несколько лет или даже десятилетий. *Прогноз* (от греч. *prygnosis* — предвидение, предсказание) — научно обоснованная гипотеза о вероятном будущем состоянии экономической системы и экономических объектов и характеризующие это состояние показатели. *Прогнозирование* социально-экономического развития представляет собой систему научных

исследований количественного и качественного характера, направленных на выявление тенденции развития национального хозяйства или его частей, и поиск оптимальных путей достижения целей этого развития¹.

В Советском Союзе управление, дающее представление о перспективах развития народного хозяйства и путях достижения сформированных в них целей, при абсолюте государственной собственности выражалось в директивном планировании. В странах, где нет жесткого связывания целей развития производства, запрещающих требования государства к хозяйству по размерам занятости, уровню жизни, макроэкономическое прогнозирование среди методов управления находится на первом месте.

В зависимости от поставленных целей существуют различные классификации прогнозов.

Развернутая классификация прогнозов подразделяет их по горизонту (периоду) прогнозирования. Прогнозы по срокам делятся на оперативные (сроком до одного месяца), краткосрочные (от одного месяца до одного года), среднесрочные (от года до пяти лет), долгосрочные (от пяти до пятнадцати-двадцати лет) и так называемые дальнесрочные (свыше двадцати лет). По способам представления результатов прогнозы подразделяются на точечные и интервальные. По методам разработки различают *пассивные прогнозы*, основывающиеся на изучении экономических процессов, обладающих большой инерционностью, и *активные* (целевые), опирающиеся на систему моделей экономической динамики, учитывающих возможность некоторого воздействия на общий ход экономических процессов. В зависимости от масштабов они могут быть народно-хозяйственными, межрегиональными, межотраслевыми (последние охватывают различные комплексы — агропромышленный, оборонно-промышленный, топливно-энергетический и др.). Прогнозы также составляются для отдельных секторов, отраслей экономики — промышленности, строительства, социальной сферы, банковского сектора и т. п. Они могут разрабатываться для регионов, предприятий и для отдельных видов продукции.

В зависимости от характера исследуемого объекта прогнозы бывают экономические, научно-технические, технологические, социально-демографические, экологические и др.

Экономическое прогнозирование базируется на следующих принципах: системность, научная обоснованность, целенаправленность, адекватность, альтернативность.

¹ Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л. И. Абалкин. М., 1999. С. 616.

Системность требует рассмотрения объектов прогнозирования во взаимосвязи всех количественных и качественных составляющих с целями развития и функционирования. Данная система, как правило, рассматривается как часть более крупной системы, а сама, в свою очередь, состоит из определенного набора подсистем.

Научная обоснованность прогнозов предполагает учет объективных экономических законов, использование практических методик, которые разрабатываются как отечественными органами управления, так и международными экономическими организациями в соответствии с мировыми стандартами.

Хотя прогнозы по сравнению с планами носят пассивный характер, тем не менее их должна отличать *целенаправленность*, т. е. наличие целей, которые могут быть достигнуты объектом прогнозирования при условии активного действия соответствующих органов государственной власти и управления.

Принцип адекватности подразумевает учет вероятностного (стохастического) характера развития реальных процессов. При этом делается оценка происходящих устойчивых тенденций в хозяйстве, и создается теоретический аналог реальных экономических процессов. Необходимо определение вероятности реализации выявленных тенденций.

Альтернативность прогнозов связана с возможностью развития экономики, ее комплексов другими направлениями, путями. При соблюдении этого принципа необходимо построение альтернатив — одного или нескольких возможных путей развития¹.

В рыночной экономике прогнозирование выполняет три основных функции:

- предвидение тенденций изменения объекта хозяйствования и окружающей среды в будущем;
- оценку возможных последствий принимаемых хозяйственных решений;
- корректировку результатов выполнения принятого решения.

В настоящее время существуют более 100 различных методов исследования и прогнозирования развития экономики, хотя практически применяются примерно 20.

При изучении будущей ситуации в обществе наиболее широко используются количественные методы тренда (экстраполяции) и интерполяции. *Экстраполяция* предполагает непрерывность развития

¹ Прогнозирование и планирование : учебное пособие / Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова, А. А. Новикова, Т. А. Салтанова. М., 1999. С. 19–21.

и преэмптентность будущего от прошлого, а также контролируемость перспектив. С ее помощью динамика прогнозируемых процессов и плановых показателей на перспективу определяется тенденциями их изменений в прошедшем периоде. *Интерполяция* представляет собой способ вычисления показателей, недостающих в динамическом ряду явлений, на основе установленной взаимосвязи.

Для получения достоверной информации о текущем состоянии объекта, регулирования и управления на основании личных познаний специалистов о предмете исследования широко используются *методы экспертных оценок*, которые позволяют решать следующие задачи:

- составление прогнозов возможных путей развития событий в различных сферах действия объекта управления;
- определение периодов развития совершаемых событий;
- выбор целей и задач управления с упорядочением их по приоритету важности;
- разработка альтернативных способов решения задач с оценкой привлекаемых средств;
- распределение материальных, финансовых и трудовых ресурсов при решении задач управления с учетом их приоритета;
- создание альтернативных вариантов развития событий при изменении макроэкономической ситуации и формулирование оценки их предпочтительности.

Методы экспертных оценок бывают индивидуальными и коллективными. Первые из них включают в себя: *аналитические методы*, содержащие логический анализ изучаемого процесса и самостоятельное составление экспертом доклада (записки); *анкетирование*; *метод интервью*, предполагающий прямой контакт эксперта и специалиста, при котором на основании ответов на заранее сформулированные вопросы определяются пути будущего развития регулируемого объекта.

Метод коллективных экспертных оценок имеет следующие разновидности: метод «комиссий», метод «Дельфи», «мозговая атака». При их применении разрабатываются вопросы для экспертов, и в зависимости от оценки важности тех или иных направлений развития эксперты ранжируют факторы в баллах от 0 до 10 или от 0 до 100 и т. д. Эти оценки сводятся в таблицу, и при суммировании соответствующих направлений развития определяются приоритеты для управленческих структур. Метод «Дельфи» предполагает анонимность экспертов, отказ от их анкетирования, личных контактов, коллективных суждений, широкое обеспечение информацией привлекаемых экспертов и обмен ею между ними

при каждой итерации опроса, обоснование их ответов для организаторов исследований. Метод «мозговой атаки» заключается в выдвижении определенной идеи, а затем она подвергается обсуждению, критике, в ходе которых идет процесс ее деструктурирования (разрушения). В результате формулируется контридея. Это позволяет за небольшой промежуток времени привлечь значительное количество экспертов для формирования различных направлений развития объекта управления. Наиболее часто такие методы используются при прогнозировании глобальных социальных вопросов, где нет достоверной количественной информации и, соответственно, перспективы реализации управленческих процессов имеют наибольшую степень субъективных воздействий.

Также следует выделить методы *моделирования* экономических явлений и процессов. Наибольшее распространение получили логические, математические, информационные модели; методы сценариев и деловых игр.

В современных условиях во всех развитых и во многих развивающихся странах при прогнозировании широко используется *форсайт-метод* (от англ. *foresight* — взгляд в будущее), нацеленный не столько на предсказание будущего, сколько на его формирование. Суть форсайта заключается в организации процесса прогнозирования, направленного на создание у участников общего видения будущего, которое все заинтересованные стороны стремятся поддержать сегодняшними действиями. Концепция современного форсайта базируется на следующих принципах:

- заинтересованность участников в предвидении будущего;
- готовность к сотрудничеству;
- концентрация на долгосрочной перспективе;
- желание и готовность объединить усилия и ресурсы;
- создание координирующей структуры, помогающей прийти к консенсусу.

По результатам форсайт-проектов создаются *дорожные карты* (*road map*) — понятие, пришедшее из американской культуры, которое включает в себя планы на будущее, наглядное представление сценария развития.

В 1995 г. был принят Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Этот нормативный документ провозглашает создание системы государственных прогнозов, которые во многом можно сравнить с индикативным планированием, существовавшим в ряде развитых странах.

Государственное прогнозирование — это система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономическо-

го развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Прогноз социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период. В соответствии со ст. 173 Бюджетного кодекса РФ прогноз социально-экономического развития страны, субъекта РФ, муниципального района (городского округа) разрабатывается на период не менее трех лет.

Исходным материалом для составления прогнозов, согласно федеральному закону, является комплексный анализ демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, состояния природных ресурсов, социальной структуры, внешнеэкономического положения Российской Федерации.

Прогнозы должны разрабатываться по народно-хозяйственным комплексам, отраслям экономики, по регионам и отдельно для государственного сектора. Социально-экономические прогнозы включают в себя количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

В соответствии с нормативными документами Правительство РФ должно разрабатывать Программу социально-экономического развития государства на среднесрочную перспективу (пять лет), исходя из положений, содержащихся в послании Президента РФ.

Составными частями программы должны быть: оценка итогов предыдущего развития и характеристика состояния экономики; концепция программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика.

При разработке ежегодного прогноза и краткосрочного плана правительственные структуры обязаны использовать проект сводного финансового баланса по территории Российской Федерации, перечень основ-

ных проблем, федеральных целевых программ, госзаказов и намечаемые проекторки развития государственного сектора экономики.

На наш взгляд, реализация указанного закона, по существу, должна выполнять задачи по регулированию всей внутриэкономической деятельности государства. Прошедшие после его опубликования годы показывают, что эти достаточно четко сформулированные требования и ограничения пока выполняются слабо. После 2008 г. Правительство РФ фактически стало утверждать только программы и стратегии развития федеральных округов и отдельных — проблемных — субъектов РФ.

4.2. Планирование, его основные виды, принципы, функции и методы

В современных теориях **планирование** означает процесс подготовки управленческого решения, базирующийся на обработке исходной информации и включающий в себя научную обоснованность целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях.

Как содержательный феномен, планирование представляет собой и метод государственного регулирования экономики, и инструмент оптимизации на всех уровнях управления народным хозяйством, и процесс принятия решений, и вид деятельности по составлению планов¹.

Макроэкономическое планирование есть научное предвидение развития и функционирования общественного воспроизводства, основанное на установлении его объективных закономерностей, тенденций социального и научно-технического прогресса. Его можно представить в виде организованной деятельности, осуществляемой государственными центральными планирующими органами при подготовке решений и мероприятий, которые определяются Центром с учетом согласования решений и взаимодействия всех звеньев системы управления в интересах развития как экономической системы в целом, так и отдельных ее элементов. В условиях различных экономических систем объектами планирования могут быть как экономические задачи (прежде всего экономический рост, подъем промышленного производства), так и социальные

¹ Вечканов Г. Планирование как система и метод управления // Экономист. 2012. № 12.

цели (например, развитие отсталых регионов страны, даже если это замедляет рост ВВП).

По форме проявления планирование бывает директивным и индикативным.

В России первоначально осуществлялось *директивное планирование* (от франц. *directive* — направлять) — разработка и принятие планов, имеющих силу закона, и комплекса мер, обеспечивающих их выполнение. До конца 80-х гг. директивное планирование являлось основным методом управления народным хозяйством.

Индикативное (от лат. *indicator* — указатель, *указывающее, рекомендательное*) планирование — средство реализации социально-экономической политики правительства путем принятия системы прогнозов, планов по дальнейшему развитию хозяйственных агентов, исключющее прямое государственное воздействие. Такое планирование, близкое по своей сути прогнозированию, предполагает разработку системы параметров (индикаторов), характеризующих развитие экономики страны, которые желательно достигнуть в соответствии со сроками плана. Система индикаторов охватывает практически все стороны функционирования национального хозяйства и жизни населения, но теория рекомендует формировать их с минимальным использованием обязательных требований, заданий к субъектам хозяйствования.

По характеру целей планирование может быть стратегическим и оперативным.

Стратегическое планирование (от др. греч. — искусство полководца) состоит в определении основных направлений социально-экономического развития государства с ориентацией на долгосрочную перспективу. При этом выбирают приоритеты развития на основе целей государственного регулирования национальной экономики, определяют пути, которыми пойдет экономика страны, формируют концепции дальнейшего развития общества.

Оперативное планирование содержит конкретизацию стратегических целей и средств их достижения.

Виды планов можно классифицировать по срокам планирования: а) краткосрочное (до 1 года); б) среднесрочное (до 5 лет); в) долгосрочное (свыше 5 лет).

Краткосрочное и среднесрочное планирование призвано реализовать намеченные цели правительства по достижению в национальной экономике основных макроэкономических показателей: стабильности цен, постоянных темпов экономического роста, полной занятости и сбалансированности платежного баланса. Долгосрочное планирование носит стра-

тегический характер и формирует концепцию социально-экономического развития страны на перспективу; в качестве главных объектов планирования выступают НТП и структурные изменения в национальной экономике.

По уровню (масштабам) экономики планирование бывает национальное, межрегиональное и региональное, межотраслевое и отраслевое, корпоративное и внутрифирменное.

Планирование должно базироваться на следующих принципах:

1. Научной обоснованности — разработка и реализация планов должны основываться на использовании объективных экономических законов, анализе тенденций научно-технического прогресса, обоснованной информации о положении дел в экономике и т. п.
2. Оптимальности — план должен являться результатом выбора наиболее эффективного в данных условиях варианта достижения поставленной цели.
3. Сбалансированности — план должен обеспечивать определенное соотношение между желаемыми целями экономической политики и возможностями национальной экономики для их достижения, способствовать движению национальной экономики к равновесному состоянию.
4. Сочетание рекомендательности и директивности. Планирование должно носить рекомендательный характер для субъектов, не участвующих в реализации плана, и директивный — для тех субъектов (прежде всего государственных), которые являются его участниками.
5. Адресности — выполнение плановых заданий, конкретных программ, заложенных в плане, должно предполагать конкретного субъекта их реализации.

Планирование должно осуществлять следующие функции:

- 1) аналитическую — анализ нынешнего состояния и перспектив развития национальной экономики в целом и ее отдельных сфер;
- 2) информационную — предоставление экономическим субъектам информации о состоянии и перспективах развития национальной экономики для принятия ими собственных обоснованных управленческих решений;
- 3) целеполагающую — определение тактических и стратегических целей развития национальной экономики;
- 4) практическую — определение правил и нормативов деятельности государственных и частных предприятий, а также общих условий развития национальной экономики.

Наиболее распространенными методами планирования являются балансовый, нормативный, оптимизации плановых решений, моделирование.

Балансовый метод — выявление и обеспечение социально-экономических пропорций и связей за счет построения системы балансов — таблиц, отражающих движение и использование соответствующих экономических ресурсов. Наибольшее распространение получили финансовые балансы (бюджет), материальные и внешнеэкономические (платежный баланс).

Нормативный метод — определение и использование системы норм и нормативов. *Норма* — это максимально допустимая величина. *Норматив* — соотношение элементов производственного и социального процессов. При регулировании необходимо использовать как обобщенные, так и конкретные нормы. Особенно важным это становится при формировании целей и задач стратегического управления и прогнозирования. Конкретизация норм и нормативов при планировании означает установление абсолютных количественных показателей макроэкономических объемов развития страны — ВВП, национального дохода, развития базовых отраслей реального сектора и т. п. Нормы и нормативы делятся на ресурсные (например, расход топливно-энергетических ресурсов на производство единицы какой-либо продукции); экономические (доход на душу населения); социальные (потребление килокалорий на душу населения, обеспеченность жилой площадью); финансовые (размер уставного капитала банка, амортизационные отчисления и т. д.).

С помощью нормативов может регулироваться как финансовый сектор, так и структуры рыночной экономики. Распространено применение нормативов платежей и социальных норм, например, норматив отчислений обязательных резервов кредитных организаций в фонд обязательных резервов Банка России, минимальный размер оплаты труда, продолжительность рабочего времени, недели, отпуска и др. С помощью законодательных документов вводятся нормативы для различных членов общества по пенсионному обеспечению, регулируются расходы бюджета на управление, судебную власть, национальную оборону, обеспечение правоохранительной деятельности и безопасности государства, образование, здравоохранение и т. п.

Разновидностью нормативов являются стандарты и лимиты. К примеру, действует федеральный стандарт социальной нормы площади жилья (для определения размера оплаты жилья и коммунальных услуг) для одиноко проживающих граждан в размере 33 кв. м общей площади жилого

помещения. Органы государственной власти субъектов РФ могут в соответствии с законодательством страны устанавливать региональные стандарты социальной нормы площади жилья, а также делегировать такое право органам местного самоуправления.

Сущность метода *оптимизации плановых решений* заключается в разработке нескольких вариантов расчетов и определении того варианта, при котором оптимум развития объекта управления (наилучшее состояние системы) достигается при минимальных затратах ресурсов, как материальных, так и финансовых, и трудовых. По заданию Минэкономки России каждый год субъекты РФ должны разрабатывать сценарий развития территории в будущем году. Как правило, таких сценариев разрабатывается два: оптимистический и пессимистический.

Моделирование — воспроизведение характеристик экономического объекта на искусственной модели, специально созданной для его изучения. Экономико-математическая модель позволяет судить не обо всем объекте, а о наиболее существенных его величинах.

Выделяют *статические* модели, которые описывают моментное состояние экономики, и *динамические*, показывающие развитие объекта исследования.

По функциональному признаку модели подразделяются:

- на описывающие производственные процессы (межотраслевые и межрегиональные балансы, модели оптимизации структуры производства);
- описывающие социальные процессы (модели прогнозирования доходов и потребления населения; демографических и миграционных процессов; занятости и безработицы и т. д.).

Моделирование макроэкономических процессов (построение с помощью математического аппарата упрощенного представления национальной экономики в форме уравнений, учитывающих затраты всех факторов производства, цели и задачи экономической политики) является одним из инструментов управления народно-хозяйственными процессами. Впервые моделирование экономики, основанное на схемах расширенного воспроизводства К. Маркса, получило развитие в Советском Союзе в 20-е гг. прошлого века. Первые модели линейного программирования были построены лауреатом Нобелевской премии Л. В. Канторовичем в 1939 г. для решения проблем организации промышленности и транспорта. Но в силу их сложности в сравнении с симплекс-методом, разработанным Дж. Данцигом в 1947 г. для планирования отдельных операций военно-воздушных сил США, а в дальнейшем широко использо-

ванным в линейном программировании в капиталистических странах, они не получили адекватного распространения. Тем не менее использование этих моделей, а также применение инструментария В. В. Новожилова, В. С. Немчинова, Ю. В. Яременко и других способствовало широкому распространению математических методов в народно-хозяйственном планировании СССР.

Большой вклад в формирование теории межотраслевого анализа внес американский экономист В. Леонтьев, использующий балансовый метод. Именно он является признанным родоначальником экономико-математического программирования с применением линейных моделей, а также динамической модели «затраты — выпуски» (input-output). В России эта модель называется «межотраслевой баланс». Формализованный подход позволяет показать, какое количество данного продукта потребляется для производства каждого из остальных продуктов. Межотраслевой баланс, кроме конечного производства, промежуточного использования, позволяет изучать доходы хозяйственных агентов в процессе производства товаров и услуг. Также изучение обменов, связывающих отрасли между собой, дает возможность составлять различного вида прогнозы, необходимые для экономической политики и государственного программирования (планирования).

Таблица 4.1

Схема баланса межотраслевых потоков

№ отрасли	1-й квадрант				2-й квадрант				X
	1	2	3	4	C	I	G	Y	
1	x_{11}	x_{12}	x_{13}	x_{14}	C_1	I_1	G_1	Y_1	X_1
2	x_{21}	x_{22}	x_{23}	x_{24}	C_2	I_2	G_2	Y_2	X_2
3	x_{31}	x_{32}	x_{33}	x_{34}	C_3	I_3	G_3	Y_3	X_3
4	x_{41}	x_{42}	x_{43}	x_{44}	C_4	I_4	G_4	Y_4	X_4
D	D_1	D_2	D_3	D_4	-	-	D_g	-	D_Σ
W	W_1	W_2	W_3	W_4	-	-	W_g	-	W_Σ
P	P_1	P_2	P_3	P_4	-	-	-	-	P_Σ
VA	VA_1	VA_2	VA_3	VA_4	-	-	VA_g	-	VA_Σ
X	X_1	X_2	X_3	X_4	C	I	G	Y	
	3-й квадрант				4-й квадрант				

Таблица Леонтьева (табл. 5.1) представляет собой матрицу, в строках которой показано, куда направляются материальные потоки каждой из рассматриваемых отраслей производства. Левая верхняя часть таблицы (1-й квадрант, представляющий собой в данном случае квадратную матрицу 4×4) показывает потоки товаров и услуг, которыми отрасли обмениваются между собой. Например, отрасль № 1 (скажем, сельское хозяйство) продает свою продукцию самой себе (клетка 11), отрасли № 2 (пищевая промышленность, клетка 12) — текстильной промышленности (клетка 13) и т. д.¹

Но распределение продукции не исчерпывается межотраслевыми потоками. Часть продукции идет также в так называемое конечное потребление (использование), представленное правой верхней частью таблицы (2-й квадрант — прямоугольник, число строчек которого соответствует числу рассматриваемых отраслей, а число колонок — количеству видов конечного потребления). Так, часть продукции сельского хозяйства покупается частными лицами и потребляется в домашних хозяйствах (C_1). Другая часть накапливается (например, идет на прирост запасов зерна, увеличение поголовья скота) (I_1). Какая-то часть закупается государством (G_1). Продукция, распределенная в межотраслевых потоках (т. е. в 1-м квадранте), называется промежуточным продуктом, а продукция, вошедшая в конечное потребление (использование) и представленная во 2-м квадранте, — конечным продуктом.

Конечный продукт состоит из товаров и услуг, идущих в личное потребление (C), капиталовложения (в основной капитал и прирост товарных запасов, I), государственные закупки (G) и чистый экспорт $X-M$ (т. е. экспорт за вычетом импорта). Продукция большинства отраслей по своей материальной форме может быть использована и как промежуточная, и как конечная. К примеру, продукция машиностроения используется в значительной мере для инвестиций в основной капитал (оборудование), но часть ее в виде деталей, компонентов — как промежуточный продукт в других отраслях. Топливо, которое идет на производство электроэнергии, — промежуточный продукт; топливо, которое покупается для отопления жилищ, входит в конечный продукт, как и топливо, которое экспортируется.

Стоимость всей продукции отрасли, независимо от способа ее использования, называется валовой продукцией отрасли. Конечный продукт есть совокупный отечественный продукт за вычетом промежуточного продукта.

¹ Меньшиков С. Новая экономика. Основы экономических знаний : учебное пособие. М., 1999. С. 209–215.

Конечный продукт состоит из товаров и услуг, идущих в личное потребление (С), капиталовложения (в основной капитал и прирост товарных запасов, I), государственные закупки (G) и чистый экспорт X–M (т. е. экспорт за вычетом импорта). Продукция большинства отраслей по своей материальной форме может быть использована и как промежуточная, и как конечная. К примеру, продукция машиностроения используется в значительной мере для инвестиций в основной капитал (оборудование), но часть ее в виде деталей, компонентов — как промежуточный продукт в других отраслях. Топливо, которое идет на производство электроэнергии, — промежуточный продукт; топливо, которое покупается для отопления жилищ, входит в конечный продукт, как и топливо, которое экспортируется.

Стоимость всей продукции отрасли, независимо от способа ее использования, называется валовой продукцией отрасли. Конечный продукт есть совокупный отечественный продукт за вычетом промежуточного продукта.

Промежуточный продукт общества равен совокупным текущим материальным затратам отраслей, производящих товары и услуги.

Конечный продукт общества (ВВП) тождественно равен сумме добавленной стоимости всех отраслей.

$$\text{ВВП} = C + I + G + (X - M). \quad (4.1)$$

Конечный ВВП состоит из:

С — личное потребление товаров и услуг;

I — капиталовложения в основной капитал и прирост товарных запасов;

G — государственные закупки;

X–M — чистый экспорт (т. е. экспорт за вычетом импорта).

Макроэкономические показатели должны находиться в равновесии друг с другом, чтобы обеспечить нормальное развитие экономики в целом и отдельных рынков в частности. Макроэкономические пропорции характеризуют определенные соотношения между национальным продуктом и национальным доходом и их частями. Конечный продукт — это обобщенное выражение совокупного общественного спроса. Промежуточный продукт соответствует промежуточному спросу, а тот, в свою очередь, полностью зависит от конечного спроса. Другими словами, чтобы развитие экономики шло гладко, надо чтобы для каждой части 2-го квадранта нашлась соответствующая и по возможности приблизительно равная ей часть 3-го квадранта.

Здесь даны минимальные общие представления о межотраслевом балансе. В любом случае властные органы осуществляют большие закуп-

ки на предприятиях и организациях государственной собственности, где сейчас в России занято около трети всей рабочей силы. Происходящее между ними и частным сектором движение материальных и финансовых потоков требует участия правительственных структур в регулировании межотраслевых пропорций. Хотя в 90-е гг. в отечественной экономике отказались от активного применения межотраслевого баланса в прогнозировании и планировании, опыт других стран показывает, что невозможно добиться эффективного развития общества без использования адекватных методов макроэкономического регулирования.

4.3. Опыт использования директивного и индикативного планирования

Планирование национального хозяйства имеет существенное значение в развитии почти каждого государства, но его роль может существенно отличаться от состояния национального хозяйства. Необходимость ускоренного роста, решения задач инновационного прорыва, наряду с расширением государственного сектора, заставляло многие страны во второй половине XX в. интенсивно использовать макроэкономическое планирование. Оно применялось в странах Скандинавии, Франции, Японии, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, малых государствах Европы, Израиле, Южной Корее, Индии, Бразилии, Венесуэле, Пакистане, большинстве членов ОПЕК, включая Иран и Саудовскую Аравию. Также директивное планирование применялось в государствах социальной ориентации. Накопленный опыт позволяет сформулировать определенные закономерности, которые могут пригодиться в регулировании экономики России.

В современных условиях различных форм хозяйствования и отношений собственности директивное планирование противопоставляется индикативному. Планирование — это процесс познания и компромиссов. Планирование служит инструментом познания. Основные задачи планирования связаны со сбором и тщательной оценкой информации о будущем.

Идеолог перехода Западной Германии к социальному хозяйству В. Ойкен выделял две «чистые» формы планирования: 1) все планируется индивидуальными хозяйствами (абстрактная модель «рыночного хозяйства»); 2) все планируется из Центра. При этом В. Ойкен одним

из первых теоретиков дал описание смешанной экономики: в реальной действительности не имеют смысла ни индивидуальное планирование без ориентиров из Центра, ни централизованное планирование без индивидуального¹.

Для социалистической системы хозяйствования была характерна форма директивного (централизованного) планирования, при котором план экономического и социального развития страны приобретал силу закона и становился обязательным для всех звеньев народного хозяйства.

Основой централизованного планирования являлись господствовавшая в экономике общественная (государственная и колхозно-кооперативная) собственность и высокий уровень концентрации производства, что позволяло доводить плановое задание в форме директивы до каждого субъекта (региона, отрасли, отдельного производителя). Такой механизм обеспечивал оптимизацию номенклатуры и ассортимента продукции, рациональное использование ресурсов, низкие издержки производства, в том числе из-за отсутствия дополнительных расходов на реализацию продукции, а также всеобщую занятость и практически полное отсутствие безработицы. Эти факторы способствовали установлению очень низких цен на товары народного потребления, что стимулировало их потребление и приводило к дефициту, очередям, распределению по карточкам (талонам). В такой системе хозяйствования отсутствовала обратная связь между потребителем и производителем. Поэтому в экономике не было стимулов повышения качества товаров народного потребления, расширения их ассортимента.

Директивное планирование оказалось наиболее эффективным методом управления экономикой Советской России в экстремальных условиях: индустриализации, создания за короткий промежуток времени новых отраслей (автомобилестроение, авиастроение, химическое производство и др.), войны и преодоления послевоенной разрухи, перемещения производственных мощностей из европейской части России и Украины на Урал, в Сибирь, Казахстан и Среднюю Азию. Однако чрезвычайные меры не могут применяться бесконечно.

Выдающийся венгерский экономист Я. Корнай одно из главных особенностей стран социалистического развития с соответствующим набором инструментов при госсобственности видел в дефиците ресурсов и товаров, преодолеть которые не помогло и планирование. «В механизме макроэкономического планирования социалистического хозяй-

¹ Ойкен В. Основы национальной экономики. М., 1996. С. 106.

ства отсутствует автоматизм, обеспечивающий немедленную реакцию плановых показателей предложения на изменения среднего уровня плановых цен»¹. Корнаи исходил из того, что централизованная экономика не в состоянии отражать интересы реального мира, дефицит неустраним при сохранении вертикального подчинения предприятий государству (включая, по отечественной терминологии, естественные монополии).

С середины 50-х гг. в условиях развертывания научно-технической революции директивное планирование показало свою несовместимость с успешным решением технологических и социальных целей развития общества. Правительство пыталось внедрять товарно-денежные отношения, например хозрасчет между предприятиями государственной собственности отраслей, республик и регионов, но с каждым годом темпы роста ВВП уменьшались. Как показал опыт развития отечественного хозяйства, в мирной, неэкстремальной обстановке директивное планирование потеряло свои преимущества перед другими методами, которые используют государства в рыночных условиях.

В «лихие девяностые» с распадом Советского Союза центральные органы управления страны полностью отказались от централизованного планирования на уровне государства и занимались регулированием преимущественно финансовых показателей. Это соответствовало монетаристским воззрениям, которые на протяжении последних двадцати лет международные финансовые организации внедряют в экономику развивающихся стран.

Опыт Советского Союза по общегосударственному планированию усиленно применялся развитыми странами Европы, но там использовали не директивное, а индикативное планирование.

К главным факторам, вызывающим потребность в планировании в условиях рыночной экономики, можно отнести следующие.

1. Механизм свободного рынка обладает всеми признаваемой неустойчивостью, для преодоления которой требуется макроэкономическое регулирование. Для этого, согласно теории Дж. Кейнса, следует преодолевать циклические колебания производства, валового дохода, занятости, инвестиций и т. п. В середине 2010-х гг. многие экономисты и политики поддерживают идею обязательной организации национального (или даже межгосударственного) финансово-планирующего органа и формулируют требования о необходимости регулирования общего

¹ Корнаи Я. Дефицит. М., 1990. С. 518.

спроса посредством финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики. В настоящее время правительства многих стран идут на приобретение акций частных компаний с целью повышения устойчивости экономики.

2. По мере усложнения масштабов стратегической деятельности усложняются и технологические связи между агентами рынка. Из-за отсутствия планирования трудности одного сектора экономики будут распространяться на множество других, а рыночные рычаги требуют значительного времени на преодоление технологических трудностей и порождают большие потери. Необходимость сознательного планирования с самого начала востребована при реализации крупных инвестиционных проектов, например, для создания новых производств или новых отраслей.

3. Постиндустриальные страны испытывают большую потребность в преодолении негативных последствий загрязнения окружающей среды. Планирование занимается здесь не только затратами и выпуском продукции, но и организацией борьбы против негативных экологических последствий.

4. На протяжении многих десятилетий существовало экономическое соревнование между социалистическими и капиталистическими странами. Сейчас, когда в мире сформировалась однополюсная экономическая система, ей надо показывать свое преимущество перед подсистемами, имеющимися в других странах, с различными вариантами построения внутренней экономики. Например, Скандинавские страны, Япония, не говоря уж о Китае, в планировании своей экономики видят те преимущества, благодаря которым они добились экономического развития.

5. Современные объединения лиц наемного труда выдвигают такие социальные требования, которые невозможно решить без государственного вмешательства. Данные институциональные преобразования общества породили целые теории по интеграции общества, где один из принципов — необходимость планирования как на уровне предприятий, так и на уровне рынка государства.

Существующие на Западе подходы к планированию отличаются от того его понимания, которое сложилось в нашей экономической теории. Имеется ряд принципиальных различий между директивным и индикативным планированием.

Если директивный план, который разрабатывался в Советском Союзе, был в основном производственно-техническим, то индикативный — это главным образом финансово-экономический план.

В директивном планировании основное внимание уделяется производству продукции в натуральном исчислении исходя из имеющихся производственных мощностей, т. е. производству. Общеэкономические показатели только на заключительной стадии позволяют сбалансировать натуральный план, но не являются его основными объектами. При индикативном планировании на первое место ставится сбыт и реализация товаров. Государственное регулирование нацелено в основном на совершенствование макроэкономических показателей. В странах с рыночной экономикой в качестве таких показателей, характеризующих развитие национального хозяйства, могут применяться: параметры экономического роста, различные структуры и пропорции в экономике, индикаторы финансов и денежного обращения, рост инфляции, уровень занятости и безработицы, доходов, жизни, сальдо платежного и торгового балансов и т. д. Больше всего эти показатели разрабатываются для государственного сектора экономики, но немало их рассчитывается и для корпоративных предприятий.

Индикативные планы не являются обязательными к исполнению, а носят рекомендательный характер, стараясь компенсировать различные сбои и отказы рыночного механизма, регулируют его и обеспечивают постоянную совместимость с социальными целями страны. Однако директивность и индикативность планирования связаны не столько с обязательностью или необязательностью планов, сколько с тем, какой вид собственности лежит в основе экономической системы. В середине XX в. многие рыночные страны увеличили государственную собственность, через их госсектор появилось индикативное планирование.

Система индикативного планирования дополняет рынок, корректируя его недостатки и указывая на возможные направления развития. Индикативное планирование основывается на подключении к анализу и процессу принятия решений всех экономических и социальных партнеров (государственной администрации, предпринимателей, профсоюзов) для совместного выявления проблем в различных областях и по возможности предложения конкретных решений.

Наконец, индикативное планирование выполняет значительные информационные функции и влияет на поведение экономических агентов, указывая экономическим и социальным партнерам те общие информационные данные, которые позволяют им самим сделать выбор.

Рассмотрим факторы, которые определяют возможность осуществления планирования в рыночной экономике.

1. При планировании национальной экономики у правительства увеличивается доля ресурсов, которой оно может распоряжаться. Есте-

ственно, что наиболее эффективно это осуществляется при наличии объемного государственного сектора, но и косвенно такое положение влияет на использование ресурсов в частном секторе.

2. Возросший уровень организации людей и предприятий позволяет оказывать позитивное влияние на рост экономики и обеспечивать согласованность действий различных агентов (например, банковского сектора, расширения зоны внешней торговли), а в отдельных странах это проявляется в мощном развитии базовых секторов экономики, к примеру, топливно-энергетического).
3. Созданные во время кризисных ситуаций планирующие органы разных стран продолжают существовать и после преодоления негативной ситуации. Функционирование таких структур является дополнительной возможностью осуществления планирования.
4. Современные экономические теории уделяют большое внимание различным инструментам планирования. Реализация этих теорий позволяет добиваться полезных результатов как в отдельных странах, так и в целом в мировой экономике.
5. Развитие статистики идет по пути построения нового круга наблюдений, предъявляет повышенные требования к качеству информации. Системы национальных счетов по-новому формируют информационную базу управления и заставляют изменить подходы к составлению различных видов балансов.
6. Компьютеризация управления позволяет разрабатывать различные варианты развития экономики и строить систему планов и прогнозов, которые не были возможны еще в 1990-е гг.

Индикативное планирование утверждено в ряде государств. О нем говорится в конституциях Индии, Испании, Италии, Португалии и других стран (в Конституции РФ об этом не сказано), а пик популярности был после Второй мировой войны, когда проходила индустриализация их экономик.

На Западе наибольшее распространение государственное планирование получило во Франции. Теоретической основой его является **дирижизм** — экономическая политика, придающая государству как гаранту общего интереса ведущую роль в принятии экономических решений¹. Первый пятилетний план Франции (1947–1952 гг.) охватывал шесть ключевых отраслей экономики: угольную промышленность, энергетику, черную металлургию, производство цемента, сельскохозяйственное

¹ Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. Французская, русская, английская, испанская терминология : в 2 т. М., 1994. Т. 1. С. 574.

машиностроение, внутренний транспорт. Успешное его решение позволило в дальнейшем распространить планы на экономику всей страны.

Как известно, в 1992 г. в Европе сформировался Европейский союз (ЕС), и рост национальных экономик стал более зависим от экономик других стран. В основном сейчас используются косвенные методы воздействия на частный и государственный сектора национальных хозяйств, а главное внимание уделяется стабильному функционированию, недопущению спада производства, достижению параметров кратко- и среднесрочных прогнозов.

В США реализация отношений в сфере государственного потребления базируется на плановых началах и программно-целевом методе бюджетного планирования. Каждое федеральное ведомство четко планирует свою деятельность на кратко-, средне- или долгосрочной основе. В начале XXI в. в США осуществлялось более 3200 федеральных и региональных программ в области экономической, научно-технической, промышленной, военной, внешней и социальной политики¹.

В Японии общегосударственное экономическое планирование представляют государственные программы, которые ориентируют отдельные сектора экономики на выполнение общенациональных программ совершенствования структуры хозяйствования. Развитие Японии во многом определялось успешной модернизацией тяжелых и химических отраслей. Такой сдвиг в индустриальной структуре оказался главным элементом механизма «японского экономического чуда». Пятилетние планы в Японии являлись устоявшейся формой общенационального планирования. В процесс разработки планов привлекались все правительственные ведомства, имевшие отношение к экономике, прежде всего Министерство внешней торговли и промышленности и Министерство финансов.

В 1990–2000-х гг. в планировании Японии большое внимание уделялось комплексности, а также проблемам экспорта. Как показала история, большинство крупных японских компаний и банков при формировании своей экономической политики ориентируются на установки национального плана.

В 2000-е гг. усиливается интеграция стран Европы, происходит формирование различных экономических союзов в Северной Америке, в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Все это вынуждает многие индустриальные страны считать общенациональное планирование пройденным

¹ Федорович В. А., Патрон А. П. США: государство и экономика / Институт США и Канады РАН. М., 2005. С. 295, 297.

этапом управления, успешно применявшимся в период восстановления экономики после Второй мировой войны и в начале научно-технической революции. С учетом процессов глобализации все большее значение придается координации экономической политики в рамках различных союзов, финансовых и структурных фондов. Экономическая интеграция вызывает отказ от планирования макроэкономических показателей роста экономики отдельного государства, основное внимание уделяется финансовым показателям и социальным.

Успешное функционирование развивающихся стран в 1990-е и 2000-е гг., благоприятная внешняя ситуация позволяли властям меньше напрямую вмешиваться в национальную экономику. Хотя внешне роль индикативного планирования уменьшается, тем не менее часто на смену общенациональному планированию приходит комплекс программ развития отдельных секторов или направлений экономики, например, инновационных процессов, повышения занятости населения в сельскохозяйственных районах, конверсии и т. д. Можно сказать, что индикативное планирование все больше переходит к прогнозированию и заменяется целевым программированием.

Кризис 2008–2009 гг. в странах «золотого миллиарда» заставляет снова задуматься о применении и расширении планирования, в том числе в отечественной экономике.

4.4. Государственные программы как способ решения социально-экономических проблем развития современного общества

При отказе от широкого использования планирования как основного способа прямого регулирования социально-экономического развития общества на первое место в методах государственного управления выходит программирование. Его использование базируется на применении **программно-целевого метода управления** — формировании системы комплексных решений крупных макроэкономических проблем.

Сущность метода состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью для общества при необходимом обеспечении ресурсами. Метод включает в себя разработку программ с учетом стра-

тегических целей, определение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению.

Программно-целевое управление строится по схеме «проблема — цели — пути — способы — средства — результат». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем — более детализированные способы и средства.

Программный подход как метод решения долговременных комплексных проблем социально-экономического развития органически присущ индустриальной и постиндустриальной системам хозяйствования. Программирование охватывает как все национальное хозяйство, так и локальные объекты государственного регулирования. Однако при всей своей важности этот подход не должен распространяться на все стороны хозяйственной жизни, так как в этом случае он будет сходен с целевым народно-хозяйственным (государственным) планированием, а негативные аспекты такого управления уже отмечены нами ранее. Программирование должно быть нацелено на решение основополагающих проблем экономики, тем более что многоукладность федерального хозяйства накладывает определенные ограничения на применение одинаковых подходов ко всем субъектам хозяйствования.

На наш взгляд, необходимость внедрения программирования в современных условиях обусловлена следующими факторами:

- 1) в усложнившейся структуре национального хозяйства растет число комплексных проблем развития экономики. В ходе их решения необходимо, наряду с производственно-технологическими вопросами, учитывать социальные, финансово-экономические, экологические, организационные аспекты;
- 2) в 2010-е гг. самой важной проблемой является стабилизация социально-экономической обстановки (выживание субъектов хозяйствования), а модернизация должна качественно изменить ситуацию в экономике;
- 3) важнейшей целью управления государственным хозяйством должно стать, наряду с устойчивым экономическим ростом, увеличение личного потребления, которое будет являться постоянным стимулом для устойчивого развития экономики.

В практике управления народным хозяйством элементы программного подхода — комплексность, централизация полномочий и концентрация ресурсов, проблемная ориентация мероприятий — начали использоваться почти 100 лет назад. В России первой программой в условиях превалирования государственной собственности был план ГОЭЛРО — комплексный государственный план электрификации страны, принятый в 1920 г.

Он опередил директивное планирование. На уровне государства программы применяются и в других странах. Так, федеральным правительством США в 30-е гг. была принята программа по развитию производств в долине реки Теннесси. В послевоенный период была реализована программа по созданию в местности Силиконовая долина (штат Калифорния) комплекса организаций, предприятий и лабораторий по разработке и выпуску средств электроники и вычислительной техники для нужд военной промышленности. В Японии в 1970 г. был создан город науки Цукуба (программа технополисов, программа исследовательских центров — research core — исследовательское ядро). Сейчас в Японии таких ядер 28. В Республике Корея в г. Тэджон в 60–90-е гг. XX в. организован крупнейший научный центр для создания и реализации различных инновационных программ по выводу страны на новый технологический уровень.

В настоящее время в России **государственной программой** является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности¹.

Обычно применение программ вызвано рядом условий: временной характер решаемой проблемы; возможность и необходимость достижения поставленных целей; комплексный характер проблемы; необходимость межрегионального или межотраслевого (межведомственного) подхода к ее решению.

Государственные программы разрабатываются исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития России и основных направлений деятельности Правительства РФ на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ.

Государственная программа включает в себя:

- 1) *федеральные целевые программы* (ФЦП);
- 2) *подпрограммы*, направленные на решение конкретных задач исходя из их масштабности и сложности и содержащие:
 - *ведомственные целевые программы*;
 - *отдельные мероприятия органов государственной власти*.

¹ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : Постановление Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 г. / СПС «Консультант Плюс»[Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru>.

Целевые программы можно классифицировать по нескольким признакам.

По содержанию выделяют экономические, социальные, научно-технические, инновационные, инвестиционные, экологические, оборонные программы. Кроме социально-экономических проблем, они могут быть направлены на решение политических, национальных, чрезвычайных, религиозных задач, проблем преступности и т. д.

Государственная программа содержит:

- а) паспорт государственной программы;
- б) характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации, основные показатели и анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации государственной программы;
- в) приоритеты и цели государственной политики в соответствующей сфере социально-экономического развития, описание основных целей и задач государственной программы, прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации государственной программы;
- г) прогноз конечных результатов государственной программы, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;
- д) сроки реализации государственной программы в целом, контрольные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей;
- е) перечень основных мероприятий государственной программы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, а также иных сведений в соответствии с методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ, которые утверждаются Министерством экономического развития РФ по согласованию с Министерством финансов РФ;
- ж) основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение цели и конечных результатов государственной программы, с обоснованием основных положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов;

- з) перечень и краткое описание федеральных целевых программ и подпрограмм;
- и) перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с обобщенными целевыми индикаторами государственной программы;
- к) обоснование состава и значений соответствующих целевых индикаторов и показателей государственной программы по этапам ее реализации и оценка влияния внешних факторов и условий на их достижение;
- л) информацию по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета государственной программы (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации государственной программы);
- м) описание мер государственного регулирования и управления рисками с целью минимизации их влияния на достижение целей государственной программы;
- н) методику оценки эффективности государственной программы.

Также государственная программа может содержать:

- прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации государственной программы;
- обоснование необходимости применения налоговых, таможенных, тарифных, кредитных и иных инструментов для достижения цели и конечных результатов государственной программы;
- информацию о прогнозных расходах субъектов РФ, государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, внебюджетных фондов, а также перечень реализуемых ими мероприятий.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» оценка планируемой эффективности государственной программы осуществляется ответственным исполнителем на этапе разработки проекта программы в целях определения вклада результатов программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности России.

Условием достижения эффективности программы предлагается считать успешное (полное) выполнение запланированных на пери-

од ее реализации целевых индикаторов, показателей и мероприятий в установленные сроки. В качестве основных критериев планируемой эффективности государственной программы предусмотрены два вида таких критериев:

- критерии экономической эффективности, характеризующие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие России в целом, влияние ожидаемых результатов реализации программы на различные сферы экономики страны, включая как прямые (непосредственные) эффекты от реализации программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики;
- критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Такого же рода положения, касающиеся оценки эффективности государственных программ, например Москвы, зафиксированы в Постановлении правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-пп «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности программ города Москвы».

На наш взгляд, положения об оценке эффективности государственных программ носят слишком общий характер, не содержат прямых методических рекомендаций, которые можно положить в основу разработки прикладной методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и непосредственно применять для расчета эффективности, в частности социальной.

Самая простая формула по оценке эффективности государственных программ: соотношение между результатами, получаемым эффектом и затратами ресурсов на осуществление той или иной деятельности.

Логическая формула эффективности в рамках такого подхода имеет вид:

$$\text{ЭФ} = \text{РД} / \text{ЗД}, \quad (4.2)$$

где ЭФ — эффективность экономического действия;

РД — результат (полезный результат) действия;

ЗД — затраты, расход ресурсов на осуществление действия, приводящего к результату РД.

При определении планируемой эффективности числитель и знаменатель в формуле (4.2) представляют собой проектные (заложенные в план), намечаемые действия, т. е. ожидаемые величины.

Для определения реальной эффективности числитель и знаменатель формулы должны отражать значения, установленные после осуществления действий, по факту.

Применительно к эффективности программной деятельности и целевых программ формула принимаемый вид:

$$\text{ЭЦП} = \text{РЦД}/\text{ЗЦП} \quad (4.3)$$

где ЭЦП — эффективность программы (проектная или реальная);

РЦД — целевой результат программной деятельности (проектный или реальный) в натуральном или стоимостном измерении;

ЗЦП — затраты на целевую программу (проектные или реальные), исчисляемые чаще всего в стоимостном выражении.

В качестве информационной базы оценки проектной эффективности государственных программ необходимо использовать прежде всего проектные значения целевых индикаторов программы и распределенные по целевым задачам бюджетные расходы на ее осуществление. Если база сравнения не содержится в проекте программы, ее необходимо определять лицам, проводящим оценку эффективности.

Перечень программ, принимаемых к финансированию из государственного бюджета, находится в специальных приложениях к закону о федеральном бюджете на каждый год. Количество ФЦП, которые финансировались в 2000-е гг., было примерно одинаково и колебалось от 60 до 100 единиц. На 2013 г. к финансированию госбюджет принял 50 программ, все они были включены в приложение 18 Закона РФ «О федеральном бюджете на 2013 год» с объемом финансирования в 1,022 трлн руб.

Следует отметить, что в 2014 г. предполагается финансирование 45 программ, в 2015 г. — 42 программ. Таким образом, Правительство РФ не планирует расширения границ применения ФЦП в условиях перехода на программные методы бюджетного планирования.

При принятии программ все большее значение в России приобретают субъективные интересы и лоббистские рычаги.

По примеру Правительства РФ многие субъекты РФ принимают на своем уровне региональные программы для решения актуальных проблем территории. С теоретической точки зрения отбор, разработка этих программ должны проходить аналогичные этапы, как и госпрограммы. Но проблема финансирования здесь сложнее, чем на уровне Федерации. В связи с тем, что бюджеты отдельных субъектов РФ получают помощь из федерального бюджета на 50–80% и, по существу, не обеспечивают себя даже в соответствии с минимальными социальными нормативами, найти дополни-

тельные финансовые ресурсы для решения актуальных проблем развития хозяйства территории практически нереально. Многие региональные программы, утвержденные на уровне республики, области, края и не обеспеченные бюджетными средствами, превращаются в несбыточные проекты.

Те программы, которые носят комплексный характер по развитию субъектов РФ, должны включаться в качестве подпрограмм социально-экономического развития укрупненных регионов (как правило, федеральных округов). Для этого предлагается выделять среди программ отраслевые и региональные программы, которые существенно отличаются от других и по разработке, и по реализации. Специалистами рассматриваются вопросы об изменении всего экономико-организационного механизма принятия и осуществления программ, и предлагается сделать его более четким, ограничить многозначность толкования отдельных его положений.

Обязательным условием успеха программных мероприятий являются соответствие целей программы целям стратегии социально-экономического развития региона и учет особенностей территории.

Система оценки целевых программ должна основываться на показателях роста ВРП, достигнутых результатах, социальном эффекте и бюджетной эффективности. Анализ результатов выполнения и хода реализации программы предусматривает использование общих и частных показателей, в том числе показателей конечного и частного конечного эффектов, а также показателей непосредственного результата. На уровне региона должна проводиться работа по ежегодному подведению итогов реализации для последующей корректировки программы и овладению, таким образом, полным циклом управления программой.

Это должно позволять решать следующие задачи:

- периодическое (ежегодное) определение промежуточных результатов реализации программ по развитию территории;
- оценка эффективности полученных результатов;
- выявление необходимости корректировки программ.

В качестве непосредственных результатов реализации программы можно рассматривать:

- выполнение конкретных мероприятий, включенных в программу на анализируемый период (год);
- достижение результатов в экономической и социальной сферах территории, обусловленных выполнением мероприятий, предусмотренных программой за анализируемый период;
- изменения субъективных качественных оценок репрезентативными группами населения региона социально-экономической си-

туации, произошедшими за анализируемый период (как правило, год) реализации программы.

С годами проблема финансирования ФЦП усложняется. Можно предположить, что власти России раньше принимали программы с заниженным учетом реальных финансовых возможностей государства. В связи с тем, что проблемы, которые послужили причиной принятия программ, невозможно решить в короткий период, с каждым годом оканчивающиеся по срокам, но не реализованные по мероприятиям программы продлеваются, и их общее количество должно расти. Некоторые ФЦП превратились в декларации, и в отдельные годы одно из приложений к Закону о федеральном бюджете состояло из программ, утвержденных Правительством РФ, но не получивших финансового обеспечения в данном году.

В настоящее время эффективность целевого программирования в экономике Российской Федерации невелика, и часто оно заменяется текущим административным управлением.

Неудовлетворительную эффективность государственного программирования в определенной степени должно решить создание **системы национальных проектов**. Президентом РФ в 2005 г. были сформулированы идеи и определены ключевые содержательные моменты четырех приоритетных национальных проектов как нового механизма решения задачи по повышению качества жизни граждан России, как формы концентрации на этом направлении бюджетных и административных ресурсов.

Сферами реализации проектов были выбраны: здоровье, образование, доступное, комфортное жилье и сельское хозяйство. Однако до сих пор (2013 г.) понятие проекта как особого механизма реализации задач и функций государства и местного самоуправления не формализовано в действующем законодательстве, и базовыми федеральными нормативными правовыми актами, в которых определены основные содержательные контуры всех четырех национальных проектов, можно назвать программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Содержание приоритетных национальных проектов определено в самом общем виде, путем перечисления основных направлений и мероприятий проектов. Количественные и качественные показатели этих мероприятий, источники и объемы их финансирования, как правило, не указываются.

Документы, в которых комплексно закреплена система целевых и финансовых показателей приоритетных национальных проектов, утверждаются президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритет-

ных национальных проектов и демографической политике. Он включает в себя следующие элементы:

- параметры реализации приоритетных национальных проектов в Российской Федерации и в субъектах РФ;
- сетевые графики приоритетных национальных проектов;
- соглашения между федеральными министерствами и органами исполнительной власти субъектов РФ о взаимодействии по реализации приоритетных национальных проектов;
- планы реализации приоритетных национальных проектов в субъектах РФ;
- соглашения между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления о взаимодействии по реализации приоритетных национальных проектов.

Признав проблемы приоритетными, органы исполнительной власти фактически указали на разрыв между возможностями регионов и их обязанностями.

Вопросы финансирования здравоохранения, довузовского образования, функционирования ЖКХ и аграрной сферы по ранее сложившейся системе финансирования в основном должны были решаться за счет источников из местного и регионального бюджетов. На протяжении многих лет они были не в состоянии этого делать, что потребовало новых экономических инструментов. Таким образом, реализация целевого программирования не представляла собой действенного, эффективного механизма координации и консолидации административных и бюджетных ресурсов всех уровней власти для решения конкретных вопросов.

Утвержденные параметры национальных проектов не предусматривают конкретных сумм финансирования из внебюджетных источников, и этим они существенно отличаются от ФЦП. Как правило, достижение целевых показателей программ во многом зависит от объемов внебюджетного финансирования, и часто это финансирование многократно превышает бюджетное финансирование (до 80% всего ресурсного обеспечения программы). Из-за минимального участия внебюджетных структур эффективность целевых программ низка, и преодолеть это должны национальные проекты.

Главная особенность технологии управления приоритетными национальными проектами заключается в использовании метода сетевого планирования — незаменимого элемента современного проектного менеджмента. В зарубежной практике данный метод известен под наименованиями двух его разновидностей — Critical Path Method (CPM),

что переводится как «метод критического пути», и Program Evaluation and Review Technique (PERT), — «технология оценки и контроля программ».

Начало развитию СРМ было положено в 50-е гг. XX в. рядом крупнейших американских корпораций (в частности, DuPont Corporation, Remington Rand Corporation), использовавших его для реализации сложных проектов.

Независимо от них в военно-морских силах США была создана технология PERT. Ее разработали корпорация Lockheed Air Craft, консалтинговая компания Booz, Allen & Hamilton и особое проектное бюро ВМС США в процессе создания ракетного комплекса Polaris. Благодаря PERT проект, который состоял из 60 тыс. операций и объединял около 3800 основных подрядчиков, удалось закончить на два года раньше запланированного срока. Его успешное завершение способствовало тому, что вскоре данный метод стал повсеместно применяться для планирования проектов в вооруженных силах США.

Оба метода были основаны на использовании сетевых диаграмм, но СРМ оперировал только одной длительностью работы, в то время как PERT учитывал четыре длительности — оптимистическую, пессимистическую, наиболее вероятную и средневзвешенную. Это обусловлено различными сферами применения методов¹.

Технология планирования, положенная в основу реализации приоритетных национальных проектов, в наибольшей мере близка методу критического пути.

Необходимо принятие кардинальных мер по улучшению системы прогнозирования, планирования, программирования и национально-го проектирования, чтобы успешней решать стоящие перед обществом экономические и социальные задачи.



Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение прогнозирования. Какие виды прогнозов Вы знаете?
2. Как построена современная система государственного прогнозирования в России?
3. Назовите основные принципы экономического прогнозирования.

¹ Турчин С. Как управляют проектами // [Электронный ресурс]. URL: www.big.spb.ru.

4. Чем индикативное планирование отличается от директивного?
5. В чем сущность методов планирования и каковы его основные формы?
6. Перечислите причины, обуславливающие необходимость планирования национального хозяйства в рыночной экономике.
7. В чем состоял феномен советского социалистического планирования?
8. Какие страны использовали раньше и применяют в настоящее время при регулировании экономики планирование?
9. Дайте обобщенное определение моделирования экономических процессов.
10. Сущность программно-целевого метода управления.
11. Сущность государственного программирования в Российской Федерации.
12. Как оценивается эффективность государственных программ?
13. Расскажите о системе национальных проектов в России.

Раздел II

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ И СТРУКТУРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Глава 5

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ

- 5.1. Реформирование отношений собственности в процессе разгосударствления и приватизации
- 5.2. Роль государственного сектора в национальной экономике
- 5.3. Государственный сектор Российской Федерации: сущность, границы в отечественной экономике
- 5.4. Национализация в России в начале XXI в.

5.1. Реформирование отношений собственности в процессе разгосударствления и приватизации

Отношения по поводу собственности в государстве играют определяющую роль в системе экономических отношений.

Собственность — принадлежность вещей, материальных и духовных ценностей определенным лицам, юридическое право на такую принадлежность и экономические отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела, передела объектов собственности. Собственность находит свое проявление в отношениях владения, распоряжения, поль-

зования объектами собственности, ответственности за их сохранность и рациональное применение¹.

Различают государственную, муниципальную, частную, смешанную, иностранную собственность, а также собственность потребительской кооперации, общественных организаций и другие ее формы.

Государственной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации, и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам. *Федеральной собственностью* является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (ГК РФ, ст. 214). Соответственные определения касаются собственности субъектов РФ, муниципальной, частной собственности и пр.

Разгосударствление экономики — широкий процесс снижения роли и уменьшения функций государства в управлении экономическими объектами.

Политическая сторона огосударствления заключается в том, что стратегически важные и оборонные отрасли должны оставаться в руках государства или находиться под государственным контролем. Например, во Франции в государственной собственности находятся энергетическая компания Electricite de France, газовая Gaz de France и крупнейший в мире производитель атомных реакторов — концерн Areva.

Под **приватизацией** понимается процесс передачи частному сектору (физическим и негосударственным юридическим лицам) полностью или частично имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Приватизация должна обеспечивать

- а) с экономической точки зрения — стабильный рост производства, повышение занятости населения;
- б) с имущественной — упорядочение права на предприятия и собственность, которые в предыдущий период не были решены до конца;
- в) с институциональной — формирование класса собственников на основе разветвленной нормативно-правовой базы, создание соответствующих институтов инфраструктуры рынка.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

Изменение формы собственности субъектов хозяйствования совершается в индустриальных странах довольно интенсивно и служит решению многих экономических проблем. В значительной степени оно опирается на необходимость вмешательства государства в национальную экономику для: достижения социальных целей; формирования малорентабельных, но дорогостоящих производственных отраслей и коммуникаций; решения экологических, информационных и других проблем. Государство по тем или иным причинам берет под контроль важнейшие для развития страны или уникальные, чаще всего капиталоемкие, предприятия (отрасли), в которые частный бизнес не спешит вкладывать капиталы. В разное время в различных странах это были отрасли добывающей промышленности, в частности угольная, оборонная, судостроение, строительство и эксплуатация железных дорог, аэропортов, развитие телефонно-телеграфной связи и т. д. Впоследствии, когда дело налажено, а уровень доходов от казенных предприятий стабилизируется или начинает снижаться, правительство передает их с целью повышения эффективности в частные руки. Но такая приватизация не затрагивает основ существования экономической системы и служит решению проблем роста ВВП, оптимизации структуры хозяйства, повышения уровня жизни населения.

В современном мире нет ни одной страны, где бы государство не занималось хозяйственной деятельностью. На предприятиях государственной собственности Финляндии производилось в конце прошлого века 18–22% добавленной стоимости всей промышленности страны, 13,9% — в Австрии, 10,5% — в Великобритании, 7,1% — в Германии, 6% — в Швеции и 1–2% — в США². В странах с развитой рыночной экономикой с помощью налогов централизуется и перераспределяется государством от 1/3 (США, Япония) до 50% (Швеция) ВВП. В западных странах доля государства в основных фондах составляет от 7 до 30% и более³.

Когда Китай начал экономические реформы в 1978 г., государственные предприятия производили около 80% ВВП, теперь эта цифра снизилась до 18%, но по-прежнему государственные предприятия и организации — ведущая сила китайской экономики, на них занято 50% работающих, они контролируют около половины промышленных активов.

² Приватизация и государственная собственность в Финляндии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1189596.PDF>.

³ Экономическая теория / под ред. В. И. Видяпина. М., 2003. С. 176.

В настоящее время организации частной собственности в Российской Федерации, занимающей солидное место среди всех видов собственности, по источникам возникновения можно подразделить на две группы:

- 1) бывшая государственная — приватизированная частная собственность;
- 2) изначально частная собственность.

На первом месте по объему и по количеству стоит, конечно, приватизированная частная собственность.

В конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. в процессе выбора путей экономического развития России актуальной задачей стало реформирование собственности. По расчетам В. Т. Рязанова, 88,8% основных фондов предприятий и организаций в Советском Союзе принадлежали государству, 8,4% — кооперативам (колхозам, потребительской торговли и т. п.), а 2,8% имущества было в личной собственности¹. С 70-х гг. XX в. темпы роста производственного потенциала, повышения уровня жизни населения неуклонно снижались и практически остановились в начале 80-х гг. Одним из главных способов преодоления социально-экономических трудностей была признана необходимость коренных преобразований в сфере собственности. Власти в годы правления страной М. Горбачевым (1985–1991 гг.), наблюдая рост производства в развитых странах, используя современные экономические теории, взяли курс на разгосударствление и приватизацию.

Целями и задачами приватизации были провозглашены:

- повышение эффективности общественного производства;
- формирование слоя частных собственников;
- социальная защита населения и развитие объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации;
- содействие процессу финансовой стабилизации;
- создание конкурентной среды и содействие демонополизации народного хозяйства;
- привлечение иностранных инвестиций.

В осуществлении разгосударствления и приватизации государственной собственности в России можно выделить пять этапов:

1. Подготовительный (1986–1991 гг.).
2. Ваучерный (массовый) (1992–1994 гг.).
3. Денежный (1994–1999 гг.).
4. Правовой (1999–2003 гг.).
5. Рыночный (публичная продажа) (с 2004 г. по наст. время).

¹ Институциональный анализ и экономика России : учебник / под ред. В. Т. Рязанова. М., 2013. С. 386.

Первые преобразования в сфере собственности в стране начались в 1986–1988 гг., когда власти разрешили в городах создавать независимые кооперативные предприятия для занятий производством, строительством, торговлей, оказанием услуг. Этот период подготовил и сформировал требования по приватизации предприятий всех отраслей производства как быстрого способа обеспечить резкий рост производительности труда, а значит, повышение уровня жизни всех людей.

Ваучерный этап приватизации охватывал 1992 г. — первое полугодие 1994 г. Президент России Б. Н. Ельцин 29 декабря 1991 г. подписал Указ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий». В этот период начинается активное осуществление приватизации в соответствии с Государственной программой «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г.». Тогда же начал действовать Государственный комитет по управлению государственным имуществом.

Было принято решение о безвозмездной приватизации на основании *ваучеров* (от англ. *voucher* — расписка) — государственных ценных бумаг целевого назначения, которые выдавались абсолютно всем гражданам России и оценивались в 10 000 руб., как часть госсобственности, которая принадлежала отдельному человеку. Каждый житель России независимо от возраста, социального положения, уровня доходов получил ваучер, дававший право приобрести акции приватизированных предприятий и организаций. Держатель чека мог его использовать по своему усмотрению. Во-первых, работник предприятия мог использовать ваучер для приобретения акций своего предприятий на льготных условиях. Во-вторых, чек можно было обменять на пай как в инвестиционном фонде, который учреждался государством, так и в чековом инвестиционном фонде (ЧИФ), создаваемом физическими лицами. Предполагалось, что эти структуры будут накапливать чеки и вкладывать в акции приватизированных предприятий, что позволит снизить риск, связанный с возможным банкротством или неудовлетворительной работой отдельного акционерного общества. В-третьих, ваучер можно было продать за деньги любым физическим или юридическим лицам. Чеки должны были обеспечить обладание определенной частью ценных бумаг в добровольно выбранном акционерном обществе, теоретически — частной собственностью.

Когда в начале 1990-х гг. все граждане получали ваучеры, не было дано оценки таким фактам, что этим население лишалось существовавшей системы социального обеспечения, бесплатного предоставления части услуг образования и здравоохранения. Правительство, власть таким об-

разом сняли с себя ответственность за уровень и качество жизни многих слоев населения, устранились от выполнения ряда социальных функций.

Хотя российская экономика в 1992–1994 гг. перестала планироваться, масштабы приватизации доводились каждому региону в виде обязательных директивных цифр, что позволило позже говорить о неольшевистских методах управления. На этом же этапе для активной части населения предлагалась и платная приватизация путем выкупа у государства за реальные деньги отдельных предприятий.

По завершении первого этапа приватизации фактически не были обнародованы цифры о реальном количестве собственников в Российской Федерации. Однако власти, осуществлявшие приватизацию, сообщили данные, что после первой половины 1994 г. в России сформировался класс собственников численностью не менее 60 млн человек (численность населения России — 148 млн человек).

Денежный этап приватизации начался во втором полугодии 1994 г. Его целью являлась продажа предприятий за денежные средства и максимизация бюджетных доходов. Для осуществления данного этапа в 1997 г. был принят Закон № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества Российской Федерации». Приватизации подлежали 200 тыс. государственных малых и средних (с численностью занятых до 200 человек) предприятий и до 20 тыс. крупных. В связи с тем, что большинство населения, прежде всего крестьян, неодобрительно относится к введению права частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения, органы власти законодательно отказались от приватизации земли. Массовая приватизация в России закончилась в 1997 г., и в стране стали осуществляться единичные сделки. В 1997 г. приватизированные предприятия произвели 39% ВВП, а на частных предприятиях работало 44% занятых¹.

Следующий этап, на наш взгляд, можно рассматривать как *правовой*, когда исполнительная власть попыталась навести больше порядка, уменьшить злоупотребления и нарушения законов, которые были неотъемлемой особенностью первых этапов приватизации и деятельности оставшейся в подчинении предприятий федеральной собственности.

В России в сентябре 1999 г. принята «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации», в соответствии с которой организовано функционирование федеральной собственности.

¹ Экономика переходного периода. 1992–1997 / ИЭПП. М., 1998.

Функции по управлению федеральным имуществом, организации продажи приватизируемого федерального имущества и прочее стало осуществлять Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Агентство имеет свои структуры во всех субъектах РФ.

Началом современного этапа приватизации (*рыночного*) можно считать примерно 2004 г., когда стала осуществляться на более глубокой правовой базе публичная продажа предприятий и организаций государственной и региональной собственности, когда полученные средства стали рассматриваться как один из источников наполнения бюджета.

В настоящее время предполагаемый объем приватизации рассматривается ежегодно Государственной Думой РФ с учетом современной конъюнктурной ситуации. Сейчас расширились методы приватизации, стоимость объектов определяется с учетом размеров уставного капитала, балансовой оценки и рыночной стоимости, проводятся коммерческие конкурсы с инвестиционными (социальными) условиями, используется понятие «аренда с выкупом по рыночной стоимости».

Ежегодно Федеральное Собрание в рамках Закона о приватизации определяет примерный перечень предполагаемых к продаже акций АО и прогнозный список государственных унитарных предприятий, подлежащих преобразованию в ОАО. Президент РФ по представлению Правительства РФ дает разрешение на передачу в залог, доверительное управление, в уставные капиталы хозяйственных обществ акций, находящихся в федеральной собственности. Правительство РФ принимает решение о продаже акций, о закреплении ОАО в федеральной собственности, определяет порядок назначения и конкретных представителей государства в наблюдательные советы АО, часть акций которых находится в федеральной собственности. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом занимается продажей акций, осуществляет права акционера хозяйственных обществ, издает письменные директивы на голосование по вопросам повестки дня заседаний органов управления АО, организует учет акций, находящихся в федеральной собственности, ведение соответствующего реестра. Кроме этого, Росимущество заключает контракты с физическими лицами, не являющимися государственными служащими, на представление интересов России в акционерных обществах. Российский фонд федерального имущества осуществляет в соответствии с законодательством функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество,

а также функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с разработками современной институциональной теории и теории национальной экономики перемещению госкомпаний в частные руки должно предшествовать формирование системы институтов, способных обеспечить защиту национальных интересов в условиях нынешней предельной интернационализации рынка инструментов корпоративного контроля. К примеру, США, располагающие такой системой, сохранили национальный контроль над морскими портами при наличии коммерчески выгодных предложений от потенциальных иностранных покупателей. Абсолютно необходимо предварительное достижение принципов приватизации, гарантирующих развитие производства.

Предполагается, что в 2011–2013 гг. должны быть проданы:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала, за исключением пакетов акций стратегических АО;
- пакеты акций акционерных обществ строительного комплекса, агропромышленного комплекса, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, дорожного хозяйства, геологии, водного и воздушного транспорта, машиностроения и др. (за исключением стратегических акционерных обществ). Всего — 809 предприятий и организаций.

Во второе десятилетие будет продолжена эволюционная работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества и дальнейшей оптимизации количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями Президента России. В отношении таких организаций будет определяться приемлемый и экономически обоснованный способ управления, включая приватизацию. Планируется приватизировать федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение государственных функций Российской Федерации.

Будут акционированы федеральные государственные унитарные предприятия, исключенные из перечня стратегических предприятий, в том числе как в рамках формирования вертикально интегрированных структур в стратегических отраслях экономики, так и с последующим включением вновь образованных акционерных обществ в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, созданный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009.

В целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития внутреннего фондового рынка, а также формирования дополнительных доходов федерального бюджета Правительством РФ могут быть приняты отдельные решения о приватизации пакетов акций, имеющих высокую инвестиционную привлекательность.

Россия в начале 2000-х гг. остро ощутила необходимость в новых механизмах управления государственным имуществом вследствие произошедшего реформирования отношений собственности, которое, в свою очередь, было результатом осуществляемых в стране процессов приватизации и разгосударствления. Существует целый ряд объектов государственной и муниципальной собственности, не подлежащих приватизации. Большинство этих объектов требуют больших объемов капитальных вложений, превышающих возможности бюджетов соответствующих уровней.

Изменение структуры предприятий Российской Федерации по формам собственности показано в таблице 5.1.

Таблица 5.1

Распределение предприятий и организаций по формам собственности¹

Форма собственности	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Государственная	14,3	4,5	3,4	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4
Муниципальная	8,8	6,5	5,3	5,6	5,4	5,2	5,1	4,9
Частная	63,4	75,0	80,5	82,5	83,3	84,1	85,1	85,6
Собственность общественных и религиозных организаций (объединений)	4,2	6,7	5,3	4,6	4,1	3,8	3,3	3,1
Прочие формы собственности, включая смешанную российскую, собственность государственных корпораций, иностранную, совместную российскую и иностранную	9,3	7,4	5,6	4,3	4,4	4,3	4,1	4,1
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Россия в цифрах. 2012. С. 196.

Эффективность использования собственности оценивается государством с точки зрения обеспечения стабильного, поступательного развития страны.

Следовательно, использование собственности, обеспечивающее получение прибыли или социального эффекта (в рамках действующего законодательства), соответствует понятию эффективного собственника. Отсутствие прибыли или социального эффекта может и должно стать причиной применения мер со стороны государства по повышению эффективности ее использования независимо от формы собственности.

В настоящее время довольно интенсивно продолжается концентрация акций у определенного круга лиц, и, как результат, активно развивается процесс расслоения населения. В начале 2010-х гг., по оценочным данным, в стране насчитывалось до 5–6 млн реальных собственников имущества. По оценочным данным Центра стратегических исследований «Росгосстраха», численность среднего класса в России в 2011 г. составила 29%, или 15 млн семей, доход которых превышает 20 тыс. долл. в год на семью¹.

5.2. Роль государственного сектора в национальной экономике

Организации, находящиеся под контролем или руководством государственных властей, владеющих ими частично или полностью, образуют *государственный сектор* национального хозяйства.

Государственная деятельность может осуществляться на правительственном, промежуточном — мезоуровне (региональном) и местном уровне. Национальное правительство, как правило, везде ответственно за оборону, выпуск денег, международную торговлю, почту, а другие направления деятельности общества в различных странах регулируются по-разному. В компетенцию местных территориальных органов власти традиционно входят вопросы охраны порядка, образования, уровня жизни. В США на местном уровне существует несколько государственных структур, каждая из которых имеет право взимать налоги и ответственна за руководство отдельными программами. Поэтому там существуют школьные, библиотечные, канализационные и прочие округа, и их количество около 100 тыс. ед.

¹ <http://www.vestifinance.ru/articles/10018>.

Особыми составными частями государственной собственности являются земля, недра, леса и другие природные ресурсы, а также объекты индивидуальной собственности и права на эти объекты.

Однако границы между тем, что является государственными и негосударственными компаниями, в настоящее время размыты. В США, которые большое внимание уделяют правовому регулированию, крупнейшая компания Амтрак, учрежденная федеральным правительством для обслуживания национальных пассажирских железнодорожных перевозок, получает субсидии от федеральных властей, а во всех других отношениях действует как частнособственническое предприятие. В России такая же ситуация с ОАО «Газпром», ОАО «РЖД» и РАО «ЕЭС России».

В развитых индустриальных государствах между государственными и частными структурами выделяются два наиболее важных различия:

- во-первых, лица, ответственные за управление государственным учреждением, либо выбираются, либо назначаются тем, кто уже выбран;
- во-вторых, государственные структуры имеют такие права, которые у частных отсутствуют. Государство имеет право принудить всех платить налоги, а в случае отказа конфисковать собственность неплательщика и заключить его в тюрьму. У государства есть право воспользоваться собственностью других владельцев для общественных нужд, но при этом оно должно уплачивать им справедливую компенсацию (право исключительного суверенитета). В большинстве развитых стран государство может обязать молодежь к службе в армии. В частном секторе все контакты, обмены добровольны, и, соответственно, никакого принуждения частные институты делать не вправе.

В настоящее время государственный сектор экономики в различных странах играет неодинаковую роль. Из развитых стран мира относительно невелика роль государства в экономике Японии и США, хотя и в этих странах в конце XX в. было значительным участие государства во владении железными дорогами, автомобильными шоссе, прочей инфраструктурой. Наибольшее распространение государственный сектор получил в Европе. В ряде отраслей ее экономики, прежде всего в топливно-энергетическом комплексе, электроэнергетике, на транспорте, доля государства достигала еще в начале 90-х гг. XX 60%. В целом доля государственных предприятий в формировании ВВП Португалии и Греции

до вступления в ЕС и кризиса составляла свыше 20%. В начале 2000-х гг. удельный вес госсектора достигал почти 18% в Финляндии, а минимален был в Нидерландах (до 6%) и Великобритании (до 3%).

Ряд аналитиков выделяют три страновые модели госсектора: западноевропейскую, североамериканскую и азиатскую.

Для *западноевропейской модели* (Франция, Австрия, Португалия) характерен значительный по объему, высокоэффективный, щедро финансируемый и многоотраслевой госсектор.

Во второй — *североамериканской (американо-канадской) — модели* государственный сектор, наоборот, компактен, менее эффективен, слабо финансируемый и специализирован главным образом на выполнении сугубо государственных функций.

Азиатская модель в наибольшей степени представлена экономикой Японии и Южной Кореи. Если в обеих предыдущих моделях налично четкая грань между частным бизнесом и государством, то здесь эта грань размыта. Госсектор — формально небольшой, но имеющий серьезную финансовую и организационную поддержку своего собственника. Переплетение интересов сторон осуществляется через представителей государства в корпоративных структурах, а бизнеса — во властных.

Во все времена важнейшей государственной функцией было формирование и соблюдение юридических норм. Прошедший век, кроме этого, главными направлениями деятельности государства сделал также:

- производство определенных товаров и услуг;
- субсидирование частного производства (т. е. смежное с частным владельцем финансирование);
- закупки товаров и услуг;
- перераспределение доходов, включающее в себя государственные и социальные пособия (трансфертные платежи).

Концентрация процесса производства товаров и услуг на государственных предприятиях наибольшее распространение в мире получила в ряде государств континентальной Европы.

В индустриальных странах государство в определенных сферах приобретает значительное воздействие на решение проблем частных производителей с помощью субсидий. Роль государственного сектора возрастает при регламентировании деятельности производства, финансировании различных федеральных и правительственных программ. Государство предоставляет разнообразные дотации производителям при покупке оборудования, частным лицам в социальной сфере. Кроме этого, в последние десятилетия большое распространение получили скрытые субси-

дии, когда государство, к примеру, ограничивает импорт какого-то иностранного товара или облагает его пошлинами. Несмотря на усилия Всемирного торгового общества, ратующего за открытость экономики и свободное перемещение товаров и капиталов, страны Евросоюза создают условия для поддержки своих товаропроизводителей, в результате цены на собственные товары увеличиваются. Таким образом европейские, американские, канадские и другие производители конкурирующих товаров получают поддержку. Но такое эффективное субсидирование производителей оплачивается не государством, а непосредственно потребителями. Государство широко обеспечивает также скрытое субсидирование путем кредитования по низким процентным ставкам, гарантирования займов и регламентации производства.

В мировой практике для управления свободными государственными финансовыми активами в целях реализации национальных приоритетов развития используются государственные фонды-корпорации. В таком качестве во многих странах (США, Япония, Германия, Канада, Южная Корея, КНР, Индия, Бразилия, Мексика, Аргентина и др.) существуют национальные суверенные фонды и банки развития, учреждаются и функционируют государственные производственные корпорации. Они используют финансовые ресурсы государства для непосредственной реализации программ и проектов развития, включая общественно необходимые программы в так называемых зонах провалов рынка¹.

Ежегодно правительства развитых стран осуществляют закупки товаров и услуг на астрономические суммы, что делается в целях национальной обороны, эксплуатации дорог, обеспечения образования, соблюдения порядка и т. д. В европейских странах данная цифра может достигать 40%. Не случайно в бюджетах большинства государств расходы на силовые структуры и социальные программы занимают ведущее положение. Кроме этого, государственные закупки существуют в виде программ, направленных на содействие и регулирование торговли, строительство жилья и проекты развития городов, сохранение природных ресурсов и защиту окружающей среды. В США государственный спрос во всех его формах составляет более 90% номенклатуры производимых в стране товаров и услуг. Расходы на государственное потребление в США составляют до 33% ВВП, а в странах Западной

¹ Черной Л. Нужны ли экономике России государственные корпорации? // Экономист. 2011. № 4.

и Северной Европы (Швейцария, Австрия, Франция, Дания, Германия) — от 35 до 48% ВВП¹.

Государство играет активную роль в перераспределении доходов, изымая деньги у одних лиц и передавая их другим. Основные виды перераспределительных программ: 1) программы государственной помощи, предоставляемой тем, кто слишком беден, чтобы получить квалификацию. Они осуществляются в виде денежных пособий или оплаты строго определенных товаров и услуг (натуральные пособия); 2) программы социального страхования, по которым помощь оказывается пенсионерам по возрасту, инвалидам, безработным и больным. Их можно назвать программами для среднего класса, потому что его представители являются основными получателями таких пособий, которые выплачиваются не по нуждаемости, а исходя из того, что получатели отвечают оговоренным требованиям, например, достигают определенного возраста.

В 2005 г. в докладе Организации экономического сотрудничества и развития «Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях» отмечено, что «Государство должно стремиться быть последовательным в его политике собственности и избегать слишком частого изменения основных целей. Четкая, последовательная и точная политика в отношении собственности позволит госпредприятиям, рынку и обществу в целом полагаться на предсказуемость и четкое понимание целей государства как собственника, а также его долгосрочных обязательств»².

С распространением идей монетаризма многие развитые страны взяли курс на сокращение государственной собственности, чему также способствует конверсия оборонно-промышленных предприятий. Уменьшение заказов на изготовление военного оборудования ведет к выводу соответствующих предприятий из ведения правительственных институтов и передаче в частные руки.

На размеры государственного сектора в индустриальных странах, на наш взгляд, все в большей степени влияют информатизация и компьютеризация производства и в целом развитие сферы услуг. Развитые страны, прежде всего США, занимают лидирующее место в системе Ин-

¹ Федорович В. А., Патрон А. П., Заварухин В. П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования. М., 2002. С. 416–417.

² Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/45885495.pdf>.

тернета. Вместе с производством компьютеров, созданием программного обеспечения к ним информационное обслуживание и вся сфера услуг составляют в развитых странах свыше 70% ВВП, а в США — еще больше. Соответственно падает доля госсектора, поскольку эти организации с самого начала создавались как частные, и правительство оказывало им определенную финансовую поддержку лишь на первоначальной стадии. Также способствует сокращению госсектора уменьшение доли промышленности в производстве ВВП, так как организации по оказанию услуг объективно являются небольшими и частными.

В период устойчивого роста экономики до «Великой рецессии» (2008–2011 гг.) в странах «золотого миллиарда» государственный сектор уменьшался параллельно со свертыванием промышленного производства.

По всей видимости, на развитие госсектора в дальнейшем большое влияние будут оказывать условия функционирования топливно-энергетического комплекса каждой страны. В европейских странах, где энергетических ресурсов немного, правительства вынуждены брать на себя заботу об электроэнергетике. Так, во Франции до 70% электроэнергии вырабатывается на АЭС (вторые мощности в мире после США), и многие из этих станций являются государственными. В США госсектор в явной форме не может получить большого распространения, но, как уже было рассмотрено ранее, скрытое субсидирование, различные перераспределительные программы говорят о том, что в абсолютном измерении госсектор США сопоставим с таковым в Европе.

Государственный сектор в индустриальных странах все больше будет охватывать работу отраслей социальной сферы и услуг. Одной из тенденций научно-технического прогресса является введение всеобщего высшего образования, которое во многом базируется в государственных учреждениях. Сейчас набор учащихся в вузы от каждой возрастной группы в Республике Корея равен 98%, Финляндии — 94%, Греции — 91% и т. д. Сходная ситуация и в области здравоохранения: значительная часть его организаций находится в ведении муниципалитетов, и они могут конкурировать по объему и уровню предоставляемых услуг с частными медицинскими структурами.

Кроме стран «золотого миллиарда», все большее влияние на мировую экономику оказывают развивающиеся страны из Азиатско-Тихоокеанского региона. С одной стороны, в Китае — самом населенном государстве мира — доля государственного сектора уменьшается, а с другой стороны, в динамично развивающихся странах, таких как Республика Корея, Гонконг, Сингапур, Малайзия, Таиланд, Тайвань, в абсолютном измере-

нии растет государственный сектор, и можно сказать, что они повторяют историю европейских стран с лагом в 40–50 лет. В любом случае в этих странах будет расти потребность в смягчении социальных противоречий, и, как в 30–50-е гг. XX в. эту заботу взяли на себя правительства европейских стран, так эти же функции придется брать на себя госсектору в Азии. Хотя менталитеты народов этих государств и различаются, а опыт Японии показывает, что прямого копирования экономического пути разных рыночных стран не будет, на наш взгляд, все же следует ожидать и расширения государственных закупок, и создания государственных медицинских программ (например, для борьбы со СПИДом), и прямого государственного финансирования фундаментальной науки и опытно-конструкторских работ.

По результатам опроса 12 тыс. респондентов из 24 стран на тему «Государство как лучший акционер», проведенного «Эрнст энд Янг» в ноябре 2010 г., почти 40% участников опроса отметили, что государственные предприятия обеспечивают лучшее в сравнении с частными качество обслуживания, а также способны успешно конкурировать с последними по уровню эффективности своей деятельности. По этим данным, высокая оценка роли госсектора в национальной экономике дана представителями стран с традиционно высокой долей огосударствления экономической жизни. 72% респондентов из Китая и 83% из России считают, что сохранение контроля государства над стратегически значимыми отраслями отвечает интересам страны. Российское общество в принципе консолидировано в своих взглядах на госсектор.

5.3. Государственный сектор Российской Федерации: сущность, границы в отечественной экономике

Согласно «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (принята в 1999 г.) государственный сектор экономики России включает в себя:

- государственные унитарные предприятия;
- государственные учреждения;
- государственные корпорации;
- государственную казну Российской Федерации;
- коммерческие предприятия, у которых часть имущественных прав принадлежит Российской Федерации в виде акций.

Государственные предприятия часто являются унитарными. *Унитарным предприятием* признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество, которое является неделимым и не может быть распределено по вкладам (паям, долям), в том числе между работниками предприятия¹. Унитарные предприятия создаются только на базе государственной или муниципальной собственности.

Государственные унитарные предприятия (ГУП) могут быть двух типов:

- 1) основанные на праве хозяйственного ведения;
- 2) основанные на праве оперативного управления имуществом (федеральные казенные предприятия).

Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, но не несет ответственности по обязательствам собственника его имущества. Устав унитарного предприятия должен дополнительно содержать сведения о предмете и целях деятельности предприятия, а также о размере уставного фонда, порядке и источниках его формирования.

Федеральное казенное предприятие (ФКП) — унитарное предприятие на праве оперативного управления на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Решение о создании и ликвидации ФКП принимает Правительство РФ. Также оно утверждает устав ФКП, являющийся его учредительным документом. По гражданскому законодательству государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ФКП при недостаточности его имущества.

Унитарные и муниципальные предприятия несколько отличаются друг от друга. Сравнительные характеристики различных форм унитарного предприятия представлены в таблице 5.2.

С каждым годом уменьшается количество государственных и муниципальных предприятий, их число в начале 2012 г. составляло 355,0 тыс. ед., или 7,6% от общего количества организаций. Подавляющая их часть (37%) сосредоточена в оптовой и розничной торговле, далее следует такой вид деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг — 18,3%. На долю организаций обрабатывающих производств приходится всего 8,3%. Но при этом на государственных и муниципальных предприятиях работают 20,2 млн человек, или 29,7% от общей численности занятых в экономике (табл. 5.3).

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1>.

Таблица 5.2

Унитарные государственные и муниципальные предприятия

Характеристики	Предприятия		
	Государственные (ГП)	Муниципальные (МП)	Федеральные казенные предприятия (ФКП)
1. Учредители	Органы управления субъектов Федерации	Органы местного самоуправления	Правительство РФ
2. Статус	Юридическое лицо, фирменное наименование с указанием собственника		«Казенное»
3. Право на имущество	Хозяйственное ведение или оперативное управление		Оперативное управление
4. Источники средств	Бюджет субъектов Федерации	Местный бюджет	Госбюджет
5. Использование имущества	В соответствии с целями, заданиями собственника и назначением имущества		
6. Ответственность по обязательствам	Всем своим имуществом; государство и его органы не отвечают по обязательствам ГП и МП; ГП и МП не отвечают по обязательствам государства и его органов; возможна субсидиарная ответственность собственника или банкротство по его вине		Субсидиарная ответственность РФ при недостаточности имущества ФКП; имеющимися денежными средствами
7. Распоряжение имуществом	С согласия собственника; не делимо и не распределяется по паям, долям между работниками		
8. Распределение доходов	На часть прибыли имеет право собственник		Определяет собственник имущества
9. Положение работников	Наемные работники		
10. Положение администрации	Назначается собственником по контракту		

Таблица 5.3

Среднегодовая численность занятых в экономике России по формам собственности в 2011 г., тыс. чел., % к итогу

Форма собственности	Тыс. чел.	%
Государственная, муниципальная	20 177	29,7
Частная	40 126	59,0
Собственность общественных и религиозных организаций	312	0,5
Смешанная российская	3 930	5,8
Иностранная, совместная российская и иностранная	3 387	5,0
Всего в экономике	67 932	100

Источник: Россия в цифрах. 2012, с. 99–100.

Важную составляющую госсектора России образуют **государственные учреждения**, которые создаются для осуществления функций некоммерческого характера (наука, образование, культура и т. п.). Их финансирование производится из средств соответствующего бюджета. Учредитель (Федерация, субъект РФ) в соответствии с законодательством несет субсидиарную ответственность по их обязательствам.

Согласно закону «*государственная корпорация*» — это не имеющая членства некоммерческая организация (НКО), учреждаемая на основе особого федерального закона Российской Федерацией для реализации социальных, управленческих или иных общественно полезных функций; имущество, переданное госкорпорации Российской Федерации, становится собственностью первой (при вменении ей в обязанность ежегодно публиковать отчеты об использовании такого имущества)¹. Госкорпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации при том, что Российская Федерация не отвечает по обязательствам госкорпорации, если законодательно не предусмотрено иное; может вести предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана.

Государственная корпорация является своеобразной организационно-правовой формой с широким перечнем полномочий и противоречивым правовым статусом.

В 2013 г. в стране действовали следующие государственные корпорации: «Внешэкономбанк» (ВЭБ), «Олимпстрой», «Роснано», «Ростехнология», «Росатом», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Агентство по страхованию вкладов». Данные НКО — это большие, если не сказать громадные финансовые (80 млрд долл., 2011 г.) активы, важнейшее государственное имущество (35 млрд долл.)².

Правительство РФ приняло решение о постепенном отходе от использования института государственных корпораций; предполагается новая форма государственных корпораций — публично-правовая компания, и они не могут банкротиться, ликвидируются в особом порядке, должны будут иметь особый контроль, аудит, тендеры и пр.³.

¹ О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ.

² Институциональный анализ и экономика России : учебник / под ред. В. Т. Рязанова. М., 2013. С. 470.

³ Волков А. М., Дугенец А. С. Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс. 2012. № 2.

В 2011 г. также появились *автономные некоммерческие организации* (АКО), учредителем которых является Российская Федерация или субъект РФ. Порядок участия их представителей в органах управления АКО устанавливается Правительством РФ или органом государственной власти субъекта РФ¹. Предполагается, что достаточно большое количество госучреждений будут постепенно преобразованы в АКО.

Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют **государственную казну** (казна от тюрк. — хранилище денег) Российской Федерации, казну республики в составе Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа². Формирование имущества государственной, а также муниципальной казны осуществляется в результате:

- создания новых объектов за счет средств соответствующего бюджета;
- приобретения в собственность объектов на основании договоров купли-продажи и иных договоров о передаче объектов в собственность;
- изъятия объектов из имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий, казенных предприятий, государственных и муниципальных учреждений в порядке, определенном нормативно-правовыми актами Российской Федерации;
- перехода прав на имущество по решению суда и иных источников.

Государственная (муниципальная) казна является активно функционирующей организационно-хозяйственной структурой, основным предназначением которой является решение финансовых и социально-экономических задач государства, регионов и муниципальных образований, в связи с чем повышение эффективности управления казенным имуществом напрямую зависит от информации о количественном и качественном составе имущества казны и его стоимостной оценки³.

Кроме государственной собственности в виде вышеперечисленных предприятий и учреждений, близки в своей деятельности к госсектору смешанные акционерные общества, у которых или часть акций, или «золо-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 18.07.2011 № 220-ФЗ. П. 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/07/22/change-dok.html>.

² Гражданский Кодекс РФ, ч. I, ст. 214 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1>.

³ Грезина Т.П. Учет нефинансовых активов имущества казны // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 5.

тая акция» принадлежат государству. Оно имеет различную долю на предприятиях. Есть и такие, где такая доля составляет всего несколько процентов, а если пакет в 25% акций, то он блокирующий, т.е. без согласия владельца не может быть принято ни одно стратегическое решение. Контрольный государственный пакет акций — это 50% + 1 голос (это осталось, к примеру, в Сбербанке России с осени 2012 г.). С каждым годом все больше госпредприятий (и муниципальных) становятся сначала смешанным акционерным обществом, а затем — полностью частным. Согласно «эволюционному подходу» масштабное участие государства в капитале крупных компаний обрабатывающих производств промышленности, не занимающихся оборонным производством, не самоцель, а явление исходящее.

В России в 2011 г. доля фирм с участием правительства любого уровня не превышала 15%. Также функционировало около 120 организаций с иной формой контроля (так называемая «золотая акция», принадлежащей государству).

Наличие в ОАО госсобственности накладывает ограничения на торговлю их акциями. Они меньше обращаются на открытых биржевых площадках, что делает невозможным применение метода рынка капитала. Информация по сделкам с крупными пакетами также носит закрытый характер. Все в сумме это приводит к ограничению ликвидности, снижающей рыночную стоимость предприятий.

Огосударствление экономики — функционирование ГУП, МУП, НКО, АНО, подконтрольных государству негосударственных компаний (типа Газпром, Роснефть, Транснефть, РЖД, Аэрофлот, Сбербанк, ВТБ), которое активно стало происходить в России с началом XXI в., привело к тому, что более половины основных фондов отечественной экономики контролируется правительственными и другими государственными структурами. Хотя постоянно продолжается приватизация имущества в стране, финансовые, сырьевые, транспортные корпорации и ряд других важнейших и прибыльных структур («кровенные сосуды и сердце») находятся под контролем властей.

В настоящее время ведущая роль в управлении госимуществом принадлежит Федеральному агентству по управлению государственным имуществом, которое наделяет унитарные предприятия имуществом, относящимся к федеральной собственности, согласовывает вопросы распоряжения недвижимым имуществом таких предприятий, ведет их реестр, решает проблемы реорганизации унитарных предприятий, осуществляет контроль эффективности использования имущества, закрепленного за унитарным предприятием.

Действующая в Российской Федерации «Концепция по управлению государственным имуществом...» предполагает совершенствование механизма управления унитарными предприятиями и учреждениями путем построения системы взаимоотношений их руководителей непосредственно с государственными органами, ответственными за госимущество. При принятии решений о несоответствии функционирования унитарных предприятий и учреждений поставленным перед ними задачам они могут быть преобразованы в акционерные общества, реструктурированы, переданы в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, а также ликвидированы.

Органы управления госимуществом считают необходимым достичь в государственном секторе следующих целей:

- увеличить доходы федерального бюджета за счет лучшего управления госсобственностью;
- оптимизировать структуру госсобственности для достижения экономического роста как на макро-, так и на микроуровне;
- совершенствовать управление госсобственностью на максимальном количестве объектов госсобственности;
- использовать госактивы в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Эти цели должны быть достигнуты при абсолютном решении следующих задач:

- полная инвентаризация объектов госсобственности, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них;
- повышение эффективности управления госимуществом, детальная правовая регламентация процессов управления;
- классификация объектов госсобственности по признакам, определяющим специфику управления;
- оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;
- определение целей государственного управления по каждому объекту или группе объектов;
- обеспечение прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;
- обеспечение контроля над использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля над деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;
- обеспечение поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет.

В целях обеспечения национальной безопасности предполагается:

- прекратить приватизацию имущества, необходимого для реализации стратегических интересов государства;
- расширить деятельность предприятий, созданных для реализации товаров и услуг по минимальным ценам;
- осуществлять разработку и изготовление отдельных видов продукции, находящихся в сфере национальных интересов Российской Федерации;
- производить некоторые виды продукции, предназначенные для оборонных целей;
- прекратить практику применения на унитарных предприятиях законов, принятых для негосударственных предприятий;
- осуществлять дотирование отдельных видов деятельности и убыточных производств;
- в целях обеспечения продовольственной безопасности государства проводить закупочные и товарные интервенции;
- осуществлять научную и научно-техническую деятельность в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Президент РФ В. В. Путин в Указе от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» потребовал от правительства принять меры, нацеленные на сокращение госсектора. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1127 структуры государственных компаний не смогут приобретать новые активы без одобрения правительства и согласовывать покупки на сумму не менее 15% балансовой стоимости активов «дочерних» фирм. Необходима разрешительная директива от главы кабинета министров или вице-премьера для такой операции, а утверждать ее будет совет директоров материнской компании.

По подсчетам Министерства экономического развития РФ, выручка от приватизации государственных активов и продажи крупных госпакетов до 2016 г. может составить 3,1 трлн руб.

В связи со стремлением уменьшить уровень коррупции в стране большое внимание следует уделять подбору руководителей предприятий, назначение которых должно производиться только на конкурсной основе. Расширение системы контрактов, проверок соответствия организационно-правовых форм действующему законодательству, разработка информационной системы о деятельности унитарных предприятий и учреждений, а также ежегодные аудиторские проверки должны повысить эффективность функционирования данной части государственного сектора экономики.

5.4. Национализация в России в начале XXI в.

В экономических форс-мажорных обстоятельствах (реальных спадах производства), при банкротстве рыночных системообразующих организаций (прежде всего банков), или принятии радикальных решений о смене курса развития собственного национального хозяйства правительства многих стран довольно часто меняют форму собственности определенного количества частных структур.

Национализация (франц., англ. *nationalisation*) — отчуждение или передача имущества частных лиц, компаний, организаций, предприятий, целых отраслей в собственность государства¹.

Основная цель национализации — удовлетворение общественных (государственных) интересов, в том числе для формирования в необходимых объемах имущественной базы государства, для выполнения последним своих функций².

Во многих странах Западной Европы после кризиса перепроизводства в послевоенный период крупные предприятия промышленности (авиа-, автомобилестроения, угольной и др.) были национализированы. Так, во Франции в 1930-е гг. национализации были подвергнуты Французский банк, оборонная промышленность, железные дороги. После изгнания фашистских оккупантов в 1940-е гг. власти Франции национализировали многие шахты, заводы Renault, производство газа и электричества, крупные страховые компании, все предприятия по добыче минерального топлива. Были преобразованы в государственные предприятия компании по морским перевозкам и создана Национальная компания Air France. Национальные предприятия возглавляли трехсторонние административные советы из представителей государства, персонала (иногда и потребителей), а также из лиц, выбранных с учетом их компетенции.

В Великобритании активная национализация началась с 1946 г., когда под контроль государства перешли Банк Англии, предприятия по добыче угля, производству газа и электричества, транспорт, гражданская авиация, черная металлургия. Около сорока лет значительная часть британских промышленных активов существовала в виде государственных корпораций.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

² Саватье Р. Теория обязательств: юридический и экономический очерк. М., 1972. С. 44.

Некоторые экономисты называют приватизацию денационализацией, и поэтому можно посмотреть на этот процесс со следующей стороны: если приватизация проведена неудачно и правительству не удалось добиться поставленных целей, то каким может быть выход из создавшейся ситуации? Самым простым способом, по-видимому, является обратный переход имущества государству.

Мировой опыт говорит о том, что в случае неэффективной приватизации правительство с помощью финансовых рычагов, прежде всего выкупа акций, приобретало контроль над отдельными предприятиями. Но после реструктуризации, внедрения новых эффективных технологий, наращивания производств они вновь передавались в частные руки.

Западные юристы предлагают различать следующие понятия:

- 1) национализация, которая означает передачу прав всех лиц в отдельной отрасли экономики;
- 2) экспроприация, при которой происходит передача прав отдельных лиц;
- 3) конфискация без выплаты компенсации, которая является санкцией за совершенное правонарушение;
- 4) ползучая экспроприация, предпринимаемая государством неявным (скрытым) способом.

Национализация осуществляется на основе государственных актов или выкупа государством имущества компаний, фирм, домашних хозяйств. Национализация чаще всего распространяется на отрасли производства, в которых ведение хозяйства на основе частной или коллективной собственности становится неэффективным, невыгодным, нерентабельным.

В большинстве капиталистических государств национализация крупных предприятий осуществлялась путем обмена акций на государственные ценные бумаги с фиксированным доходом. При этом выигрыш акционеров заключался в том, что они получали право вместо неопределенного и колеблющегося в периоды кризисов дивиденда требовать выплаты твердой суммы дохода, а государство выигрывало в том, что получало возможность влиять на принятие решений интересующим его предприятием.

Одним из наиболее популярных антикризисных (общественных и экологических) инструментов в большинстве индустриальных стран становится полная или частичная национализация важнейших корпораций, банков и предприятий. Национализация допускается, к примеру, в ФРГ, Италии, Нидерландах, Польше, Великобритании, США. Прези-

дент США Б. Обама в разгар кризиса в 2009 г. намеревался контролировать до 60% акций автомобильного гиганта «General Motors»¹. В Венгрии в 2010 г. власти временно национализировали Ajka Timfoldgyar — крупнейший алюминиевый комбинат, авария на котором нанесла огромный ущерб природной среде.

Население нашей страны национализацию в основном воспринимает в той форме, в какой она осуществлялась в революционный большевистский период перехода от капитализма к социализму — массовое насилие, часто со смертной казнью, лишение бывших владельцев всех гражданских прав и другие жесткие методы. Национализация как антипод приватизации должна же подразумевать переход предприятия государству за счет массового выпуска акций реформируемого общества. Никаких насильственных методов без доказательства судом нарушения закона не должно применяться.

В соответствии с российским правом процесс принудительного обращения в государственную собственность имущества, принадлежащего физическим и юридическим лицам, именуется национализацией². На сегодняшний день в России нет закона о национализации. Имеются лишь несколько законопроектов об обращении имущества в государственную собственность. Отдельные субъекты РФ приняли региональные понятия национализации (реквизиции), в частности, это относится к Татарстану. Россия избирает путь национализации, предусматривающий принятие отдельных законов о национализации конкретных объектов частной собственности, инвестиций, недвижимости элиты за рубежом и т. п. Национализация производится на основании специального федерального закона с возмещением стоимости изъятого имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ.

Гражданским кодексом РФ (гл. 15) определено, каким образом может быть осуществлена передача или переход чего-либо в полное ведение или в собственность государства, т. е. определены формы и способы прекращения права собственности. В России существуют две формы прекращения права собственности:

- 1) добровольная форма — переход права собственности из частной в государственную осуществляется по инициативе самих физических и юридических лиц, которые в силу каких-то обстоятельств предлагают свое имущество государству;

¹ www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/...Вхождение 21.01.2011.

² Гражданский кодекс РФ, абз. 10 п. 2 ст. 235 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>

- 2) принудительная форма — когда инициатором отчуждения имущества выступает само государство, собственник имущества вынужден отказаться от права собственности в силу наступления определенных обстоятельств.

В 2012 г. в Государственной Думе РФ рассматривался законопроект «О возмездном изъятии имущества (национализации) социально неэффективных собственников». В законопроекте шла речь о предприятиях, тяжелое положение которых чревато опасными социальными или экологическими последствиями. Законопроект предлагал выкупать производственные мощности, если действия (бездействие) собственника грозят массовой безработицей, задолженность по зарплате превышает двухмесячный фонд оплаты труда, зарплата сотрудникам снижена на 10%, грубо нарушаются правила техники безопасности, охраны окружающей среды или есть решение арбитражного суда о банкротстве. Речь шла о стратегических предприятиях, градообразующих и «социально значимых», где трудится не менее 1000 человек. Данный законопроект был отклонен.

Одним из главных условий для инновационного развития страны и повышения эффективности процесса внедрения инноваций является переход от системы централизованно управляемых программ к более мягким организационным формам, основанным на равноправном сотрудничестве, партнерстве и кооперации действий государства и частного бизнеса. Таким механизмом выступает государственно-частное партнерство (ГЧП).

В современном понимании *государственно-частное партнерство* — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом для реализации крупномасштабных, общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности³.

Для государства основной причиной участвовать в ГЧП является потребность общества в социально значимых услугах, которые оно должно обеспечивать, но не имеет соответствующих организационных и финансовых возможностей. В рамках ГЧП государство, с одной стороны, выступает как важнейший пользователь услугами, оказываемыми в рамках проекта партнерства, а с другой — как субъект, определяющий рамочные условия его реализации.

Бизнес, со своей стороны, получает доступ к новым сегментам рынка, что обеспечивает повышение рентабельности проектов, снижение рис-

³ Варнавский В. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты и риски. М., 2005.

ков и возможность реализации масштабных проектов, которые невозможно профинансировать без государственной поддержки.

Таким образом, ГЧП позволяет корректно разрешать противоречия, проявляющиеся между обслуживанием общественных интересов и обеспечением прибыли; наблюдается динамика развития; формируется высокая культура взаимодействия власти и бизнеса, позитивно влияющая на социально-экономические отношения в стране, регионе, городе.

Исторически ГЧП развивалось начиная с области служб городского хозяйства, постепенно проникая по мере возрастания значимости для общества в сферу транспортных услуг и другие области (здравоохранение, образование, культуру).

Разнообразие видов, форм и сфер применения ГЧП делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач — от создания и развития инфраструктуры до решения разработки и адаптации новых перспективных технологий. По оценкам экспертов, ГЧП, получающее все большее распространение как за рубежом, так и в России, позиционируется как «новая технология развития экономики»¹.

Концессия — один из самых распространенных видов государственно-частного партнерства в мире. Наиболее развитыми рынками проектов ГЧП являются Великобритания, Канада, Австралия, Испания, Франция. В среднем в Европе ежегодно заключается контрактов в рамках ГЧП на сумму более 150 млрд долл.

В Российской Федерации крупнейшие инвестиционные проекты ГЧП применялись при освоении газового месторождения на Сахалине, предполагается, что они будут использоваться при дальнейшем развитии Дальнего Востока. Существует и уже реализуется немало инфраструктурных проектов ГЧП при строительстве автодорог, аэропортов, железных дорог и т. п.

Содержание партнерских отношений частного бизнеса и государства реализуется также в форме аренды, совместных предприятий, контрактной системы, соглашений о разделе продукции.

¹ Рубвальтер Д., Кольцов А., Наумов Е. Нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах в России: проблемы и направления совершенствования [Электронный ресурс]. URL: [://www.unece.org/ceci/ppt_presentations/2008/ppp/Moscow/rubvalter.pdf](http://www.unece.org/ceci/ppt_presentations/2008/ppp/Moscow/rubvalter.pdf).



Вопросы для самопроверки

1. Какие формы собственности существуют в Российской Федерации?
2. Что такое разгосударствление экономики?
3. Цели и задачи приватизации экономики России в 90-е гг. прошлого века.
4. Назовите государственные органы, осуществляющие приватизацию и управление государственным имуществом в России в настоящее время.
5. Что такое государственный сектор национально-го хозяйства?
6. Назовите страновые модели госсектора.
7. Почему государственный сектор развитых стран получает все большее распространение в сфере услуг?
8. Охарактеризуйте размеры и значение государственного сектора Российской Федерации.
9. Дайте понятие государственных унитарных предприятий.
10. Причины развития государственных корпораций в России с начала XXI в.
11. Что надо сделать для повышения эффективности отдачи госсектора в России?
12. Сущность национализации экономики и формы ее осуществления.
13. Дайте определение понятию «государственно-частное партнерство».

Глава 6

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

- 6.1. Сущность монополий и опыт антимонопольного (антитрестовского) регулирования США
- 6.2. Характеристика российской системы противодействия монополистической деятельности
- 6.3. Механизм управления естественными монополиями
- 6.4. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства

6.1. Сущность монополий и опыт антимонопольного (антитрестовского) регулирования США

Монополия (от греч. *τοπο* — один и *πολο* — продаю) — исключительное право на осуществление какого-либо вида деятельности (производства, промысла, применения, использования определенных объектов, продуктов), предоставляемое только определенному лицу, группе лиц, государству¹.

Монополия — это форма несовершенной конкуренции. В тех странах, которые имеют длительный период существования рыночной экономики, проблемы функционирования крупных фирм возникали еще в XIX в.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

Главная из них состоит в том, что фирма-монополия, контролируя цену, стремится контролировать все большую и большую часть рынка. Тем самым нарушается один из главных принципов капиталистической экономики — равенство всех товаропроизводителей. С помощью ценовой дискриминации монополии могут получать сверхприбыль посредством ограничения доступа на рынок других товаропроизводителей. В перспективе это нарушает не только равенство производителей, но и подрывает положение потребителей из-за необходимости платить сверхцену.

Понятие «чистая монополия» характеризуется следующими важнейшими чертами:

1. Монополист — это единственный изготовитель, продавец товара или услуг, не имеющий конкурента (аналогичной фирмы). В этом случае компания и отрасль — синонимы.
2. Монополист-продавец вступает в рыночные отношения только с покупателями его продукции.
3. Монополист полностью определяет цену, т. е. продавец, обладающий монопольной властью, может повышать цену на свою продукцию путем ограничения собственного производства и создания дефицита товара.
4. Чистый монополист не имеет прямых конкурентов. Существование монополий зависит от наличия барьеров для вступления в отрасль.

Существуют разные подходы к классификации монополий, виды которых можно объединить в три основные группы: легальные, естественные и искусственные.

Легальные (от лат. *legalis* — законный) монополии образуются на законном основании. Причиной возникновения подобных форм монополистических организаций может быть существование патентной системы, наличие авторских прав или торговых знаков.

Естественные монополии возникают на основании имеющихся в распоряжении собственника редких и не воспроизводимых свободно элементов производства (например, редких металлов, особых земельных участков и т. д.). Сюда также относятся отрасли инфраструктуры, имеющие особо важное и стратегическое значение для всего общества (железнодорожный транспорт, транспортировка газа, нефти или нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, почта и т. п.).

Искусственные монополии — объединения предприятий, создаваемые ради ограничения конкуренции и получения монополистических выгод (картели и синдикаты, концерны, тресты).

Особый вид монополий — *международные монополии*. Экономической основой их возникновения и развития является высокая степень обобществления капиталистического производства и интернационализация хозяйственной жизни.

Из отечественных классификаций видов монополий наиболее известной является классификация А. Лившица, выделяющая шесть основных разновидностей монополизма¹:

- 1) монополизм, вырастающий из конкуренции, базирующейся на концентрации производства и капитала;
- 2) технологические (или естественные) монополии, характерные для коммунальных служб, отрасли электроэнергетики, железнодорожного транспорта и т. д.;
- 3) монополизм, вызываемый дифференциацией производимой однотипной продукции;
- 4) монополизм предприятий, лидирующих в тех или иных направлениях современного научно-технического прогресса;
- 5) естественные государственные монополии (типа монополии государства на эмиссию денег, на продажу отдельных видов потребительских товаров неэластичного спроса и т. п.);
- 6) монополизм, характерный для административно-командного типа экономики.

Сущность и особенности всех видов монополистических объединений проявляются в целях и характере их поведения.

Чтобы преодолеть негативное влияние монополизма, с конца XIX в. в США стало формироваться *антиitrustовское законодательство* — разветвленная и сложная сеть законов и других правовых норм, регулирующих конкуренцию между фирмами и предприятиями для достижения успешного функционирования рынка. Антимонopolный закон Шермана (Sherman Antitrust Act) от 1890 г. составляет ядро антиitrustовской политики в экономической жизни США. По этому закону «всякий контракт и всякое объединение в форме треста либо в иной форме, а также тайное соглашение, направленное на ограничение торговли между штатами или с иностранными государствами», объявляется вне закона. В законе указывается, что «каждое лицо, монополизировавшее либо пытающееся монополизировать... какую-либо отрасль торговых операций между несколькими штатами, или с иностранными государствами, будет считаться правонарушением». Федеральное правительство США

¹ Лившиц А.Я. Введение в рыночную экономику. М., 1991.

по этому закону может привлекать к суду фирмы, другие предприятия в соответствии с поправками от 1974 г. с квалификацией как «тяжкое преступление». Например, по этому закону суд вынес предписание о децентрализации одного из крупнейших концернов мира American Telephone and Telegraph,² и в 1982 г. компания была демополизирована. Судебное рассмотрение дела корпорации Microsoft о признании ее виновной в нарушении антитрестовского Закона Шермана, в том, что корпорация на протяжении десяти лет совершала «антиконкурентные и хищнические действия для сохранения своей монопольной власти» на компьютерном рынке, в 2002 г. закончилось для Microsoft положительно: апелляционный суд отменил решение о разделе фирмы на две самостоятельные компании³.

В 1914 г. был принят закон Клейтона (Clayton Act), запрещающий:

- практически все формы дискриминации в ценовой политике;
- ограничения на реализацию и продажу товаров с принудительным ассортиментом;
- слияние фирм за счет приобретения акций конкурентов, если такие действия уменьшают конкурентную борьбу;
- совмещение должностей в советах директоров различных фирм и деловых предприятий.

В тот же год (1914) Конгресс США ратифицировал закон о Федеральной торговой комиссии (ФТК) (Federal Trade Commission Act), который дополнил закон Клейтона. Этот акт дает ФТК — независимому органу — полномочия определять в каждом конкретном случае факты наличия нарушений антимонопольного законодательства. ФТК также наблюдает за рекламной практикой, защищая потребителей от лжи и обмана в этой сфере. Таким образом, появился орган, не зависимый от влияния монопольных структур, имеющий право на возбуждение судебных разбирательств.

К перечисленным базовым законам можно добавить следующие: закон Робинсона — Патмана (Robinson — Patman Act) (1936 г.), усиливший меры борьбы с дискриминацией в области ценовой политики в сфере торговли, и закон Селлера — Кефопера (Celler — Kefauver Act) (1950 г.), более жестко регламентирующий практику слияния монополий.

Специфику антитрестовского законодательства лучше понять, зная особенности законодательства США. Их законы формулируются очень

² Долан Э. Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. СПб., 1992. С. 383.

³ <http://www.membrana.ru/particle/47>.

широко, и за судебной властью оставлено право решать, что составляет «попытку монополизации», «существенное уменьшение конкуренции на свободном рынке», «нечестные методы ведения конкурентной борьбы» и т. д. и т. п. Во многом антитрестовское законодательство построено на праве «прецедента», что коренным образом отличается от юриспруденции, которая действует в России и к которой привыкли ее граждане. Особенностью в США является и то, что до 80% антитрестовских расследований заканчиваются мировыми соглашениями между ответчиком и антимонопольным органом.

По закону Шермана практика фиксации цен на товар считается незаконной. Конкурирующие фирмы обязаны вести самостоятельную и независимую ценовую политику, а попытки любого рода кооперации в этом вопросе должны пресекаться.

На основании законов Клейтона и Селлера — Кефопера создан определенный механизм по контролю слияния фирм, и сейчас такая деятельность стала основной частью антитрестовских программ правоохранительных органов. В законодательном порядке опротестовывается не только практика горизонтальных слияний (объединение фирм, конкурирующих на одном и том же рынке), но и вертикальные слияния (объединение фирм, чьи хозяйственные взаимоотношения определяются связью «поставщик — покупатель»).

По закону о ФТК предусматривается возбуждение исков частными лицами с последующей компенсацией нанесенного им ущерба. Эта поправка вызывает большие сопротивления из-за того, что закон из средства, способствующего усилению конкуренции, может быть превращен в орудие защиты от конкуренции извне.

Среди федеральных исполнительных структур два государственных органа — ФТК и антитрестовский департамент Министерства юстиции США — обладают широкими полномочиями в этой сфере.

Административное регулирование ради совершенствования и ускоренного снижения цены, приближающего ее к уровню средней стоимости, позволяет получать те же прибыли, что и в условиях рыночной конкуренции, но необходимым обстоятельством является требование, чтобы спрос удовлетворялся при минимальном значении средней стоимости.

Если регулирование неэффективно, тогда фирма принимает поведение классической монополии, т. е. стремится получать дополнительную прибыль, организует чрезмерную дискриминацию цены, снижает внимание к эффективности управления или ускорению технического про-

гресса. Американские показатели о концентрации рынка в руках одной монополии или их небольшого числа (*олигополии*) отмечают, что конкуренция недостаточно эффективна при контроле 60% рынка и выше. Но когда она ниже 30%, и барьеры входа на рынок низки, конкуренция вполне эффективна.

Существуют различные экономические школы, которые требуют изменить подход к антимонопольной политике и положить в ее основу благосостояние потребителя. В связи с этим антитрестовские законы должны быть направлены против соглашения о фиксации цен, деления рынков, практики горизонтальных и вертикальных слияний. Другие экономисты в целях совершенствования антитрестовского законодательства считают необходимым отказаться от неоклассического понимания эффективности, лежащего в основе традиционной антитрестовской теории. Как считают, например, сторонники австрийской экономической школы, все добровольные соглашения совместимы с эффективностью в том смысле, что они нацелены на лучшую координацию экономических планов взаимодействующих сторон. По их мнению, конкуренция и кооперация — не противоположности, а различные элементы в предпринимательском процессе.

После того, как в США появились антитрестовские законы и стали применяться различные антимонопольные меры, в других странах также начали приниматься свои законодательные акты. В настоящее время в Европейском союзе трактовка антимонопольного законодательства во многом совпадает с американской, соответственно, принимаются примерно такие же антимонопольные меры.

В Японии правительство терпимо относится к сотрудничеству различных компаний в экономической жизни, что в американской действительности подпадает под действие антимонопольных законов. В результате японские фирмы намного более свободны в возможности кооперироваться друг с другом. В определенной степени, на наш взгляд, это можно объяснить тем, что Япония на протяжении многих лет имела четкую цель развития экономики — завоевание своего места в мировом хозяйстве. Тогда правительство оказывало поддержку компаниям в научных исследованиях и опытно-конструкторских работах, внедрении передовых технологий, развитии экспорта, формировании мощного финансового капитала и т. д.

Все это подводит нас к вопросу о том, как должна осуществляться конкуренция на российском рынке.

6.2. Характеристика российской системы противодействия монополистической деятельности

При плановом управлении, до перехода в начале 1990-х гг. к рыночной экономике, конкуренции в России не было вообще. Производство продукции распределял Совет министров страны по крупным предприятиям, и практически любое из них, с точки зрения западных экономистов, можно было отнести к классической монополии. Например, в автомобилестроении за каждым заводом, выпускающим легковые автомобили, был закреплен свой вид и класс автомобилей: ГАЗ изготавливал машины среднего класса и представительские — «Волгу»; ВАЗ — малолитражку «Жигули»; Московский автозавод им. Ленинского комсомола — «Москвич» — машину, промежуточную между указанными моделями; наименьший по объему двигателя автомобиль выпускал автозавод в г. Запорожье. Разнообразие автомобилей было минимальным, и власти считали, что за счет этого государство экономит на ненужных рекламных издержках, маркетинге и т. п. Конкуренция рассматривалась как непроизводительное расходование общественных средств. Фактически это вело к тому, что при наличии громадного неудовлетворенного спроса на автомобили отрасль не имела стимулов к повышению качества, снижению себестоимости продукции.

В конце 1980-х гг. около 1000 промышленных предприятий России были монополистами в производстве своей продукции. После провозглашения экономических реформ свыше 80% крупных и средних предприятий попали под классическое понятие «монополист».

В 1991 г. был принят первый нормативный документ — Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Он должен был ограничивать монополистическую деятельность и этим отличался от подобных законов американского типа, где монополии формально запрещены. В соответствии с законом для признания доминирующего положения предприятия на рынке необходимо выявление двух условий — доли его продукции на рынке и способности ограничивать конкуренцию. Если доля предприятия на рынке определенного товара не превышает 35%, то его положение не может быть доминирующим.

Закон создавался с попыткой учесть опыт, накопленный в других странах. Естественно, нормативный акт не мог не отражать специфику экономики Российской Федерации, структуры управления ею, а также особенности правовой системы. Это проявилось в том, что вместе с ограничением монополистической деятельности предпринимателей —

хозяйствующих субъектов предусматривается пресечение государственного монополизма — монополистических действий (актов, соглашений) органов государственной власти и управления. Вместе с нормами, устанавливающими запреты совершать монополистические действия (достигать соглашений) и ответственность за их нарушения, закон закрепляет различные меры по поддержке развития мелких и средних предприятий, разукрупнению монополистических структур, выделению из крупных монополизированных предприятий их структурных подразделений. Закон делится на две части: репрессивная (запреты и санкции) и созидательная (поддержка новых экономических структур, предварительный контроль над созданием крупных предприятий и их объединений).

В развитие Закона «О конкуренции...» в России были приняты другие нормативные документы. Среди них большое значение имеют Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 154 «О Реестре хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%»¹ и Федеральный закон РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Для регулирования антимонопольной деятельности в 1990 г. был создан Комитет, а в 1998 г. — Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. В 2004 г. оно было упразднено, а его полномочия переданы другим ведомствам. Функции антимонопольного органа в настоящее время выполняет Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России.

В области проведения государственной политики развития конкуренции функции и полномочия ФАС России определены Федеральным законом «О защите конкуренции». 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 РФ и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства.

ФАС осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющих стратегическое значение для обес-

¹ Об утверждении Правил формирования и ведения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35%: Постановление Правительства РФ от 19.12.2007 № 896 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>.

печения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд.

ФАС и ее территориальные органы осуществляют формирование и ведение Реестра монополистов.

В российской практике в соответствии с указаниями исполнительных властей от 20 декабря 1996 г. для определения монополизации рынка, равномерности присутствия на нем хозяйствующих субъектов применяются коэффициенты концентрации и индекс Герфиндаля — Гиршмана.

Коэффициент концентрации (CR) рассчитывается как процентное отношение реализации продукции конкретным числом крупнейших продавцов к общему объему реализации на данном товарном рынке. *Индекс Герфиндаля — Гиршмана (НИ)* определяется как сумма квадратов долей, занимаемых на рынке всеми действующими на нем продавцами. Так, высококонцентрированные рынки определяются при CR от 70 до 100%, а НИ — от 2000 до 10 000; низкоконцентрированные — при CR меньше 45% и НИ менее 1000. Второй тип рынка — умеренно концентрированный — находится в промежутке между ними: $45\% < CR < 70\%$, $1000 < НИ < 2000$.

Наличие доли не должно носить краткосрочного характера. Определение части товарного рынка должно производиться не только подразделениями государственной службы по антимонопольной политике, но и органами статистики, научно-исследовательскими организациями. Решение о включении предприятия в Реестр оформляется приказом руководителя комитета соответствующего субъекта РФ. В случае введения предприятия в Реестр уровень рентабельности — норма прибыли — подлежит регулированию со стороны государственных служб.

На 1 января 2012 г. в Реестре на уровне страны зафиксировано: количество хозяйствующих субъектов — 236; количество хозяйствующих субъектов и групп лиц (I группа лиц = 1 ХС) — 229; количество групп лиц — 25; количество хозяйствующих субъектов в составе группы лиц — 125. Для примера в регионах количество хозяйствующих субъектов в реестрах: Курганская область — 54, Калужская область — 74, г. Москва — 84, Новосибирская область — 91, Республика Саха (Якутия) — 96, Алтайский край — 134, Республика Татарстан — 154, Ростовская область — 208¹.

С каждым годом все больше организаций исключаются из Реестра, что, на наш взгляд, имеет негативный характер, так как эти предприятия часто просто перестают выпускать продукцию из-за отсутствия плате-

¹ <http://reestr.fas.gov.ru>.

жеспособного спроса со стороны российского рынка. Чаще всего это обусловлено низким качеством продукции, но в значительной степени это вызвано тем, что в переходный период правительство отказалось поддерживать необходимых для страны товаропроизводителей.

В России большое распространение имеет *несовершенная конкуренция* — конкуренция в условиях, когда фирмы имеют возможность контролировать цены на продукцию, которую они производят. Объективными предпосылками ее существования являются: сохраняющаяся монополизация и растущая централизация экономики, дифференциация субъектов предпринимательства на монополии и немонополизированных хозяйствующих субъектов (аутсайдеров), высокая степень интенсивности соперничества, быстрое появление инноваций и нововведений.

К субъективным предпосылкам существования и распространения *недобросовестной конкуренции* можно отнести 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 справедливости². К ней также относятся создание, использование конкурентами различных барьеров и препятствий к доступу на рынок других конкурентов и привлечению потребительского спроса, подразделяющиеся на барьеры экономического и внеэкономического (в том числе юридического) характера. Данные барьеры повышают степень интенсивности соперничества и толкают предпринимателей на использование недобросовестных методов конкуренции с целью преодоления этих барьеров и привлечения к себе потребительского спроса³.

6.3. Механизм управления естественными монополиями

В России на рынке антимонопольного регулирования особое положение занимают естественные монополии, т. е. предприятия и организации, которые в силу технологических особенностей производства или оказания услуг не имеют конкурентов, или они экономически нецелесообразны.

² О защите конкуренции : Федеральный закон РФ от 26.07. 2006 г. № 135-ФЗ, ст. 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/07/27/zaschita-konkurencii.htm>.

³ Крохина Ю. А. Правовые средства защиты от недобросовестной конкуренции // Административное и муниципальное право. 2011. № 10.

Естественная монополия — состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке 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 связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров¹.

У большинства предприятий этих отраслей нет конкурентов в силу экономических особенностей их формирования. Повышение цены (тарифов) простыми монополиями на свою продукцию (услуги) в конкретном регионе выше допустимого уровня вызвало бы появление на данном рынке другого предприятия, выступающего потенциальным конкурентом с пониженной ценой. Появление конкуренции для субъектов естественных монополий затруднено потребностью громадных первоначальных затрат и большим подготовительным периодом перед созданием продукции.

По определению американских экономистов, естественная монополия — это отрасль, в которой долгосрочные суммарные производственные издержки минимальны в том случае, если одна фирма обслуживает весь рынок². Правительство защищает монополиста в такой отрасли, но при этом старается ограничивать концентрацию монопольной власти, контролировать цену выпускаемой продукции.

За рубежом применяется несколько методов контроля цен. Метод предельных издержек заключается в том, что устанавливаемая монополистом цена равна его предельным издержкам. При методе средних издержек вся прибыль монополиста, за исключением нормативной, изымается, и в этом случае цена равна средним издержкам. При установлении потолка цен опасность заключается в появлении дефицита продукции.

Исполнительная власть Российской Федерации при регулировании выпуска продукции и оказания услуг естественными монополиями принимает специальные постановления. Так, в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам» (ФСТ РФ) от 30 июня 2004 г. № 332 включена норма об образовании

¹ О естественных монополиях : Федеральный закон Российской Федерации № 147-ФЗ от 17.08.1995 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

² Долан Э.Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. СПб., 1992. С. 392.

в ФСТ РФ правления для принятия решений, связанных с определением (установлением) цен (тарифов) и их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий³. Это должно придать более четкий организованный характер взаимоотношениям между участниками в сферах деятельности естественных монополий.

В Российской Федерации с середины 90-х гг. прошлого века применяется перекрестный механизм субсидирования. В этом случае одни потребители продукции получают ее по более низким ценам за счет других, которые фактически несут дополнительные расходы. Раньше это хорошо было видно на предприятиях топливно-энергетического комплекса, которые субсидировали льготные тарифы для населения, малого бизнеса, сельского хозяйства, в 2010-е гг. в — целях обеспечения доступности воздушных перевозок жителям Дальнего Востока, Якутии.

Перекрестное финансирование фактически ведет к замедлению развития конкурентной способности российской промышленности. Цена продукции естественных монополий для крупных оптовых покупателей ниже, чем для индивидуальных потребителей. В России естественные монополии фактически осуществляют многие функции социальной политики, внося еще большую неразбериху в данную сферу: дотации распределяются не по нуждаемости, а по объему потребляемых услуг — наиболее благополучные слои получают больше, к примеру, тепло- и электроэнергию, чем наименее защищенные, и происходит это за счет государства⁴.

Согласно российскому законодательству регулирование естественных монополий включает в себя контроль над ценообразованием и над определенными хозяйственными решениями владельцев естественных монополий. Специальные органы осуществляют государственный надзор за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и которые могут иметь своим результатом ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование.

ФАС России 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. Антимонопольная служба стре-

³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 (с изм. и доп.) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>.

⁴ Албегова И. М., Емцов Р. Г., Холопов А. В. Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку. М., 1998. С. 271–274.

мится к повышению прозрачности работы естественных монополий, росту эффективности их инвестиционных программ, одновременно создавая условия для роста объемов товаров и услуг, производимых независимыми поставщиками в потенциально конкурентных видах деятельности. Свою работу ФАС России тесно координирует с ТСТ РФ.

В Российской Федерации к деятельности естественных монополий (2013 г.) относятся:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- железнодорожные перевозки;
- услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах;
- услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
- услуги по передаче электрической энергии;
- услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- услуги по передаче тепловой энергии;
- услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей;
- захоронение радиоактивных отходов;
- водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных системы, систем коммунальной инфраструктуры.

Но, кроме официальных естественных монополий, следует выделять те структуры, которые фактически являются монополиями, но чья деятельность не подлежит контролю ФАС: ОАО «Газпром», ОАО «Роснефть», ОАО «РЖД», ОАО «Сбербанк» и некоторые другие.

Для России в связи с ее громадной территорией немалое значение имеет регулирование тарифов на транспортные услуги, а также на электро- и теплоэнергию. В конце 1980-х гг. транспортная составляющая в себестоимости промышленной продукции была в размере 5–7%. После того, как началось коренное реформирование экономики, потребление моторного топлива автомобилями в России стало на 40–50% больше, чем в странах Западной Европы, стоимость обслуживания автомобилей выше в 2–2,5 раза. Большие транспортные издержки сделали невыгодным поставку многих видов продукции из Сибири в Центральную Россию, на Северный Кавказ, Дальний Восток и в другие районы.

Как правило, меры регулирования деятельности естественных монополий в области цен и тарифов краткосрочны и имеют жесткое админист-

ративное начало. Международные финансовые организации часто видят выход из сложившейся в России ситуации в демонаполизации крупных товаропроизводителей типа ОАО «Газпром», ОАО «Транснефть», РАО «ЕЭС России», ОАО «Ростелеком» и др. Некоторые мероприятия в этом направлении уже проведены. Например, РЖД передали на баланс местных властей большую часть ведомственного жилья, больниц, детских садов, т. е. отказались от социальной сферы, чтобы сосредоточиться на производственной деятельности.

Если завершится быстрое разгосударствление и приватизация естественных монополий, на наш взгляд, страна может оказаться в экономическом проигрыше. В силу того, что российский фондовый рынок недостаточно развит, цены на акции российских структур часто не сопоставимы с аналогичными западными, стоимость ценных бумаг таких фирм занижена. Недостаточная развитость фондового рынка позволяет иностранным компаниям за низкую цену приобретать значительные доли крупных национальных монополий, и российский бюджет теряет потенциально возможные доходы.

По всей видимости, естественные монополии, как и крупные предприятия базовых отраслей федерального хозяйства, должны находиться в руках государства, чтобы иметь возможность осуществлять реальную независимую экономическую, промышленную и транспортную политику. Перед российским правительством стоит задача найти не административный, а экономический механизм регулирования цен на продукцию предприятий-монополистов. Необходимо подчинять процессы разгосударствления, приватизации и антимонопольного регулирования достижению глобальных экономических и социальных целей — экономического роста страны и повышения благосостояния населения, а не цели создания класса собственников и обладания им политической властью.

Сторонники государственной собственности и широкого государственного вмешательства в экономику утверждают, что государство должно принимать на себя хозяйственные функции в тех сферах, где частный сектор действовать не хочет или не может по причине низкой прибыльности, длинных сроков окупаемости, высокого уровня первоначальных затрат, большого финансового риска и т. п. Это в первую очередь *инфраструктурные отрасли* — транспорт, водоснабжение, а также электроэнергетика. Характерно, что они часто являются естественными монополиями, а это также служит аргументом в пользу государственной собственности или государственного регулирования.

В англоязычных странах подобные отрасли относят к разряду *public utility*, что можно перевести как «общественное благо». Государство должно активно участвовать в *социально значимых отраслях*, поскольку полностью отдавать их в распоряжение частного сектора опасно и несправедливо. Так рассуждали английские лейбористы, национализировавшие после Второй мировой войны в числе прочего угольную и сталелитейную промышленность, систему здравоохранения, которая даже сейчас остается бесплатной для большинства населения.

6.4. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства

Одним из приоритетных направлений реформирования национальной экономики России с переходом на рыночные отношения исполнительная власть страны провозгласила создание малых предприятий и широкое развитие малого бизнеса.

В рыночной экономике малое и среднее предпринимательство способствует активизации структурной перестройки экономики, ускорению научно-технических разработок, преодолению монополизма производителей, развитию конкуренции и насыщению рынка потребительскими товарами необходимого уровня качества, обеспечивает рост ВВП и доходов государства. При решении социальных задач за счет малых предприятий смягчается напряженность на трудовом рынке, и обеспечивается денежными средствами существование миллионов людей. Развитие малого предпринимательства ведет к формированию среднего класса, являющегося стержнем любого стабильно развивающегося общества.

Малое предпринимательство в России начало развиваться с конца 80-х гг. XX в. С того времени были приняты сотни нормативных актов по становлению и развитию данного сектора экономики. В настоящее время в России действует Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В соответствии с данным законом в России к субъектам малого предпринимательства относятся:

- **коммерческие организации** (за исключением ГУП и МУП), в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов РФ, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов не превышает 25%; доля,

- принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектом малого предпринимательства, не выше 25%, и в которых средняя численность работников не больше 100 человек, а выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС за предшествующий календарный год не превышает предельное значение, установленное Постановлением Правительства РФ;
- **физические лица**, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели);
 - **потребительские кооперативы** — добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов;
 - **крестьянские (фермерские) хозяйства**.

В мировой практике применяют различные критерии отнесения предприятий к малым. Наиболее часто используют такие показатели, как средняя численность персонала, ежегодный оборот, величина активов, которые дифференцируются в зависимости от отраслевой принадлежности предприятия.

Критерии отнесения предприятий к микро-, малым или средним определены Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ, которым установлена предельная численность работников:

- для микропредприятия (в составе малых) — до 15 человек;
- для малого предприятия — до 100 человек;
- для среднего предприятия — от 101 до 250 человек.

При этом численность работников определяется по предшествующему календарному году.

Ограничивается также **выручка от реализации товаров (работ, услуг) или балансовая стоимость активов**. Их предельные значения для каждого вида предпринимательства устанавливает Правительство. Постановлением Правительства РФ от 9 февраля 2013 г. № 101 зафиксированы предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий год без учета налога на добавленную стоимость для следующих категорий субъектов малого и среднего предпринимательства:

- микропредприятия — 60 млн руб.;
- малые предприятия — 400 млн руб.;
- средние предприятия — 1000 млн руб.

Стимулируя развитие малого предпринимательства, государство решает три группы задач:

- 1) политическую, добиваясь стабильности общества через формирование среднего класса — миллионной армии собственников, занятых полезным для общества трудом;
- 2) социальную, создавая новые рабочие места в условиях массового высвобождения рабочей силы из неэффективных производств;
- 3) экономическую, когда насыщение рынка товарами способствует расширению налоговой базы. По оценкам экспертов, на рубль вложений и налоговых льгот в малом предпринимательстве можно получить от 20 до 100 руб. дополнительной продукции.

Развитие предпринимательства является неотъемлемым условием экономического роста. Экономика, где сектор малых и средних предприятий (МСП) играет существенную роль, получает такие плюсы:

- повышается маневренность экономики, так как большей части участников рынка внутренне присуща быстрая и эффективная приспособляемость к экономической конъюнктуре;
- повышается стабильность экономики, так как риски распределяются между большим числом компаний, уменьшается зависимость от ограниченного числа субъектов рынка;
- повышается инновационный потенциал экономики, так как большему числу хозяйствующих субъектов внутренне присуще ускоренное внедрение инновационных идей в бизнес и их распространение в экономическом пространстве;
- выравнивается экономическое развитие отдельных территорий внутри страны, так как размещение большей части участников рынка имеет тенденцию к децентрализации¹.

К началу 2013 г. в России было зарегистрировано 1 997,0 тыс. малых предприятий (в том числе 1759,0 тыс. микропредприятий), т. е. примерно 14 предприятий на 1000 человек населения². На них работало 10,8 млн человек — свыше 15% рабочей силы. Вклад малого бизнеса в ВВП составляет 12–13%. Наибольшее количество малых предприятий зарегистрировано в торговле и в ряде других видов деятельности сферы услуг.

Структура малого предпринимательства в Российской Федерации по видам деятельности приведена в таблице 6.1.

¹ Алимова Т.А. Государственная политика в сфере предпринимательства: выученные и невыученные уроки // Модернизация экономики и общественное развитие : в 3 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. М., 2007. Кн. 2. С. 342–350.

² http://www.nisse.ru/work/measures/reports/reports_147.html.

Таблица 6.1.

**Число малых предприятий по видам
экономической деятельности в 2011 г.**

Виды экономической деятельности	Малые предприятия			
	всего		в том числе микропредприятия	
	тысяч	% к итогу	тысяч	% к итогу
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	61,5	3,8	51,5	3,7
Рыболовство, рыбоводство	3,5	0,2	3,1	0,2
Добыча полезных ископаемых	5,6	0,3	4,7	0,3
Обрабатывающие производства	154,2	9,5	121,9	8,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	10,4	0,6	7,2	0,5
Строительство	180,2	11,1	151,1	10,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	619,6	38,2	549,4	39,5
Гостиницы и рестораны	47,4	2,9	37,5	2,7
Транспорт и связь	99,3	6,1	85,9	6,2
Финансовая деятельность	24,1	1,5	22,0	1,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	346,5	21,4	299,2	21,5
Образование	5,0	0,3	4,6	0,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	22,5	1,4	18,8	1,3
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	41,3	2,7	35,3	2,5
Всего	1621,8	100	1392,6	100

Источник: Россия в цифрах. 2012. С. 100.

Эти показатели ниже уровня развитых зарубежных стран в 5–6 раз. Для сравнения: в США 74 малых предприятия на 1000 человек населения, в Италии — 68, в Великобритании — 46, во Франции — 35, в ЕС в целом — 45, в Японии — около 50. В малом бизнесе Японии занято 80% рабочей силы, свыше 50% — в США и ЕС. В Америке в малом бизнесе трудится около 40% специалистов в области высоких технологий и новейшего оборудования. По оценке Всемирной ассоциации малого и сред-

него предпринимательства, малый бизнес использует 59% технологических новинок (транснациональные корпорации — 37%).

Основными целями государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации являются:

- 1) развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в целях формирования конкурентной среды в экономике страны;
- 2) обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 4) оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности на рынок России и рынки иностранных государств;
- 5) увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 6) обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;
- 7) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта;
- 8) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Для достижения поставленных целей в стране создавались различные структуры, и в настоящее время государственную политику по поддержке малого и среднего предпринимательства реализует ФАС России. Большое влияние на развитие МСП оказывает Торгово-промышленная палата России и соответствующие структуры в регионах. Создан Федеральный портал поддержки малого и среднего предпринимательства.

Администрации субъектов РФ имеют различные комитеты по поддержке малого предпринимательства, региональные фонды, комиссии, которые решают оперативные вопросы оптимизации деятельности малого бизнеса и преодоления бюрократических препон при его развитии. Как правило, при всех администрациях (правительствах) и законодательных структурах территорий России созданы различные общественные советы и комиссии, занимающиеся вопросами поддержки и развития малого бизнеса.

Основные мероприятия направлены прежде всего на разрешение таких проблем, сдерживающих развитие малого предпринимательства, как:

- 1) несовершенство системы налогообложения; нестабильность бюджетного финансирования федеральной и региональных программ поддержки малого предпринимательства;
- 2) неразвитость механизмов финансово-кредитной поддержки и страхования рисков малых предприятий; отсутствие механизмов самофинансирования (кредитные союзы, общества взаимного страхования и др.);
- 3) ограничение доступа малых предприятий к производственным мощностям и имуществу реструктуризируемых предприятий; отсутствие надежной социальной защищенности и безопасности предпринимателей;
- 4) организационные проблемы взаимодействия малого бизнеса с рынком и с государственными структурами;
- 5) административные барьеры на пути развития малого предпринимательства.

Федеральные программы развития субъектов МСП определяют перечни мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в данной области, с указанием объема и источников их финансирования, результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию указанных мероприятий. Аналогичны региональные и муниципальные программы.

С середины 90-х гг. введена упрощенная система налогообложения для малого бизнеса. В настоящее время все большее распространение в налогообложении получает система уплаты единого налога на *вмененный доход*, когда малые предприятия используют другие критерии при расчете размеров будущего налога и корректируют его в зависимости от итогов работы в отчетном периоде. С 1 января 2013 г. введена *патентная система налогообложения* для индивидуальных предпринимателей.

Из федерального бюджета регионам выделяются субсидии на поддержку малого и среднего бизнеса. Средства предоставляются по результатам конкурсного отбора на реализацию соответствующих программ. Так, субсидируются различные гранты (в частности начинающим предпринимателям), лизинг оборудования, затраты бизнеса по кредитам и на технологическое присоединение к электросетям, внедрение энергоэффективных технологий, обучение персонала¹.

¹ О поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства : Письмо Министерства экономического развития РФ от 7 ноября 2012 г. № ОГ-Д05-5488 [Электронный ресурс]. URL: <http://smb.gov.ru>

Для финансирования развития малого бизнеса создаются различные региональные фонды, организации для накопления начального капитала. Их формы значительно различаются в зависимости от финансовых возможностей территории, города и могут быть предоставлены в следующем виде:

- кредиты, субсидии, дотации;
- оборудование и технология в финансовую аренду (лизинг);
- гарантии кредиторам;
- полная или частичная компенсация недополученной прибыли при кредитовании по пониженной процентной ставке;
- совместное с банком финансирование.

За период формирования основ рыночной экономики в России создан значительный банковский сектор, который довольно много выдает краткосрочных ссуд и кредитов для малого и среднего бизнеса.



Вопросы для самопроверки

1. Что включает себя в понятие «монополия»?
2. Чем естественные монополии отличаются от других монополий?
3. Приведите классификацию основных разновидностей монополизма А. Лившица.
4. Причины появления и специфика антитрестовского законодательства в США.
5. С помощью каких инструментов и рычагов государство проводит антимонопольную политику?
6. Как можно ограничить монополистическую деятельность предпринимателя?
7. Какие государственные структуры занимаются регулированием антимонопольной деятельности в России?
8. Назовите критерии внесения предприятий в Реестр монополистов.
9. Какие методы контроля цен с точки зрения антимонопольного права Вы знаете?
10. Какие позитивные изменения в экономике дает создание и развитие малого бизнеса?
11. Перечислите сферы экономики, где наиболее развит малый и средний бизнес.
12. Основные инструменты поддержки малого и среднего бизнеса.

Глава 7

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

- 7.1. Понятие, состав и показатели анализа структуры национального хозяйства
- 7.2. Государственная региональная экономическая политика как основа регулирования территориальной структуры национального хозяйства
- 7.3. Структурные диспропорции и их влияние на экономику
- 7.4. Проблемы ограничения и регулирования теневой экономики

7.1. Понятие, состав и показатели анализа структуры национального хозяйства

Наилучшая структура национального хозяйства, развитие и сбалансированность отдельных видов производств, их соотношение друг с другом служат решению конечных целей развития любого государства — повышению уровня жизни населения.

Оптимальные структурные пропорции как относительно устойчивые, количественно определенные соотношения необходимы для нормальной деятельности экономической системы и предполагают соответствие между ее сопряженными элементами — отраслями, видами деятельности, предприятиями, регионами и т. п. Совокупность пропорций образует структуру экономики.

Структура национального хозяйства — это сложившиеся пропорции отдельных отраслей и территорий, производств, комплексов с соответствующим уровнем хозяйственных связей между всеми элементами экономики страны.

Согласно определению французского экономиста Ф. Перру, *структура экономической единицы* есть совокупность пропорций и отношений, которые характеризуют эту единицу в данных условиях и в данный момент. Экономика должна изучать домашнее, семейное хозяйство, фирмы, а также комплексные единицы: отрасли, группы отраслей — комплексы, сектора, сферы (например, сфера услуг или банковская).

Экономическую структуру государства можно охарактеризовать следующими параметрами:

- 1) распределение производства ВВП между производством товаров и оказанием услуг;
- 2) вид производственной деятельности (промышленный, сельскохозяйственный, торговый, сфера услуг и т. п.);
- 3) размеры экономических единиц: крупные, средние, мелкие;
- 4) экономические системы: частный сектор, государственный, кооперативный и т. п.;
- 5) тип экономической организации (рыночная, плановая, переходная);
- 6) распределение занятых между секторами: реальным (или нефинансовыми организациями и предприятиями), финансовым, теневым;
- 7) распределение национального дохода между социальными группами, значимость которых определяется экономической (производственной) функцией;
- 8) ориентация экономической деятельности — внутренний или внешний рынок.

В соответствии с **трехсекторной** моделью структуры общественного производства К. Кларка (1940 г.) первичный сектор экономики составляют добывающие отрасли и сельское хозяйство, вторичный — обрабатывающая промышленность, а третичный — услуги. Любая экономика представляет собой смешение этих секторов, но в каждом из типов общества доминирует один из секторов, который в итоге и является определяющим.

В настоящее время используется **пятисекторная** модель структуры общественного производства. *Первичный* сектор — ресурсы, *вторичный* — обрабатывающие производства, *третичный* — высокие технологии и услуги (в США — до 75%, а некоторые эксперты называют и 80%). Сфера услуг присутствует в экономике любого типа общества, но объем услуг и их характер различны в зависимости от эпохи. В доиндустриальном обществе преобладали услуги личного характера. Так, по утверждению Д. Белла, в Англии до 1870 г. самой крупной по численности профессиональной группой была домашняя прислуга. *Четвертичный*

сектор: — формирование высокотехнологичных отраслей, сочетающих формы материального и нематериального производства на базе использования высоких технологий: это производство программных продуктов, телекоммуникационных сетей и т. д. Мировой рынок коммуникационных услуг в начале XXI в. составлял примерно 400 млрд долл., из которых на долю США приходилось 45%. *Пятеричный* сектор включает в себя фундаментальные научные знания и исследовательские разработки.

Современный анализ хозяйственного функционирования национальной рыночной экономики основывается на технике специального счетоводства. Еще в 1953 г. группа экспертов ООН разработала *Систему национальных счетов (СНС)*. Она сводится к расчету обобщающих показателей развития экономики на различных стадиях процесса воспроизводства и взаимной увязке этих показателей между собой. Каждой стадии воспроизводства соответствует специальный счет или группа счетов, и имеется возможность проследить движение массы производимых товаров и услуг, а также добавленной стоимости от производства до использования. На основе СНС можно разрабатывать экономические модели, прогнозы, планы, эта система должна охватывать все операции, происходящие в экономике, и учитывать все ресурсы, которыми располагает страна.

В СНС счет и анализ в основном ведутся по секторам — однородным институциональным единицам, сгруппированным по признакам выполняемых ими функций.

По СНС экономика состоит из следующих основных секторов:

- 1) нефинансовые корпоративные предприятия, занятые производством товаров и услуг, реализуемых на рынке (или реальный сектор);
- 2) финансовые учреждения и корпорации;
- 3) государственные предприятия и учреждения;
- 4) частные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства;
- 5) домашние хозяйства;
- 6) остальной мир, в том числе внешнеэкономические связи.

СНС включает в валовой продукт, национальный доход объем товаров, производимых в сфере материального производства и услуги.

По СНС в сферу производства входят следующие составляющие:

- 1) предприятия и организации, производящие товары и услуги;
- 2) частные некорпоративные предприятия;
- 3) подсобные хозяйства;
- 4) лица свободных профессий (артисты, журналисты и т. п.);
- 5) работники сферы управления;

- 6) финансовые, кредитные, пенсионные и страховые организации;
- 7) некоммерческие, общественные организации (общества, клубы, партии, ассоциации);
- 8) армия;
- 9) наемная прислуга;
- 10) владельцы сдаваемого в аренду жилья.

Не учитывается в СНС ведение личного домашнего хозяйства (ска- зал же А. Пигу, что, беря в жены собственную кухарку, мужчина умень- шает национальный доход) и нелегальные виды деятельности.

Валовой внутренний продукт (ВВП) характеризует стоимость про- изведенных во всех отраслях экономики и предназначенных для конеч- ного потребления, накопления и чистого экспорта товаров и услуг. В от- личие от принятых в советской системе показателей, ВВП не включает стоимость потребленных при его производстве предметов труда (мате- риальных затрат на сырье, материалы, топливо, полуфабрикаты и т. д.). ВВП может быть рассчитан тремя методами:

- производственным (на стадии производства);
- распределительным (на стадии образования доходов);
- методом конечного использования (на стадии конечного использования).

Согласно первому методу ВВП на стадии производства составит:

$$\text{ВВП} = (\Sigma \text{ВВ} - \Sigma \text{ПП}) + \text{НДС} + \text{ЧНИ}, \quad (7.1)$$

где ВВ — валовой выпуск продуктов и услуг во внутренней экономике;
 ПП — промежуточное потребление;
 НДС — налог на добавленную стоимость;
 ЧНИ — чистые налоги на импорт (без НДС).

ВВП на стадии образования доходов равен:

$$\text{ВВП} = \text{ОТ} + \text{ЧНП} + \text{ДНП} + \text{ВПЭ}, \quad (7.2)$$

где ОТ — оплата труда;
 ЧНП — чистые налоги на продукты;
 ДНП — другие налоги на производство;
 ВПЭ — валовая прибыль экономики.

На стадии конечного использования ВВП рассчитывается как сум- ма конечного потребления материальных благ и услуг и валового на- копления, а также чистый экспорт (разница между экспортом товаров и услуг и импортом).

Следующий важный показатель СНС — *национальный доход* (НД). Он может быть исчислен на валовой и чистой основе (т. е. до или после вычета потребления основного капитала).

Национальный доход — это сумма первичных доходов, полученных резидентами данной страны; первичные доходы включают в себя оплату труда, прибыль, доходы от собственности, налоги на производство и импорт. НД, таким образом, отличается от внутреннего продукта по содержанию и количественно. С точки зрения содержания различия между этими показателями состоят в том, что внутренний продукт (валовой и чистый) характеризует поток товаров и услуг (конечных), а НД характеризует поток доходов (первичных). С количественной точки зрения НД отличается от внутреннего продукта на величину сальдо первичных доходов, полученных из-за границы (или переданных за границу).

Третий значимый показатель СНС — *национальный располагаемый доход* (валовой или чистый). Он отличается от национального дохода на сальдо текущих перераспределительных платежей (текущих трансфертов), полученных из-за границы (переданных за границу). К трансфертам относятся: гуманитарная помощь, налоги, штрафы, подарки родственникам, постоянно проживающих за границей и т. п. Национальный располагаемый доход (валовой или чистый) распадается на национальное конечное *потребление* и национальное *сбережение*¹.

Национальное конечное потребление включает в себя:

- а) расходы на конечное потребление домашних хозяйств (состоят из покупок домашними хозяйствами, потребителями товаров и услуг, стоимости потребительских товаров, услуг и пр.);
- б) расходы на конечное потребление органов государственного управления (т. е. стоимости нерыночных услуг, произведенных органами государственного управления, а также покупки ими товаров для передачи домашним хозяйствам);
- в) расходы на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

В свою очередь, расходы на конечное потребление органов государственного управления подразделяются на две основные группы:

- расходы на коллективное потребление (расходы на общее управление, оборону, науку и т. д.);
- расходы на индивидуальное потребление (здравоохранение, образование, культура, искусство и т. д.).

¹ Система национальных счетов — инструмент макроэкономического анализа: учебное пособие / под ред. Ю. И. Иванова. М., 1996. С. 49.

Сбережение — важнейшая категория СНС. Сбережение представляет собой ту часть располагаемого дохода, которая не израсходована на конечное потребление и может быть обращена на цели финансирования накопления. Не следует смешивать сбережения, как они определены в СНС, с приростом денежной наличности и депозитами (вкладами) в банках.

Сбережение — самый важный источник финансирования инвестиций и строительства. Другой источник — *трансферты*, т. е. одновременные поступления перераспределительного характера.

Сбережения и трансферты вместе взятые образуют источники финансирования инвестиций, которые состоят из следующих элементов:

- валовое накопление основных фондов;
- прирост материальных оборотных средств;
- чистое приобретение ценностей;
- затраты на покупку земли, природных ископаемых;
- затраты на покупку нематериальных активов (патентов, лицензий и т. п.).

Первые три элемента инвестиций образуют валовое накопление как элемент конечного использования ВВП.

Важным показателем СНС является чистое кредитование (чистое заимствование). Для экономики в целом этот показатель равен разнице между общей величиной источников финансирования и суммой вышеотмеченных элементов инвестиций.

Поддержание экономической стабильности должно быть базовым принципом государственной политики России. Чтобы ее обеспечить, необходимо надлежащее пропорциональное развитие. Сочетание пропорций есть сбалансированность.

Одной из задач государственного регулирования является сознательное поддержание скоординированного развития национального хозяйства в определенных пропорциях, поэтому нельзя разрывать пропорции и темпы развития, которые диалектически едины. Неоправданно высокие темпы развития не могут быть продолжительными, они приводят к диспропорциям национальной экономики, и потом, как учит мировой опыт, наступает спад ВВП.

Экономические теории, экономика конкретных отраслей знают множество пропорций, которые теоретически обоснованы или эмпирически выведены в процессе функционирования национальных хозяйств. Перечислим лишь некоторые из них. Это пропорции между:

- сферой производства товаров и сферой оказания услуг;
- производством и потреблением;

- промышленностью и сельским хозяйством;
- топливно-энергетическим комплексом и другими отраслями экономики;
- добывающими (сырьевыми) отраслями и обрабатывающей промышленностью;
- продажей (строительством) жилья и доходами населения и т. п.

Если государство при формировании механизмов управления национальным хозяйством не найдет рычагов, устраняющих и смягчающих диспропорции, то экономика будет постепенно испытывать «перегрев», а затем — снижение объемов производства, рецессию и депрессию.

В мировой экономической литературе выработался стереотип оптимизации структуры национального хозяйства: в индустриально развитом государстве происходит сокращение доли добывающих отраслей и сельского хозяйства в ВВП, увеличивается удельный вес наукоемких отраслей и производств со значительной частью добавленной стоимости, растет выпуск потребительских товаров, увеличивается доля информационных и финансовых услуг, операций с недвижимостью, повышается значимость различных инфраструктур.

Однако требования, применяемые при анализе рыночного хозяйства, очень сложно использовать при регулировании развития стран с переходной экономикой. Традиционно в отечественной статистике использовались другие подходы к рассмотрению структуры национального хозяйства, иное деление на производственную и непроизводственную деятельность. В соответствии с ним в качестве объекта управления в основном рассматривалась группировка по отраслевому принципу предприятий, производящих конечный материальный продукт. Оптимальная структура хозяйства в советской экономической системе предполагала прежде всего увеличение доли отраслей материального производства. Соответственно, структурная политика была направлена на уменьшение доли услуг (в том числе торговли и финансово-кредитного сектора), ликвидацию малых предприятий на основе частной собственности под предлогом их неэффективной деятельности.

С 2003 г. российская статистика перешла на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), созданный на основе Статистической классификации видов экономической деятельности Европейского экономического сообщества (КДЕС). Он заменил Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), где было деление на отрасли.

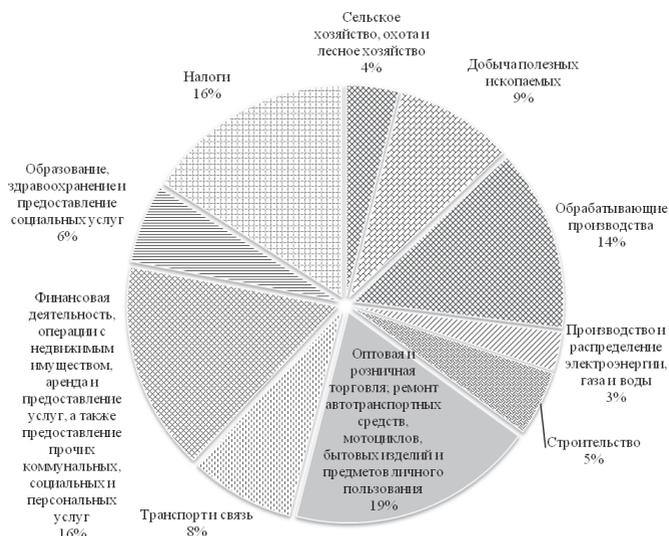
Федеральная служба государственной статистики при анализе структуры федерального хозяйства, ВВП, национального дохода выделяет 17 разделов деятельности:

- А. Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство;
- В. Рыболовство, рыбоводство;
- С. Добыча полезных ископаемых;
- Д. Обрабатывающие производства;
- Е. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды;
- Ф. Строительство;
- Г. Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования;
- Н. Гостиницы и рестораны;
- И. Транспорт и связь;
- Ж. Финансовая деятельность;
- К. Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг;
- Л. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование;
- М. Образование;
- Н. Здравоохранение и предоставление социальных услуг;
- О. Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг;
- Р. Деятельность домашних хозяйств;
- Q. Деятельность экстерриториальных организаций.

Обрабатывающие производства разделяются на 14 подразделов. Внутри каждого раздела есть более детальное деление. Всего в ОКВЭДе 99 видов деятельности.

Структура экономики по видам экономической деятельности приведена на рисунке.

За годы реформирования произошли изменения в основных макроэкономических пропорциях страны. С 1990 по 2011 г. удельный вес производства товаров в ВВП сократился с 60,5 до 35,0%, а оказания услуг — вырос с 32,6 до 62%. Удельный вес обрабатывающей промышленности понизился до 14,1%, сельского хозяйства — до 4,1%. По итогам 2011 г. ведущими видами деятельности в современной структуре ВВП России являются оптовая и розничная торговля (19%), финансовая деятельность (16%) и налоги (16%).



Структура ВВП России по видам экономической деятельности в 2011 г.

Зависимость России от использования сырьевых ресурсов с 90-х гг. XX в. увеличилась, а уровень диверсификации экономики снизился — так констатируют аналитики Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) в своем докладе «Диверсификация в России»¹.

Таким образом, появление новых видов услуг, резкое повышение значимости торговли обусловили изменение роли базовых отраслей по производству товаров (промышленность сельское хозяйство, строительство). Также необходимо отметить усиление за 20 лет значимости финансов, операций с недвижимостью и управления.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., принятой Распоряжением Правительства от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, основная цель в структурной диверсификации экономики должна осуществиться на основе инновационного технологического развития.

Новый этап структурной перестройки должен будет расширить спрос на инвестиции и участие отечественных производителей оборудования в осуществлении инвестиционных проектов.

¹ Diversifying Russia. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/publications>.

Стратегической целью в развитии «новой экономики» России должно стать создание современных производств, основанных на использовании информационных технологий, сохранение научного потенциала и повышение конкурентоспособности российской экономики.

7.2. Государственная региональная экономическая политика как основа регулирования территориальной структуры национального хозяйства

При разработке и реализации государственной структурной экономической политики важная роль должна отводиться региональным аспектам развития.

Региональная (территориальная) структура — это динамическое состояние размещения производительных сил по экономическим районам, связанным в единой системе национальной экономики.

Регулирование территориальной структуры национального хозяйства осуществляется при помощи региональной экономической политики.

Предпосылкой региональной политики выступает неоднородность государства в хозяйственном, социальном, политическом, климатическом отношениях и т. п. Предметом государственной региональной экономической политики является согласование интересов государства и территорий в ходе решения региональных проблем и обеспечение соответствующей комплексности при их осуществлении.

Научной основой региональной политики служит система объективных законов и территориальных аспектов функционирования экономики в сочетании с научными принципами управления. Реализуется данная политика во многом методами законодательного обеспечения, анализа, прогнозирования и программирования, бюджетного планирования, государственной поддержки регионов, а также маркетинга, инвестиционных вливаний. В качестве субъектов региональной политики выступают как конкретные представители государственной и региональной власти, так и отдельные учреждения, организации, предприятия¹.

Под *государственной региональной экономической политикой* понимают совокупность инструментов и механизмов, применение которых должно обеспечить достижение двуединой цели — обеспечить эффек-

¹ Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000. С. 17.

тивность использования общественных ресурсов в пространстве и гарантировать достижение внеэкономических целей общественного развития (социальных, военно-политических, геостратегических, экологических)².

По сути государственная региональная экономическая политика — это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению рациональных территориальных пропорций, оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем общегосударственного и межрегионального характера, исходя из предпосылок и факторов, обусловленных конкретными природными и историческим условиями той или иной территории, а также в соответствии с реалиями внутренней жизни государства и глобальными изменениями в мире.

В условиях советской централизованной системы управления (при наличии 15 союзных республик) содержание региональной политики в основном ассоциировалось с глобальными задачами размещения и функционирования производительных сил, такими как ускоренное развитие восточных районов, освоение Севера, поднятие экономик национальных республик и отсталых районов, формирование территориально-производственных комплексов.

Ситуация принципиально изменилась после того, как Россия выделилась в самостоятельное государство и начала коренную реорганизацию экономики, ускоренно переводя ее на рыночные рельсы.

Выделим факторы, непосредственно влияющие на содержание современной региональной экономической политики.

Во-первых, сокращение государственной собственности и ликвидация централизованной системы управления хозяйством сделали невозможным планирование размещения производительных сил, что являлось сердцевинной старой (советской) региональной политики.

Во-вторых, основным объектом региональной политики впервые стали субъекты РФ.

В-третьих, формирование новых федеративных отношений привело к значительному усилению полномочий субъектов РФ, что определило необходимость учета интересов регионов, их согласования с общегосударственными, и распределение функций по реализации региональной политики между федеральным и региональным уровнями управления.

В странах рыночной экономики цель региональной политики — сбалансированность, т. е. сведение к минимуму тех неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-эко-

² Минакир П. Государственная региональная политика на современном этапе // Общество и экономика. 2003. № 6. С. 231.

номическому развитию страны в целом или сближению в развитии ее частей, или группам стран (например, странам — членам Европейского союза)¹.

С точки зрения субъекта РФ, обладая территориальной общностью как экономический субъект, регион осуществляет хозяйственную деятельность, дающую возможность получения доходов от ее ведения и через полномочия по поводу полученных доходов, но нуждается в адекватных своему статусу способах взаимодействия с государством и между регионами, повышения роли самоуправления при осуществлении региональной политики².

В качестве основного показателя, характеризующего уровень экономического и социального развития субъектов РФ и результативность государственной региональной политики, используется валовой региональный продукт (ВРП), поскольку этот показатель хорошо реагирует как на развитие территории, так и на динамику сферы услуг и уровня жизни населения³.

Социально-экономическая политика в основном определяет концептуальные положения развития макроэкономики, финансовой сферы, варианты структурной перестройки хозяйства, целевые ориентиры социального характера, ограничения и направления развития, связанные с обеспечением безопасности государства. Изменения по любому из этих направлений будут влиять на масштабы производства ВРП в субъектах РФ. С точки зрения национальной безопасности целесообразно оценить ход процесса усиления однородности экономического пространства. Для этого используется такой показатель, как количество регионов, перешедших из отстающих в группы с более высокими показателями.

Для России с ее огромной территорией и различиями в природно-климатических условиях задача формирования оптимальной территориальной структуры и относительной равноценности экономического пространства страны всегда будет актуальна. Изменяющаяся притягательность регионов с повышенной конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом влечет за собой миграцию труда и капитала. В этом случае нарастает опасность потери освоенных ранее территорий в результате их обезлюдивания, региональной автаркии и дезинтеграции страны, возникновения межрегиональных напряженностей и конфликтов.

¹ Ларина Н. И. Мировой опыт региональной политики. Новосибирск. 1996. С. 5.

² Конкурентоспособность регионов: теоретико-прикладные аспекты / под ред. Ю. К. Перского, Н. Я. Калужновой. М., 2003. С. 21.

³ Штульберг Б. М., Введенский В. Г. Указ. соч. С. 32–35.

В методологическом отношении региональную политику следует считать экономической функцией государства. Связь между государственной экономической стратегией и региональной политикой прослеживается по многим каналам. Например, правительства высокоразвитых стран Запада, проводя государственную линию на всемерное снижение уровня безработицы, концентрируют свое внимание на районах с наименьшей занятостью населения. Многие слаборазвитые государства, реализуя в предыдущие годы стратегию импортозамещающей индустриализации, проводили политику концентрации обрабатывающей промышленности, административных функций и управленческого аппарата в избранных ареалах, особенно в столичных и портовых центрах.

С учетом успешной региональной политики европейских стран необходимо добиваться позитивной динамики следующих тенденций:

- привлекать внимание федеральных органов власти к необходимости и достоинствам всесторонней политики регионального развития, осуществляемой путем разрешения макроэкономических проблем страны;
- выступать за наилучшую координацию между федеральным, региональным и местным уровнями, при которой федеральный уровень выполнял бы функции координации, оценки и регулирования проводимой политики;
- поддерживать лоббирование интересов региональных органов власти по отношению к Центру с тем, чтобы снять или снизить негативное воздействие блокирующих развитие макроэкономических факторов;
- способствовать деятельности региональных органов и руководителей в рамках существующих ограничений путем разработки законодательных и институциональных рекомендаций, позволяющих компенсировать или уменьшить пагубный эффект макроэкономических ограничительных факторов;
- способствовать принятию региональными органами власти методов стратегии развития, основанных на партнерстве с региональными государственными и негосударственными участниками экономических процессов, а также на точной и конкретной формулировке целей, а не на поддержке интересов секторального развития, лоббируемых представителями той или иной отрасли, что слишком часто используется сегодня⁴.

⁴ Ларина Н. И. Региональная политика в условиях унитарного федерализма // Регион: экономика и социология. 2006. № 1, С. 43–50.

В современных условиях предпринимается попытка совместить отраслевой и территориальные подходы к развитию экономики и прежде всего производственной сферы на основе *кластерного подхода*.

Кластеры зародились в Италии в конце 1970-х гг.¹, и в настоящее время представляют собой систему связанных между собой экономических агентов на основе функциональных, географических, социальных и институциональных связей. Аналогом в Советской России было формирование *территориально-производственных комплексов (ТПК)* с мощной энергетической базой, металлургическим производством, химическими предприятиями, переработкой леса и т. п. Городские поселения в ТПК обеспечивали формирование сырьевой экономики, рост оборонных структур, что пришло на смену отраслевому монофункциональному градостроительству и частично способствовало инновационному развитию.

В начале нового века практически каждый субъект РФ провозгласил создание на своей территории кластера (и не одного) как инструмента инновационного развития и модернизации экономики. В этих условиях и социальная сбалансированность территории, и экономический рост будут тесно связаны с миграцией населения и капитала из периферийных проблемных (депрессивных) регионов в точки роста.

Всемирный банк считает возможным применение в России международного опыта, основанного на использовании потенциально конкурентных областей или содействия развитию региональных точек роста, большем внимании инвестициям в человеческий капитал, а также децентрализованным инициативам на уровне региональных правительств и органов местного самоуправления. Такой путь развития региональной политики стал одним из основных факторов успешного развития Китая.

7.3. Структурные диспропорции и их влияние на экономику

Сбалансированность экономики обеспечивается путем достижения оптимального соотношения в развитии ее составных частей — сфер, секторов, отраслей, территорий и т. д. Любые диспропорции могут негативно сказаться на темпах и динамике экономического роста, размещении производительных сил,

¹ Марков А., Маркова В., Петухова М. Идентификация многообразия многоотраслевых кластеров Сибири // Федерализм. 2012. № 3. С. 55–60.

Важнейшая структурная пропорция в экономике обеспечивается оптимальным сочетанием сферы производства и сферы услуг.

В составе социально-экономической системы выделяются две части, одна из которых ориентирована на производство товаров (реальный сектор), а вторая — на предоставление услуг. К сфере услуг относятся организации и предприятия таких видов деятельности, как оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, финансовая деятельность, операции с недвижимостью, государственное управление, гостиницы и рестораны, образование, здравоохранение. Широкое разнообразие услуг привлекает дополнительное население и производства, а новые виды деятельности и потребности стимулируют рост количества и качества услуг.

Парадокс развития современной экономики состоит в том, что расширение каналов мобилизации дополнительных ресурсов с целью их инвестирования в реальный сектор ведет к оттеснению на второй план именно этого (реального) сектора. Так, по данным французского экономиста М. Алле², на рубеже столетий ежедневный объем мировой торговли реальными товарами составлял 12 млрд долл., тогда как объем финансовых сделок превышал 400 млрд долл. Ключевую роль начинают играть такие факторы экономического роста, как управленческие, инновационные, информационные услуги. К примеру, основателю и владельцу компании Microsoft Б. Гейтсу, в отличие от Г. Форда, не пришлось создавать промышленную империю — гораздо более эффективным источником накопления капитала для него стал рынок ценных бумаг.

С середины 1990-х гг. занятость в производственном секторе большей части развитых и многих развивающихся стран стабильно снижалась, а новые рабочие места создавались в основном в сфере услуг, где сосредоточено в среднем 62% всего экономически активного населения. Чем выше уровень душевого дохода населения, тем больше доля занятых в сфере услуг. Занятость в обрабатывающей промышленности сокращается вследствие более эффективного использования рабочей силы, автоматизации производства и широкого применения информационных технологий³.

В результате экономического кризиса, вызванного развалом Советского Союза, перехода к рынку, спад в промышленности России оказался более глубоким и продолжительным, чем это произошло в странах Восточной Европы. По сей день идет процесс адаптации к новым условиям, выражающийся в структурной перестройке экономики, замене произ-

² Алле М. Условия эффективности в экономике. М., 1998.

³ Услуги в современной экономике / под ред. Л. С. Демидовой, В. Б. Кондратьева. М., 2010.

водства товаров производством услуг. Наряду с сокращением промышленного производства, интенсивно развивались отрасли розничной и оптовой торговли, платных услуг, рыночной инфраструктуры.

Другой, не менее значимой пропорцией в структуре национального хозяйства является сочетание добывающей (сырьевой) и обрабатывающей промышленности.

Во многих странах доходы от экспорта сырья создают макроэкономические диспропорции, выражающиеся прежде всего в укреплении национальной валюты, потере конкурентоспособности местных товаров, росте импорта и увеличении безработицы. Поэтому в экономической литературе это явление называют «проклятие ресурсов» (Resource curse), «парадокс изобилия» (Paradox of plenty).

Согласно «ресурсному проклятию» страна, наделенная природными ресурсами, становится государством-рантье, для которого характерны плохое качество управления и расточительные траты ресурсов.

«Проклятие ресурсов» — это результат взаимодействия двух факторов.

Во-первых, некорректная макроэкономическая политика. Многие страны, получая неожиданно большие доходы от экспорта полезных ископаемых, ослабляли или откладывали проведение необходимых экономических реформ.

Вторая причина — «голландская болезнь», подрывающая рентабельность других внешнеторговых секторов страны. Как следует из названия, это экономическое явление произошло в Голландии в 1960 г., когда там были открыты большие залежи природного газа. Результатом «голландской болезни», как правило, становятся потеря конкурентоспособности отечественных товаров, связанная с укреплением курса национальной валюты, рост импорта, снижение экспорта.

Указываются два канала, посредством которых быстрый рост в одном из секторов национального хозяйства негативно воздействует на остальные секторы экономики.

Первый канал — эффект перетока ресурсов (resource movement effect), описанный М. Корденом¹ в 1984 г. Суть этого явления заключается в изменении секторальной структуры труда. В секторе, испытывающем бум, заработная плата, как правило, становится выше, чем в других, что порождает переток в этот сектор людских и материальных ресурсов из других секторов экономики. В результате подрывается эффективность функционирования остальных секторов экономики.

¹ Цит. по: Талышлы Ф. Штампы «голландской болезни» // Банки и деловой мир. 2009. № 3.

Другой канал обусловлен следующим. Если в государстве большое количество ресурсов, например нефти, газа, алмазов и прочего, которые она продает за границу, то это приводит к наплыву в страну большого количества мировых денег. Но в государстве используются национальные деньги. Мировые деньги обмениваются на внутреннем валютном рынке, появление большого количества валюты приводит к падению ее цены, и соответственно растет «твердость» национальной валюты, что, в свою очередь, приводит к повышению стоимости национального производства, которое благодаря этому становится неконкурентоспособным на мировом рынке. Внутреннее производство стагнирует, страна переходит в разряд сырьевых, обеспечивающих высокоразвитые государства ресурсами, а полученные деньги уходят на импорт товаров.

Для преодоления «ресурсного проклятия» не надо прекращать или сокращать добычу сырья, предлагается ограничивать поступления валютных средств в страну, например, «стерилизация» лишних денег, когда вырученные деньги не ввозятся в страну, а остаются за рубежом (в банках, в различных иностранных фондах и т. п.).

Фактически деньги не поступают производителю, а отдаются покупателю в кредит с неопределенным сроком возврата и с обесценением. Для решения такой проблемы необходима единая мировая валюта. Не обязательно конвертировать мировую валюту в национальные деньги, можно разрешить использование мировой валюты во внутреннем обороте. Например, следует собирать налоги в валюте, платить зарплату работникам полностью или частично в валюте, покупать товары у отечественных предприятий за валюту. Этим самым резко уменьшится ее предложение на внутреннем валютном рынке, и, естественно, не будет падать ее стоимость. «Голландская болезнь» исчезает, а валютные поступления используются для целей экономического развития своей, а не других стран.

С кризисной ситуацией в развитых странах стали наблюдаться процессы свертывания ранее размещенных производств в развивающихся странах и возврат обрабатывающих производств в страну, где зарегистрирована фирма. К примеру, сборка электромоторов в Китае в 2005 г. была на 45% выгоднее, чем в США; в 2012 г. — на 18%; в 2015 г. (прогноз) — всего на 9%. Рост заработной платы в Китае, транспортных тарифов, укрепление юаня делают невыгодным размещение обрабатывающих производств (автомобильную, станкостроительную промышленность и т. п.) далеко от места потребления².

² Китайский разворот // Бизнес-журнал. 2012. № 9. С. 94.

Американский экономист Дж. Стиглиц считает, что развивающиеся страны живут хорошо, так как многие из них экспортируют сырье (не только нефть, но и продовольствие), а развитые — плохо, потому что вместе с сырьем они импортируют инфляцию. В США 1% населения получает 25% всех доходов, но тратят деньги в основном оставшиеся 99%, что и послужило одной из глубинных причин кризиса. Вторая причина — перевод производства из Соединенных Штатов в Азию. Америке и ряду стран Европы на быстрое восстановление после кризиса 2008 г. рассчитывать нечего, а безработица среди молодежи достигла 25%.

Серьезные диспропорции характерны для территориальной структуры экономики Российской Федерации.

При характеристике развития экономики регионов России, прежде всего Сибири, все большую популярность приобретает концепция пространственной *мисаллокации*, т. е. неправильного размещения производительных сил по политическим, стратегическим, но отнюдь не экономическим соображениям¹. Постулируется, что производственные мощности размещались на востоке страны волюнтаристски, в целях осуществления так называемого принципа равномерного размещения производительных сил по территории. Трудовые ресурсы перемещались насильственно, во многом через систему ГУЛага, мерами идеологического и материального поощрения, а также через систему обязательного распределения специалистов. В результате территориальная структура производства и расселения населения оказалась искаженной по сравнению с той, которой была бы в результате свободного рыночного развития.

Если оценить последствия пространственной мисаллокации, то ярким их выражением может служить структура городского расселения. Основное проявление неэффективности территориальной структуры расселения специалисты Всемирного банка видят в отсутствии в России крупных городов с населением в 1,5–4,0 млн человек.

После распада Советского Союза были нарушены экономические связи не только между производствами, но и между субъектами РФ, а также регионами России и странами СНГ. По экспертным оценкам, разрыв хозяйственных связей внутри России и с бывшими союзными республиками вызвал уменьшение выпуска конечной продукции до 35–40%. Нарушение производственно-технологических и кооперационных связей привело к остановке целого ряда производств и общему падению производства в России и странах содружества.

¹ Мельникова Л. В. Географический неопредетерминизм, пространственная мисаллокация и закон Ципфа // ЭКО. 2011. № 2.

В России сложилась экономическая асимметрия в отношениях Центра с различными регионами, причем различия между ними углубляются. Территории Российской Федерации сильно дифференцированы по объему производства, социальному развитию, производству экспортных товаров, наличию рыночных структур, бюджетному обеспечению и пр.

Так, общий объем доходов региональных бюджетов в 2011 г. составил 2,96 трлн руб., из них 72%, по оценке Счетной палаты, формируют всего 10 субъектов РФ.

Количество дотационных субъектов РФ в 2012 г. выросло с 69 до 72. Доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджеты регионов составляет около 23%. Бюджеты 15 регионов более чем на 50% сформированы за счет средств федерального центра (прежде всего Ингушетия, Северная Осетия, Карелия). В Дагестане и Тыве бюджеты на 90% формируются за счет федеральной помощи. При этом практически две трети расходов консолидированных бюджетов регионов направляются на выплату зарплат, социальных выплат и оплату коммунальных услуг, т. е. идут на финансирование текущих расходов, а не на развитие.

Углублению структурных диспропорций в российской экономике, на наш взгляд, может способствовать вступление России в ВТО. Отмена защитных пошлин будет стимулировать развитие сырьевых отраслей и может привести к деиндустриализации экономики. В этих условиях существенно возрастает роль государственного регулирования в оптимизации структуры национального хозяйства.

7.4. Проблемы ограничения и регулирования теневой экономики

В соответствии с методологическими положениями Федеральной службы государственной статистики к *теневой экономике* относится скрытая, неформальная и нелегальная экономическая деятельность, объединяемая в общее понятие ненаблюдаемой (или нерегистрируемой) экономики².

По степени легальности хозяйственных операций сегменты неформальной экономики можно классифицировать следующим образом:

1. Легальная (неофициальная) экономика (*legal economy*) — экономическая деятельность, которую не фиксируют в отчетности и кон-

² Сквозников В.Я., Азаренкова Н.В. Проблемы оценки теневой экономики // Вопросы статистики. 2001. № 12. С. 18.

- трактах, однако она не нарушает ни действующих законодательных норм, ни прав других хозяйственных агентов (пример — натуральное производство домашних хозяйств).
2. Внеправовая экономика (out-of-law economy) — экономическая деятельность, нарушающая права других хозяйственных агентов, но не регламентированная действующим законодательством и находящаяся тем самым во внеправовых зонах. Это «розовые рынки» (rosy markets). Самый известный пример — финансовые пирамиды в России середины 90-х гг., к ней можно отнести нарушения экологической безопасности, лоббирование в пользу отдельных хозяйственных субъектов, предоставление «в виде исключения» индивидуальных льгот и субсидий и т. п.
 3. Полуправовая экономика (semi-legal economy) — экономическая деятельность, по своим целям соответствующая законодательству, но периодически выходящая за его пределы по характеру применяемых средств. Это «серые рынки» (grey markets), связанные с разными способами уклонения от налогов, включая использование «черного нала», бартер, работу без патента и лицензии, трудовой наем без оформления.
 4. Нелегальная, криминальная экономика (non-legal, criminal economy) — экономическая деятельность, запрещенная законом и по своей сути нарушающая закон: наркобизнес, незаконное производство оружия и незаконная торговля им, крупная контрабанда, проституция, торговля людьми, рэкет и применение силы. Это «черные рынки» (black markets)¹.

Таким образом, первый и второй сегменты неформальной экономики в принципе не являются теневыми, тогда как третий и четвертый таковыми являются.

С точки зрения классификации по характеру и полноте регистрации хозяйственных операций неформальная экономика в целом делится на следующие сегменты:

- а) по мотивам отношения хозяйственных агентов к отчетности:
 - скрытая экономика (hidden economy) — экономическая деятельность, сознательно укрываемая хозяйственными агентами от статистических и налоговых органов;
 - потерянная экономика (missing economy) — экономическая деятельность, не попадающая в отчеты из-за неполного охва-

¹ Корягина Т. И. Теневая экономика в России: истоки и статистика // Politekonom 1997. № 1. С. 48.

та обследуемых единиц наблюдения, неосведомленности и произвольных ошибок экономических агентов;

б) по охвату деятельности статистическим учетом:

- учтенная экономика (recorded economy) — экономическая деятельность, не отражаемая в отчетности самих экономических агентов, но учитываемая статистикой благодаря специальным дорасчетам;
- неучтенная экономика (unrecorded economy) — экономическая деятельность, выпадающая и из отчетов, и из окончательных статистических данных².

Неформальная деятельность физических и юридических лиц (граждан и организаций) в сфере экономики всегда существовала и будет существовать. Главный вопрос состоит не в ее полной ликвидации, а в определении допустимого размера теневой экономики, превышение которой мешает стабильному развитию всего остального общества и снижает уровень жизни его граждан.

В зависимости от характера результата деятельности выделяют теневую экономику:

- производственную, вносящую реальный вклад в производство валового национального продукта;
- перераспределительную, не связанную с реальным созданием экономических благ, но перераспределяющую доходы и имущество.

Теневая экономика представляет собой очень трудный для управления предмет: это феномен, который относительно легко определить, но невозможно точно измерить. Практически вся информация является недоступной, потому как теневое предпринимательство не имеет статистики доходов. Так, И. Х. Райг отмечает: «Социально-экономические проблемы нашего общества, связанные с нелегальной экономической деятельностью граждан, исследованы пока слабо, эмпирического материала, полученного на базе серьезных исследований о нелегальной экономической активности отдельных граждан и целых коллективов, пока нет»³.

Как правило, западные исследователи выделяют следующие факторы, определяющие масштабы и динамику теневой экономики: 1) тяжесть налогообложения; 2) размеры получаемого на душу населения дохода; 3) продолжительность рабочего времени; 4) масштабы безработицы; 5) роль государственного сектора.

² Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М., 1998. С. 25.

³ Райг И. Х. Нелегальная экономическая деятельность: масштабы и меры противодействия. СПб., 2008. С. 132–133.

Если в 60-е гг. XX в. в развитых странах теневая экономика имела наибольший удельный вес в ВВП таких стран, как США (6,4%), Нидерланды (5,6%), Франция (5%), Италия (4,4%) и ФРГ (4,6%), а наименьший — в Японии, Ирландии и Швейцарии (1–2%), то сейчас на «первые» места вышли Швеция, Бельгия, Дания, Италия, где свыше 12–13% ВВП производится в нерегистрируемой сфере экономики¹. На наш взгляд, такие цифры надо воспринимать осторожно: невозможно точно определить размеры теневой экономики, а в развивающихся и в странах с переходной экономикой данная деятельность часто не только вне регистрации, но и вне закона. Так, теневой сектор Нигерии достигает 76% официального ВВП. Значительные масштабы теневой экономики отмечаются также в Таиланде (71%), Египте (68%), Боливии (66%) и Панаме (62%)².

Федеральная служба статистики называет размеры теневой экономики в России в пределах до 30%, что существенно, по мнению экспертов, принижает ее фактические размеры. По итогам Всероссийской переписи глава Росстата А. Суринов объявил, что ненаблюдаемая экономика производит примерно 16% ВВП, но это без незаконных видов деятельности. По его словам, «серая» экономика представляет собой корректировку ВВП на теневые операции юридических лиц, а также операции неформального сектора экономики, производство домашних хозяйств для собственного конечного пользования.

«Серая» деятельность остается существенной частью российской экономики в целом, точно оценить ее объемы невозможно, однако она играла и будет играть заметную роль в экономике России. Она превышает официальный объем всего малого бизнеса, а увеличение размера социальных налогов — одна из главных причин, по которой многие малые предприниматели уводят часть своего бизнеса в тень. До кризиса Россия имела тенденцию к выходу экономики страны из тени, но, оценкам различных ведомств, этот показатель с 2009 г. снова начал увеличиваться. Это сокращает поступление налогов в бюджет, а также влияет на нормальное функционирование пенсионной системы России.

Объемы теневой экономики значительно различаются по видам деятельности. Так, по оценкам Росстата, на теневой сектор в строительстве приходится только около 8% (!) всех видов деятельности, а в торговле этот показатель превышает 63%. Также отметим, что одной из особенностей теневой

¹ Горкина Л. А. Факторы, обуславливающие развитие теневой экономики // Безопасность в бизнесе. 2009. № 2.

² Кашкаров А. «Черная дыра». Развитие теневой экономики в мире. // Эксперт. 2000. № 12.

экономики России является широкое распространение скрытой занятости. Согласно исследованиям до 25% трудоспособных россиян (20–21 млн человек) имеют официально не учтенную вторую работу, причем около половины из них заняты в посреднической деятельности, треть — в розничной торговле, оставшиеся — в челночном бизнесе, аренде квартир и т. п.

Большая градация существует и по регионам Российской Федерации. Современная российская экономика — это сырьевая экономика. Соответственно в тех субъектах РФ, где есть добыча, а главное, — продажа нефти, газа, леса, черного и цветного металла, зерна, другого сырья и полуфабрикатов, следует прогнозировать наибольшие размеры теневой экономики.

Один из сегментов неформальной экономики — неформальные платежи. Именно термин «неформальные платежи» (informal payments) употребляется чаще других в научных публикациях, посвященных экономическим условиям получения медицинской помощи населением в европейских странах. Реже, и в основном в публикациях авторов из СНГ, используются понятия «теневые платежи»³ или «коррупционные практики»⁴. Я. Корнаи предложил понятие «благодарственные платежи (gratitude payments)»⁵.

Понятие «неформальные платежи» — это платежи медицинским институтам или индивидам деньгами или услугами вне официальных каналов или приобретение того, что должно быть гарантировано бесплатно⁶.

Зарубежные исследователи относят к числу неформальных платежей: 1) деньги, непосредственно передаваемые медицинскому работнику пациентом или другими лицами от его имени или в его пользу, что выступает незаконными платежами; 2) подарки и услуги, оказываемые медицинским работникам и медицинским организациям, что законом обычно не запрещается; 3) расходы пациентов на приобретение лекарств и медицинских материалов для проведения амбулаторного или стационарного лечения, а также расходы на питание, если действующее законодательство предусматривает, что такие расходы должно нести государство и бесплатно обеспечивать пациентов лекарствами и едой.

По расчетам академика РАН С. Глазьева, доля теневой экономики в регионах России колеблется в пределах 20–50% ВРП в зависимости

³ Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. М., 2000.

⁴ Mirzoev T. Tajikistan Corruption as Seen by the Private Sector. Mimeo., 1999.

⁵ Kornai J. Hidden in an Envelope: Gratitude Payments to Medical Doctors in Hungary. Budapest, 2000.

⁶ Lewis M. Informal Payments in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: Issues, Trends and Policy Implications // Funding Health Care Options for Europe / eds. Mossialos. A. Dixon et. al. Observatory Series, 2001.

от структуры экономики. Значительную часть теневой экономики составляет сектор неформальной экономики, тесно связанный с ее другими секторами¹.

Широкое распространение получила теневая экономика и в финансовой сфере. Правительство РФ и Банк России оценивают ежегодный незаконный финансовый оборот в 2 трлн руб. Если бы с этих «официальных» двух триллионов уплачивался лишь подоходный налог (а эти деньги в основном идут на личное обогащение и взятки чиновникам), казна ежегодно пополнялась бы на 260 млрд руб.

Ключевыми проблемами банковского сектора страны являются капитализация и низкая конкуренция среди кредитных организаций. Хотя количество банков с минимально допустимым капиталом сократилось почти в 2,5 раза, этот процесс происходит за счет поглощения крупными банками более мелких. Параллельно идут два процесса: открытие в регионах филиалов крупных банков и сокращение общего числа кредитных организаций.

Ректор Финансового университета при Правительстве РФ М. А. Эскиндаров призвал использовать понятие «системообразующий банк», чтобы выделить специальные регулятивные нормы в отношении таких банков: «Цель — ограничить монополизацию рынка и чрезмерную концентрацию капитала в крупных банках, а также снизить зависимость макроэкономической среды от их финансового состояния».

По данным отчета World Payments Report-2011, в России до 25% общего объема сделок оплачивается наличными, что превышает средневропейский показатель почти вдвое. Однако это только учтенные сделки, с которых уплачены налоги. Объем наличности, который находится в тени, по разным подсчетам, составляет не меньше 30% российского ВВП.

Рост объемов теневой экономики также стимулируют такие экономические механизмы, как создание оффшорных зон, возврат экспортерам налога на добавленную стоимость и др.

С началом формирования рыночной системы хозяйствования предпринимается попытки уменьшить размеры и влияние теневой экономики. Когда в конце 1991 г. власти целевым способом стали устанавливать быстрые темпы накопления капитала, это привело к образованию мощных финансово-торгово-сырьевых кланов, которые оказывали огромное влияние на все ветви власти новой России (так семь наиболее крупных банкиров и владельцев сырьевых компаний сравнивали

¹ Глазьев С. Ю. Число занятых в неформальном секторе экономики растёт // Российская бизнес-газета. 2010. 27 июля (№ 760).

по аналогу с Древней Русью с семибоярщиной). Давление кланов вело к замораживанию нормальной предпринимательской деятельности, малого бизнеса.

Для ограничения теневой экономики стали резко расширяться и усиливаться силовые структуры: МВД, ФНС, Росфинмониторинг и другие, ужесточаться запретное законодательство.

Система налогообложения не справляется со всеми своими функциями. Остается нерешенным главный вопрос — борьба с теневой экономикой, с выдачей черных заработных плат, с черными схемами уклонения от уплаты налогов, с теневым оборотом денежных средств и т. д. Согласно данным из 4,5 млн зарегистрированных на сегодняшний день юридических лиц 2 млн не представляют отчетности, попадая тем самым по формальным признакам под понятие «фирмы-однодневки»².

Проводимые мероприятия по борьбе с теневой экономикой как на федеральном уровне, так в субъекте РФ направлены на повышение собираемости налогов, упорядочивание лицензирования определенных видов деятельности, повышение уровня регистрации в установленном порядке хозяйствующих субъектов. Результатом должно стать повышение уровня собираемости налогов.

Направлением воздействия государства на теневую экономику является легализация теневых доходов, которая может стать одной из важнейших составляющих в системе мер нейтрализации теневого предпринимательства.

Представляет интерес опыт других стран по борьбе с теневой экономикой. Правительство Финляндии приняло первую целевую программу по борьбе с экономической преступностью и теневой экономикой в 1996 г. Применение особых мер для борьбы с экономической преступностью обосновано, тем, что объем экономической преступности и теневой экономики оценивался в 5 млрд евро, т. е. 4% ВВП Финляндии.

В Финляндии в 2006–2009 гг. была осуществлена четвертая государственная целевая программа по борьбе с экономической преступностью как часть Программы внутренней безопасности. В рамках целевых программ были достигнуты положительные результаты: существенное развитие законодательства в области экономических преступлений, развитие методов полицейского расследования и работы обвинителя. Один из важнейших результатов заключается в формировании тесного сотруд-

² 200 юридических лиц ежедневно регистрируются в России // Налоги и финансовое право. 2011. № 3. С. 13.

ничества между правоохранительными органами в сфере борьбы с экономической преступностью¹.

Задача по сокращению теневой экономики, борьбе с коррупцией и другими негативными сторонами российской действительности должна стать одной из основных в государственной экономической политике на ближайшие годы.



Вопросы для самопроверки

1. Что такое структура национального хозяйства?
2. Состав сферы производства в системе национальных счетов.
3. Какова структура ВВП России по видам экономической деятельности?
4. Назовите основные направления государственной структурной политики в России.
5. Охарактеризуйте структурную трансформацию отечественной экономики за 1990–2010-е гг.
6. В чем сущность государственной региональной экономической политики?
7. Понятие кластеров и их отличие от территориально-производственных комплексов.
8. Влияние структурных диспропорций на развитие экономики.
9. Как Вы понимаете термин «ресурсное проклятие»?
10. Что надо сделать для преодоления «голландской болезни» в экономике России?
11. Что Росстат относит к понятию «теневая экономика»?
12. Приведите оценку размеров «теневой экономики» в Российской Федерации и других странах.
13. Дайте понятие «неформальных платежей».

¹ Козаченко И.Я., Койстинен Я. Проблемы сравнительного правоведения в сфере уголовного права России и Финляндии // Российский юридический журнал. 2010. № 1.

Раздел III

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКРЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Глава 8

РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ

- 8.1. Понятие и состав финансовой системы экономики Российской Федерации
- 8.2. Государственная бюджетная политика
- 8.3. Налоговая и фискальная политика
- 8.4. Регулирование цен и антиинфляционная политика
- 8.5. Современная денежно-кредитная политика Российской Федерации
- 8.6. Государственный долг Российской Федерации

8.1. Понятие и состав финансовой системы экономики Российской Федерации

Под *финансами* понимается особая форма экономических отношений по поводу образования и распределения денежных доходов и накоплений предприятий и работников, действующих в производстве и реализации продукции (работ и услуг), централизованных фондов (аккумулируемых в государственной бюджетной системе и государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондах) и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства. Финансы обеспечивают

распределение, перераспределение стоимости общественного продукта, а также взаимные расчеты между хозяйственными субъектами.

Финансовую систему государства можно определить как совокупность законов, правил, норм, регулирующих финансовую деятельность и финансовые отношения государства, включая систему финансовых учреждений, а также денежную систему. Совокупность финансовых органов и учреждений, обслуживающих денежно-бюджетное обращение и кредитование, институционально образует систему финансовых органов страны.

Функционирование финансовой системы для выполнения намеченных на уровне государства целей представляет собой финансовую политику. В любой стране основной задачей финансовой политики является достижение равновесия между спросом и предложением. В этом регулировании участвуют все составляющие финансовой системы:

- 1) государственные и муниципальные финансы (доходы и расходы государства);
- 2) финансы хозяйствующих субъектов;
- 3) финансы населения (домашних хозяйств) (рис. 8.1).

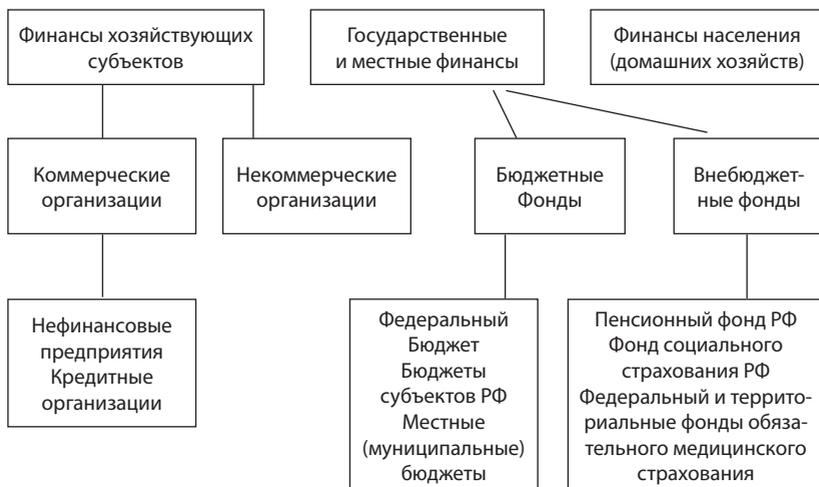


Рис. 8.1. Подсистемы и звенья финансовой системы России

Главная составляющая финансовой системы — *государственные и муниципальные финансы* (доходы и расходы государства).

Главное условие роста финансовых ресурсов — увеличение национального дохода. Если в начале XX в. через государственные фонды пере-

распределялось около 10% национального дохода, то в настоящее время в развитых странах Европы и Америки — 35–50%, а в некоторых социально ориентированных государствах — еще больше.

Бюджет — это основной показатель устойчивости финансовой системы. После кризиса 2008 г. стабильность финансовой системы России утеряна, а дефициты бюджетов 2009 и 2012 гг., новые зарубежные государственные займы, неустойчивость пенсионной системы и прочее заставляют говорить о необходимости новых направлений формирования всей бюджетно-финансовой системы.

В 2011 г. профицит консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (пенсионного, социального страхования и обязательного медицинского страхования) был 849 млрд руб., профицит федерального бюджета — 0,8% ВВП.

В различных экономических системах — свое понимание состава государственных затрат. Любое общество своей кардинальной целью должно видеть повышение благосостояния населения. В советский период основной путь ее достижения виделся через создание и функционирование крупных предприятий посредством глобальных государственных расходов. В рыночной экономике для этого необходима демократизация политических и экономических систем, а государственные расходы, как правило, направляются на решение проблем социальной сферы, развитие государственного сектора, обороны, науки, погашение государственного долга. В рыночной экономике правительство с помощью налогов перераспределяет аккумулируемые средства через бюджет, выделяя гораздо меньше средств для прямого поддержания и развития организаций (предприятий), территорий.

Демократизация общественных отношений значительно повлияла на государственные финансы, существенная часть которых во многих странах стала перераспределяться в пользу большинства населения. Многократно возросла доля средств, направляемых государством на социальные нужды, образование, здравоохранение, социальные программы, хотя на первом месте в расходах развитых стран часто стоят оборонные цели. В социально ориентированных странах Европы средства для финансирования социальных потребностей общества в послевоенный период определяют остаток на все остальные статьи бюджета.

В соответствии с рыночной экономической терминологией можно применить следующую классификацию государственных расходов: *трансформационные, трансфертные*.

Трансформационные расходы имеют место, когда посредством государственных средств приобретаются услуги, выраженные в товаре

или труде, т. е. финансовые средства государства трансформируются в другие блага. К ним относят государственные инвестиции, государственное потребление товаров и услуг (в России к этому близко понятие государственного заказа), выплату заработной платы из бюджетов.

Трансфертные расходы возникают, когда производственные затраты выступают как прямая передача средств субъектам хозяйствования (трансферт). Трансфертные расходы — это субсидии, субвенции, пособия домашним хозяйствам, пособия студентам, детские, социальное обеспечение и т. д.

В развитых странах долгосрочное кредитование экономики в основном происходит через пенсионные фонды, страховые компании и паевые инвестиционные фонды (ПИФы).

В российской экономике расходование государственных средств происходит по следующим основным направлениям:

- функционирование социальной сферы, обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы;
- национальная оборона;
- производство и приобретение товаров и услуг, ответственность за удовлетворение спроса на которые берет на себя государство (оборонные закупки, федеральные резервы, медикаменты и т. п.), сооружение объектов производственной инфраструктуры;
- оказание социальной помощи тем членам общества, которые не могут самостоятельно себя обеспечить (пенсии, пособия, выплачиваемые инвалидам, малообеспеченным матерям и другим маргинальных гражданам);
- финансовая помощь субъектам РФ.

Следующий элемент централизованной финансовой системы — *государственные внебюджетные и специализированные фонды*. В современной России действуют три государственных внебюджетных фонда. Важнейшим социальным фондом является Пенсионный, средства которого в основном формируются за счет страховых взносов работающих и работодателей, а также дотаций из федерального бюджета. К социальным фондам относятся также Фонд государственного социального страхования, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Существуют специализированные федеральные фонды, например Инвестиционный, Федеральный дорожный фонд и т. п.

Финансы хозяйствующих субъектов — в основном коммерческих организаций — государство регулирует в той же степени, как и их главную деятельность. Предоставив им значительную экономическую свободу, органы исполнительной власти и управления свою первостепенную задачу

видят в организации единой финансовой среды на микроуровне, включающей в себя прежде всего формирование и использование децентрализованных денежных средств в процессе кругооборота производственных фондов и участия в воспроизводстве рабочей силы.

Финансы населения представляют собой совокупность денежных отношений по поводу доходов и расходов бюджета каждого домашнего хозяйства для решения своих целей и удовлетворения личных и семейных потребностей. Регулирующие и контролирующие функции здесь во многом исполняют муниципалитеты, поскольку, чем ниже административно-территориальный уровень управления, тем больше он ориентирован на решение социальных задач.

8.2. Государственная бюджетная политика

Центральное место в финансовой системе страны занимает государственный **бюджет** — имеющий силу закона финансовый план государства на текущий финансовый год.

Госбюджет выражает экономические денежные отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Бюджет — орудие перераспределения национального дохода, ВВП. В смешанной экономике все формы государственного регулирования проходят через бюджетный процесс. Госбюджет выполняет функции по стимулированию развития экономики, обеспечению социальной политики правительства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), принятый в 1998 г., определяет бюджет как «...форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». БК РФ дает следующее определение бюджетной системы: «...основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов»¹.

Бюджетная система России состоит из бюджетов трех уровней:

1-й уровень — федеральный бюджет Российской Федерации и бюджеты трех государственных внебюджетных фондов;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 1998. Ст. 6.

2-й уровень — бюджеты субъектов РФ (83 бюджета);

3-й уровень — местные (муниципальные) бюджеты (около 23 тыс. городских, районных, поселковых и сельских бюджетов).

Доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня. Виды доходов бюджета: налоговые (федеральные, региональные и местные налоги и сборы, штрафы и пени), неналоговые безвозмездные перечисления, а также обособленно учитываемые доходы целевых бюджетных фондов от использования, продажи и иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, от платных услуг, оказанных государственными или муниципальными органами власти и учреждениями, средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (штрафы, конфискации, компенсации, возмещения ущерба), финансовая помощь и бюджетные ссуды от бюджетов других уровней и др.

Бюджетное законодательство содержит понятие «консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории». Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Вместе с тем, поскольку доходы бюджетной системы Российской Федерации в значительной степени зависят от объема экспорта сырьевых товаров, налоговая нагрузка на экономику включает в себя значительную конъюнктурную составляющую, обусловленную динамикой мировых цен на энергоносители и вкладом прочих факторов (в том числе государственной политики, настроения инвесторов и населения и т. д.).

В 2011 г. в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило федеральных налогов и сборов 8783,1 млрд руб. (90,4% от общей суммы налоговых доходов), региональных — 551,0 млрд руб. (5,7%), местных — 127,6 млрд руб. (1,3%), налогов со специальным налоговым режимом — 253,6 млрд руб. (2,6%).

Налоговая нагрузка на экономику (общий уровень доходов бюджетной системы) существенно повысилась в 2011 г. за счет увеличения страховых выплат — до 36,5% ВВП против 35,4% в 2010 г. Основными бюджетобразующими налогами в России в 2011 г. оставались налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, а местных бюджетов — налог на доходы физических лиц.

В 2012 г. доходы федерального бюджета составили 12,9 трлн руб., из них налоги — 5,2 трлн руб., а сборы налоговой службы — 6,5 трлн руб. Расходы бюджета в 2012 г. на 0,02% превысили доходы. Налоговая составляющая (без пошлин и страховых выплат) составила в 2011 г. 21,3% ВВП. К 2014 г. общий уровень доходов бюджетной системы прогнозируется на уровне 35,9%. Баланс бюджетной системы РФ приведен в таблице 8.1.

Таблица 8.1

Баланс бюджетной системы РФ, % ВВП

Элементы системы	2010	2011	2012	2013 (прогноз)	2014 (прогноз)
Доходы	35,4	39,1	38,5	38,1–38,4	38,8–39,1
Расходы	39,2	38,5	39,6	39,0–39,6	38,7–39,3
Профицит (+)/Дефицит (-)	-3,8	0,6	-1,2	1,5	-2,0
Справочно:					
Объем государственного долга РФ	9,3	10,4	13,0	14,7–14,9	15,7–16,0
Объем Резервного фонда	1,7	3,0	4,2	4,7–4,9	5,8–6,1
Объем Фонда национального благосостояния	6,0	4,8	4,3	3,9	3,5–3,6

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания подразделяют на *текущие* (обеспечение текущих потребностей) и *капитальные* (инвестиционные нужды и прирост запасов).

В таблице 8.2 представлены расходы бюджета России в 2011 г.

Формы расходов бюджетов:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- оплата по государственным (муниципальным) контрактам;
- трансферты населению;
- ассигнования на осуществление полномочий, передаваемые на другие уровни власти, и на компенсацию дополнительных расходов, возникающих из-за решений вышестоящих органов власти;
- бюджетные кредиты юридическим лицам;
- субвенции и субсидии юридическим и физическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы юридических лиц;
- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней, внебюджетным фондам;
- кредиты иностранным государствам;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств.

Таблица 8.2

Федеральный бюджет 2011 г. Распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, тыс. руб.

Наименование показателя	Бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом о федеральном бюджете на 2011 г.	Бюджетные ассигнования, утвержденные сводной бюджетной росписью с учетом изменений	Исполнено	Процент исполнения сводной бюджетной росписи с учетом изменений
Расходы федерального бюджета — всего	11 121 358 590 000	11 126 034 720 000	10 925 617 418 337,37	98,2
в том числе:				
Общегосударственные расходы	8 478 641 183 000	8 151 064 710 400	7 777 568 488 921	95,42
Национальная оборона	1 518 090 677 200	1 524 389 644 400	1 515 955 098 732	99,45
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 245 486 934 400	1 258 156 376 800	1 259 822 112 805	100,13
Национальная экономика	1 926 873 726 300	1 861 730 303 700	1 790 158 233 548	96,16
Жилищно-коммунальное хозяйство	274 325 062 800	282 868 078 900	279 798 768 886	98,91
Охрана окружающей среды	17 667 378 600	17 794 048 200	17 561 093 019	98,69
Образование	552 631 260 000	556 003 695 200	553 368 715 287	99,53
Культура, кинематография	85 813 328 900	86 905 915 600	83 783 111 929	96,41
Здравоохранение	473 214 540 000	513 044 311 500	499 551 287 990	97,37
Социальная политика	3 205 460 574 700	3 185 912 787 500	3 128 527 270 321	98,2
Физическая культура и спорт	43 228 364 200	44 975 787 000	44 209 708 795	98,3
Средства массовой информации	61 345 436 100	61 177 741 800	61 124 495 658	99,91
Обслуживание государственного долга	266 611 683 000	266 611 683 000	262 744 216 388	98,55
Межбюджетные трансферты субъектов РФ и муниципальных образований	602 745 126 400	651 399 636 000	651 256 456 058	99,98
Результат исполнения федерального бюджета (дефицит/профицит)	0	- 4 676 130 000	442 035 204 320	x

Бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и их участников по составлению и рассмотрению проектов бюджета, проектов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный процесс включает в себя четыре стадии бюджетной деятельности: 1) составление проектов бюджета; 2) рассмотрение и утверждение бюджетов; 3) исполнение бюджетов; 4) составление отчетов об исполнении бюджетов и их утверждение.

Составной частью бюджетного процесса является *бюджетное регулирование* — перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня.

Все бюджеты функционируют автономно и не входят своими доходами и расходами в бюджет более высокого административного звена.

Перераспределение финансовых ресурсов между Центром и регионами происходит при определении объемов бюджетных доходов и расходов на конкретной территории. Региону оказывается финансовая помощь, передаваемая в бюджеты соответствующих нижестоящих уровней бюджетной системы как за счет прямых бюджетных расходов на конкретных территориях, так и в виде дотаций, субвенций, субсидий.

Под *дотацией* понимаются средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. *Субвенции* — средства, предоставляемые на той же основе бюджету другого уровня или юридическому лицу на осуществление целевых расходов. *Субсидии* — средства, предоставляемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В расходы федерального бюджета на 2012 г. включены средства федеральных бюджетных фондов: Инвестиционного, Федерального и региональных дорожных фондов, резервных фондов исполнительных органов власти, Резервного фонда субъекта РФ, Резервного фонда Президента РФ, Фонда национального благосостояния, Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

С каждым годом усиливается бюджетная зависимость регионов от Центра. При этом практически две трети расходов консолидированных бюджетов регионов направляются на выплату зарплат, социальных выплат и оплату коммунальных услуг, т. е. идут на финансирование текущих расходов, а не на развитие. Данные 2010–2012 гг. показывают тен-

денцию устойчивого роста расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Методы государственного регулирования национального хозяйства практически зависят от наполнения бюджетной системы, и поэтому для устойчивого развития экономики необходимо добиться стабилизации деятельности ее базовых отраслей — промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта, торговли — как основы экономического роста и повышения уровня жизни населения страны.

8.3. Налоговая и фискальная политика в РФ

Стабильность бюджетной системы во многом определяется успехами налогообложения. В соответствии с п. 1 ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации «...Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований...».

Взимание налогов — древнейшая функция и одно из основных условий существования государства, развития общества на пути к экономическому и социальному процветанию.

Налоговая политика влияет практически на все социально-экономические сферы страны и связана со многими элементами государственного управления, такими, как кредитно-денежная политика, антиинфляционная, структурная, промышленная, инновационная политика и др.

Главным направлением налоговой политики в конечном итоге является обеспечение экономического роста.

Налоговая политика — совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов.

Проводя налоговую политику, государство:

- вырабатывает основные направления реформирования налоговой системы;
- определяет важнейшие направления использования налогового механизма;

- осуществляет практическое внедрение налоговой системы;
- контролирует эффективность работы налоговой системы.

Формы налоговой политики:

- политика максимальных налогов;
- политика экономического развития;
- политика разумных налогов.

Политика максимальных налогов — государство устанавливает достаточно высокие налоговые ставки, сокращает налоговые льготы и вводит большое число налогов, стараясь получить от своих граждан как можно больше финансовых ресурсов, не особенно заботясь о последствиях такой политики.

Политика экономического развития — государство в максимально возможных размерах налогового бремени учитывает не только фискальные интересы, но и интересы налогоплательщиков.

В этом случае власть, ослабляя налоговый прессинг для предпринимателей, одновременно сокращает свои расходы в первую очередь на социальные программы.

Политика разумных налогов — среднее между первой и второй формами. Суть ее состоит в установлении достаточно высокого уровня налогообложения как юридических, так и физических лиц при одновременной реальной социальной защите граждан, наличии значительного числа государственных социальных программ.

Признаки налоговой политики. Налоговая стратегия — разработка концепции и тенденции развития налоговой системы. *Налоговая тактика* — достижение целей конкретного этапа развития экономики:

- Федерации;
- субъекта РФ;
- муниципалитета (местное самоуправление).

Каждый *субъект налоговой политики* обладает налоговым суверенитетом в пределах полномочий, установленных налоговым законодательством. Проводя налоговую политику, ее субъекты могут воздействовать на экономические интересы налогоплательщиков.

Принципы построения налоговой системы:

- соотношение прямых и косвенных налогов;
- применение прогрессивных ставок налогообложения, степень их прогрессии или преобладание пропорциональных ставок;
- дискретность, или непрерывность, налогообложения;
- методы формирования налоговой базы;
- широта применения налоговых льгот, их характер и цели;

- использование системы вычетов, скидок, изъятий и их целевая направленность;
- степень единообразия налогообложения для различного рода доходов и налогоплательщиков.

Методы осуществления налоговой политики:

- изменение налоговой нагрузки на налогоплательщика;
- замена одних способов или форм налогообложения другими;
- изменение сферы распространения тех или иных налогов или же всей системы налогообложения;
- введение или отмена налоговых льгот;
- введение дифференцированной системы налоговых ставок.

Цели налоговой политики:

- экономические;
- фискальные;
- социальные;
- международные.

Экономические цели — повышение уровня развития экономики, оживление деловой активности, стимулирование хозяйственной деятельности, ликвидация диспропорций.

Фискальные цели — обеспечение потребностей всех уровней власти в финансовых ресурсах, достаточных для проведения экономической и социальной политики, а также выполнения соответствующими органами власти и управления возложенных на них функций.

Социальные цели — обеспечение государственной политики регулирования доходов, перераспределение национального дохода в интересах определенных социальных групп, сглаживание неравенства.

Международные цели — выполнение международных финансовых обязательств государства, укрепление экономических связей с другими государствами.

Инструменты регулирования налоговой политики:

- налоговая ставка;
- налоговая льгота;
- налоговые санкции;
- налоговая база и некоторые другие.

Налоговая ставка — процент налоговой базы или ее части, денежная оценка которой является величиной налога. Изменяя ее, правительство может, не изменяя всего массива налогового законодательства, а лишь корректируя установленные ставки, осуществлять налоговое регулирование.

Существенный эффект от проведения налоговой политики достигается за счет дифференциации налоговых ставок для определенных категорий налогоплательщиков в отдельных регионах, отдельных отраслях и организациях.

Налоговые льготы — полное или частичное освобождение от налогообложения. С помощью налоговых льгот во многих странах поощряются создание малых предприятий, привлечение иностранного капитала, научно-технические разработки, имеющие фундаментальное значение для дальнейшего развития экономики, экологические проекты, стимулируется создание новых высокотехнологичных импортозамещающих производств, способствующих выпуску конкурентоспособной продукции для мирового рынка.

Налоговые санкции — с одной стороны, являются инструментом в руках государства, нацеленным на обеспечение безусловного выполнения налогоплательщиком налоговых обязательств, с другой — нацеливают налогоплательщика на использование более эффективных форм хозяйствования.

От формирования *налоговой базы* зависит увеличение или уменьшение налоговых обязательств различных категорий налогоплательщиков, что создает дополнительные стимулы или, наоборот, ограничения для расширения производства, инвестиционных проектов и соответствующего роста (снижения) экономического развития.

Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) — это единый, взаимосвязанный и комплексный документ, учитывающий всю систему налоговых отношений в России. С его принятием в стране сформировалась налоговая система.

Количество налогов по видам на 1 января 2013 г.:

- федеральные — 8;
- региональные — 3;
- местные — 2;
- специальные налоговые режимы — 5.

Федеральные налоги и сборы устанавливаются НК РФ и являются обязательными к уплате на всей территории России, т. е. их состав, объект налогообложения, порядок формирования налоговой базы, размер налоговых ставок, порядок исчисления и уплаты определяются на федеральном уровне и только согласно НК РФ:

- налог на добавленную стоимость — НДС (гл. 21);
- акцизы (гл. 22);
- налог на доходы физических лиц (гл. 23);

- налог на прибыль организаций (гл. 25);
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (гл. 25.1);
- водный налог (гл. 25.2);
- налог на добычу полезных ископаемых (гл. 26);
- государственная пошлина (гл. 25.3).

Региональные налоги устанавливаются НК РФ, вводятся в действие законами субъектов РФ и обязательны к уплате на территории этих субъектов. Законодательные органы определяют налоговые ставки в соответствии с НК РФ, порядок и сроки уплаты налога. Кроме того, региональный законодатель правомочен вводить налоговые льготы и основания их предоставления налогоплательщику:

- транспортный налог (гл. 28 НК РФ);
- налог на игорный бизнес (гл. 29);
- налог на имущество организаций (гл. 30).

Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ, вводимые в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

В городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге — местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами данных субъектов РФ. При этом в нормативных правовых актах определяются налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога. Представительные органы местного самоуправления могут также предусматривать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком:

- налог на имущество физических лиц (гл. 23 НК РФ);
- земельный налог (гл. 31).

Специальные налоговые режимы устанавливают и применяют в случаях и порядке, которые предусмотрены НК РФ и иными актами законодательства о налогах и сборах. Они предполагают особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов.

Особенностью этих налогов является то, что со дня их введения на территории субъектов РФ с налогоплательщиков, как правило, прекращается взимание большинства налогов, предусмотренных НК РФ:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (*единый сельскохозяйственный налог*) (гл. 26.1);
- *упрощенная система налогообложения* (гл. 26.2);

- система налогообложения в виде *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности — действует до 2018 г. (гл. 26.3);
- система налогообложения *при выполнении соглашений о разделе продукции* (гл. 26.4);
- *патентная система налогообложения* — введена в 2013 г. (гл. 26.5).

В зависимости от вида налогообложения налоги бывают **прямые** (по доходный, на прибыль и т. п.), а также **косвенные**, ведущие к увеличению цены товара, услуги (налог на добавленную стоимость, акцизы и т. п.).

Еще во второй половине XX в. А. Лаффер вывел зависимость между усилением налогового гнета и суммой поступающих в государственную казну налогов, что стало основой «*кривой Лаффера*», согласно которой увеличение налоговых ставок только до определенного предела способствует росту налоговых поступлений, при его достижении поступление налогов начинает постепенно замедляться, а затем при превышении этого предела идет или снижение доходов бюджета, или же резкое их падение.

Необоснованное увеличение налогового бремени является причиной развития теневого сектора экономики. Практика построения налоговых систем в странах с развитой рыночной экономикой выработала определенные показатели, за пределами которых невозможна эффективная предпринимательская деятельность — изъятие у налогоплательщика до 30–40% дохода — та черта, за пределами которой начинается процесс сокращения сбережений и инвестиций в экономику. Если же изымается более 40–50% доходов налогоплательщика, то ликвидируются стимулы к предпринимательской инициативе и расширению производства.

Эффективная налоговая система должна обеспечивать разумные потребности государства. Налоговая система отдельных стран, в частности Швеции, построена таким образом, что налогоплательщик отдает в государственную казну 50% и более своего дохода, но это не подавляет его стимулы к развитию производства, и при этом государство за счет налогов решает многие задачи экономического и социального характера¹.

В любом государстве функционируют десятки тысяч предприятий, различающихся между собой не только по видам деятельности, но и по ряду других признаков, которые неизбежно будут влиять на формирование их налогооблагаемой базы и, соответственно, на размер уплачиваемых налогов. Это и структура их издержек производства и обра-

¹ Пансков В. Г. *Налоги и налогообложение в Российской Федерации*. М., 2002.

щения, связанных с получением дохода, и скорость оборота капитала, и различная фондоемкость и наукоемкость производства, и уровень их доходности, и многое другое. Учитывать все это при формировании налоговой системы необходимо. Для конкретного налогоплательщика не важно, какова степень налоговой нагрузки на макроуровне. Налоги в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды он платит из собственных доходов, и поэтому для него существуют конкретные показатели, характеризующие уровень налогового бремени.

Налоговая система ориентирована на решение фискально-перераспределительных задач, на обеспечение финансовыми ресурсами доходной части бюджета путем изъятия денег у организаций (предприятий), предпринимателей, населения. Также налоги должны способствовать формированию стимулов в развитии и улучшении производственной деятельности. Предприятия не должны испытывать налоговый пресс, который бы не позволял производству нормально функционировать.

В странах со значительным периодом функционирования рыночной экономики эмпирически определена верхняя граница налога на прибыль в 50%. Налоги на этом уровне и выше ведут, по оценкам западных специалистов, к свертыванию производства, и оптимальным может быть размер в 30–35%. Поскольку этот прямой налог не способствует амортизационным накоплениям, ведет к снижению инвестиций, инноваций, то во многих странах Европы на практике величина данного налога не превышает 10%.

В различных государствах подоходному налогу отводится разная роль в реализации вышеперечисленных требований к налоговой системе.

В США, где преобладает индивидуальное предпринимательство, федеральный прогрессивный подоходный налог на физических лиц в среднем устойчиво держится начиная с 1950 г. на отметке 19,5%. Кроме федерального налога, граждане платят 6,5% от доходов через социальный налог, в который включены пенсионные и медицинские отчисления. Также они платят налоги властям штата, которые различаются по регионам, и городские налоги в крупных городах. Налог на собственность, в Нью-Йорке например, является местным налогом. Поэтому в среднем налогообложение американца составляет 40–42% от его доходов. В 2011 г. Правительство США собрало около 2,3 трлн долл. в виде налоговых поступлений, что составило 15,4% ВВП.

В странах Европы, где распространены социалистические идеи, подоходный налог не столь значителен для населения со средними доходами, но применяется высокое налогообложение предпринимателей.

В России в настоящее время существует плоская шкала обложения личных доходов, чего, насколько нам известно, нет ни в одной развитой стране. При этом разрыв в уровне доходов между богатыми и бедными выше, чем в странах Европы и Северной Америки. Налогообложение высоких и сверхвысоких доходов в России беспрецедентно низкое.

Косвенные налоги являются старейшей формой налогообложения, а налог на добавленную стоимость является самым молодым из налогов, формирующих основную долю дохода бюджета среди акцизов и таможенных пошлин. В конце XX в. во многих странах мира большее распространение получали косвенные налоги, поскольку изъятие денежных средств у потребителя происходит добровольно и в соответствии с уровнем его потребностей. НДС, налог с продаж, акцизы, таможенные пошлины и другие косвенные налоги, к примеру, в Германии достигают 54%.

НДС иногда называли «европейским» налогом, его наличие в налоговой системе страны — обязательное условие для вступления государства в члены ЕС. В то же время в ряде экономически развитых стран НДС не взимается. Так, например, в США признано нецелесообразным введение этого налога из-за опасения перекоса в сторону косвенных налогов в ущерб прямым. В Японии действует налог с продаж по ставке от 3 до 15%.

Налоговый кодекс РФ (1998 г.) является практически единственным нормативным актом, регулирующим все налоговые вопросы, начиная с взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков и заканчивая порядком расчета и уплаты всех предусмотренных в нем налогов.

Налоги выполняют три важнейшие функции:

- 1) финансирование государственных расходов (фискальная функция);
- 2) поддержание социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных социальных групп с целью сглаживания неравенства между ними (социальная функция);
- 3) государственное регулирование экономики (регулирующая функция).

Элементы финансовой системы используются в рыночной экономике для регулирования процесса производства, поддержания равновесия между совокупным спросом и совокупным предложением. Наиболее часто для этих целей используются расходная часть государственного бюджета и налоговая система. Манипулирование государственными расходами и налогообложением с целью поддержания равновесного чистого национального продукта и увеличения благосостояния общества называется *фискальной политикой*.

Выделяют стимулирующую и сдерживающую фискальную политику. Стимулирующая фискальная политика включает в себя:

- а) рост государственных расходов;
- б) снижение налогов;
- в) определенную комбинацию первого и второго.

В периоды спада или рецессии действие стимулирующей фискальной политики может привести к бюджетному дефициту. Сдерживающая фискальная политика предполагает:

- а) уменьшение государственных расходов;
- б) увеличение налогов;
- в) сочетание первого и второго.

Ее действие ориентировано на положительное сальдо государственного бюджета.

Практика показала, что фискальная политика эффективна только в том случае, если она может максимально быстро реагировать на изменения в экономике. При первых неблагоприятных признаках в экономике необходимо срочно менять налоги или изменять величину государственных расходов. Но для того, чтобы осуществить эти мероприятия, необходимо время. Нужно выработать какое-то решение, подготовить необходимые документы, принять их законодательными органами и только после этого использовать на практике. И часто оказывается, что время уже упущено, ожидаемого эффекта можно не получить. Не отрицая положительного эффекта такой фискальной политики, нужно все же признать и ее недостаток — она не обладает гибкостью, не позволяет быстро реагировать на изменения в экономике.

Фискальная политика, которая работает на основе принимаемых государственных решений и постановлений, называется *дискреционной*. При дискреционной политике государство сознательно регулирует налогообложение и бюджетные расходы для улучшения экономического положения страны. Это регулирование различно на разных фазах экономического цикла. Так, во время кризиса государство увеличивает свои расходы, снижает налоги, что способствует расширению покупательского спроса. При подъеме производства, сопровождающемся инфляцией, государство сдерживает деловую активность.

Меры, определенные фискальной политикой, приносят значительный эффект в основном тогда, когда они разработаны на основе прогнозных данных и предвосхищают возможную ситуацию. Нужно помнить еще одно: наибольший эффект фискальная политика дает тогда, когда она действует в единстве с денежной политикой государства.

Потребность в разработке и систематическом проведении фискальной политики усилилась, особенно во второй половине XX в., когда финансы государства стали играть значительную роль в обеспечении стабильного экономического роста. Среди многочисленных задач фискальной политики, образующих так называемое дерево целей, основными являются:

- устойчивый рост национального дохода;
- умеренные темпы инфляции;
- занятость населения и минимальная безработица;
- сглаживание циклических колебаний экономики.

Инструментарий фискальной политики включает в себя манипуляцию различными видами налогов и налоговыми ставками.

Любые налоги означают уменьшение размеров располагаемого дохода. Уменьшение располагаемого дохода, в свою очередь, ведет к сокращению не только потребительских расходов, но и сбережений.

Фискальная политика как способ финансового регулирования экономики осуществляется с помощью мощных рычагов — налогообложения и государственных расходов.

Величина налоговой нагрузки в Российской Федерации, рассчитанная как соотношение поступления налогов, иных обязательных платежей и валового внутреннего продукта, в 2010-е гг. находится на уровне 31–32% ВВП, что даже ниже средней величины нагрузки в развитых странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — 35%. Однако факторный анализ показывает, что фактический уровень налоговой нагрузки в России превышает тот уровень, который сложился бы в стране в существующих условиях с учетом взаимосвязей между уровнем экономического развития и уровнем налоговой нагрузки в странах ОЭСР.

Для выхода из мирового финансового кризиса многие европейские страны приняли решение об увеличении налогов.

Свыше четверти всех доходов бюджетной системы в отечественной экономике составляет НДС, который с 2001 г. полностью поступает в федеральный бюджет. Доля акцизов на ликероводочную и табачную продукцию в формировании госбюджета и бюджетов субъектов РФ составляет примерно 3% доходов. Подоходный налог с физических лиц в 2011 г. дал 9,6% поступлений в бюджет. По сравнению с мировыми стандартами это очень мало.

До 2001 г. налоговые поступления делились примерно пополам между Центром и субъектами РФ, но при этом на федеральном уровне преобладали косвенные налоги, а на уровне субъектов РФ — прямые. В 2010-е гг. федеральный бюджет более чем на половину формируется за счет таможенных сборов.

В структуре расходов бюджетной системы России в посткризисный период возрастает доля расходов на оборону, другие силовые структуры, а также увеличивается *бюджет развития* — условная часть федерального бюджета, которая формируется в составе капитальных расходов и используется для финансирования инвестиционных проектов.

Для государственного регулирования национальной экономики необходимо внедрение в практическую деятельность всех методов, форм и инструментов денежной, финансовой, кредитной и налоговой систем.

8.4. Регулирование цен и антиинфляционная политика

Цены оказывают громадное влияние на развитие национального хозяйства и жизненный уровень населения.

Цена (тариф) — это определенное количество денежных единиц, получаемых за товар (услуги). Она складывается под воздействием издержек производства, соотношения спроса и предложения, полезности товара (услуги).

В рыночной экономике роль цены резко возрастает, она становится одним из главных факторов, определяющих масштабы деятельности организации. Многие экономические решения на уровне Федерации, регионов принимаются под влиянием ситуации, сложившейся на рынке цен. Население решает, сколько денег оно может потратить на продовольственные и промышленные товары, на покупку транспортных средств, жилья с учетом уровня цен, тарифов и уровня своих доходов. В абстрактной рыночной экономике цены повышаются и снижаются в зависимости от предложения и спроса и изменяются до тех пор, пока спрос не сравняется с предложением. Если покупательский спрос превышает объем выпуска, то цены на эти товары повышаются, а в случае падения спроса предприятию невыгодно продолжать выпуск продукции в прежних объемах, что ведет к сокращению производства. Цена в этих условиях выполняет роль индикатора, но, чтобы в реальной действительности это могло происходить, должны быть соблюдены несколько требований.

С 1992 г. подавляющая часть цен в России свободно формируется на рынке под воздействием спроса и предложения. Постановлением Правительства РФ приняты некоторые ограничения в механизм установления цен на определенные виды товаров, перечни которых регулярно кор-

ректируются. Так, Правительство и федеральные органы исполнительной власти регулируют цены (тарифы):

- на природный газ;
- продукцию ядерно-топливного цикла;
- электроэнергию и теплоэнергию;
- транспортировку нефти и нефтепродуктов по трубопроводам;
- продукцию оборонного назначения;
- алмазное сырье, драгоценные камни;
- протезно-ортопедические изделия;
- перевозку грузов, погрузочно-разгрузочные работы на железнодорожном транспорте; перевозки пассажиров, багажа и почты на железнодорожном транспорте;
- услуги в транспортных терминалах, портах, аэропортах, оказываемые субъектами естественных монополий;
- услуги ледокольного флота;
- аэронавигационное обслуживание воздушных судов;
- услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей;
- отдельные услуги почтовой и электрической связи, услуги связи и телевидение;
- водку, ликероводочную и алкогольную продукцию крепостью свыше 28°;
- этиловый спирт из пищевого сырья, производимый на территории России;
- лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Кроме того, есть перечень цен и тарифов на продукцию и услуги, которые регулируют органы исполнительной власти субъектов РФ. В него входят газ, уголь, керосин, реализуемый населению; все виды общественного городского транспорта; предельные размеры оптовых и розничных надбавок на лекарственные препараты; социальные услуги, предоставляемые населению учреждениями социального обслуживания.

Традиционно наблюдением за ценами занимаются органы статистики, а также местные органы власти. Большое значение имеет *индексация* цен, т. е. изменение цен на отдельные товары или группы товаров в различные периоды времени по разным территориям страны и для различных видов цен. Прежде всего отслеживаются изменения индексов цен на потребительские товары, которые также называются и *индексом инфляции*. Так, если индекс потребительских цен за год составил 110%, то это означает, что цена на потребительские товары и услуги в среднем

увеличилась на 10%, а величина, обратная ему ($1 : 1,1 = 0,9$), показывает, что покупательная способность денег снизилась на 10%, т. е. сохранение неизменности уровня жизни сегодня обходится на 10% дороже, чем вчера. Так же статистика индексирует цены на промышленные, сельскохозяйственные товары, различные услуги.

Для кризисной ситуации в любом рыночном государстве характерен *диспаритет* цен, обусловленный различными темпами роста цен на продукцию сельского хозяйства, с одной стороны, и промышленности и строительства (жилья) — с другой. В практической деятельности этот термин стал использоваться в 1930-е гг. в Великую депрессию, когда было массовое разорение фермеров и снижение объемов сельхозпроизводства в США. Для преодоления негативных тенденций Правительство Америки пошло на оказание экономической помощи сельхозпроизводителям, выплату премий за сокращение использования сельхозугодий в целях снижения объемов производства и нормализации баланса между спросом и предложением.

В России диспаритет цен сложился в период реформ. В связи с тем, что цены на продукцию села росли в меньшей степени, в настоящее время сельхозпроизводителям необходимо потратить гораздо больше своих товаров для приобретения машин и оборудования, чем это было, например, десять лет назад. В связи с вступлением России в ВТО ассигнования сельскому хозяйству с 2018 г. будут зафиксированы в размере 3% ВВП.

По характеру цены подразделяются на оптовые и розничные.

Оптовые цены используются при расчетах между организациями. Их основу составляют издержки, т. е. текущие затраты организаций на производство и реализацию продукции, и нормативная прибыль изготовителей. В структуру розничной (потребительской) цены, помимо перечисленных элементов, входят две важные составляющие — торговая надбавка (прибыль торговых организаций) и налоги.

В настоящее время вопросами ценообразования на уровне Федерации занимаются Министерство экономического развития РФ и ряд других правительственных структур. В субъектах РФ комитеты (управления) контролируют вносимые изменения в цены и следят за обоснованностью повышения цен (тарифов) на товары и услуги, подлежащие регулированию. Вопросами тарифов (в ТЭК, ЖКХ и т. п.) на уровне субъектов РФ занимаются специальные региональные структуры.

Неконтролируемый рост цен ведет к инфляции.

Инфляция (лат. *inflatio* — вздутие) — обесценивание денег, проявляющееся в росте цен на товары и тарифов на услуги при необеспечении соответствующего повышения их качества.

В любой экономике, когда денежное обращение обеспечивается бумажными деньгами, существует инфляция.

По характеру проявления инфляцию подразделяют на скрытую и явную. Если инфляцию не признавать, она будет носить скрытый характер, но несоответствие между денежной и товарной массами присутствует практически всегда. Просто оно может иметь различные масштабы и, соответственно разные темпы роста.

В зависимости от размера инфляция может быть ползучей (до 10% в год), галопирующей (20–100%), гиперинфляцией — свыше 1000%. Ползучая инфляция — обычное экономическое явление и для развитых стран, а в государствах среднего уровня развития инфляция часто укладывается в 10–20%.

Среди видов инфляции принято выделять инфляцию спроса и инфляцию предложения. При инфляции спроса основную роль играет избыточная денежная масса, а при инфляции предложения — избыточная (по стоимости) товарная масса. *Инфляция спроса* — избыток совокупного спроса по сравнению с реальным объемом производства, когда есть спрос, но нет возможности адекватно увеличить производство. *Инфляция предложения (издержек)* означает рост цен, вызванный увеличением издержек производства. При этом растут цены на сырье и расходы на оплату труда, но адекватного роста производительности труда и увеличения производства не происходит.

Инфляция характеризует среднее изменение цен для всего населения, ее уровень — это абстрактная средняя величина. Россия рассчитывает инфляцию в соответствии с мировыми стандартами — положениями МВФ, рекомендациями Международной организации труда и пр. В Российской Федерации для подсчета инфляции используются данные по ценам на 490 товаров и услуг, в США — на 305, в Израиле — на 1320 и т. д.

У каждого потребителя — своя инфляция, и она зависит от конкретного набора товаров и услуг, которые он покупает. Инфляцией для бедных можно считать индекс прожиточного минимума, который, как правило, растет быстрее среднего уровня инфляции. Также рассчитывается инфляция по децильным группам (десять групп, к первой из которых относятся граждане с самыми низкими доходами, к последней — с самыми высокими). По таким данным инфляция у бедных выше, чем у богатых.

Различают финансовые (монетарные) и иные факторы инфляции. Инфляция в российской экономике носит немонетарный характер и вызывается преимущественно такими факторами, как рост цен и тарифов естественных монополий, повышение мировых цен на энергоносители и продовольствие и т. д.

В целях сохранения денег в условиях инфляции искажается структура потребительского спроса, необоснованно возрастает спрос на недвижимость, иностранную валюту, ценные товары. Инфляция негативно влияет на внешнеэкономическую деятельность. Падение курса собственной валюты (рубля) ведет к вывозу топлива, сырья, других товаров за пределы страны, удорожает импорт. Частные предприниматели, стремясь сохранить свое имущество, во все увеличивающихся масштабах вывозят капитал за рубеж.

Важным фактором роста цен являются **инфляционные ожидания**. Инфляция может превращаться в «самоисполняющееся пророчество». Когда все ждут — инфляция будет, то стараются повысить свои цены, чтобы опередить рост собственных издержек. Это, в свою очередь, становится важным фактором дальнейшего роста цен. Если все верят, что инфляция будет серьезной, то она таковой окажется с большей вероятностью. А властям приходится прилагать огромные дополнительные усилия по стабилизации ситуации и преодолению инфляционных ожиданий.

С начала постсоветского развития проблемы регулирования инфляции занимают одно из основных мест в социально-экономической политике государства.

Методы борьбы с инфляцией в экономической литературе делят на прямые и косвенные. Прямые методы — это прямое регулирование государством денежной массы; государственное регулирование цен; государственное регулирование заработной платы; государственное регулирование внешнеэкономической деятельности и валютного курса. К косвенным методам относятся регулирование общей массы денег Центральным банком; регулирование Центральным банком ряда финансовых процессов коммерческих банков; операции Центрального банка на открытом рынке ценных бумаг.

В советской экономике инфляция носила скрытый характер и в основном проявлялась в дефиците товаров при неизменных ценах. С началом перестройки инфляция в России из скрытой стала явной и галопирующей, а затем переросла в *стагфляцию*, характеризующуюся сочетанием стагнации (экономического спада) с ростом цен. В 1992 г. прирост цен на потребительские товары составил 2509%, в 1993 г. — 842%.

Государственная монетаристская антиинфляционная политика в 1990-е гг. и в начале 2000-х гг. осуществлялась в основном следующими методами: ограничение эмиссии денег Центральным банком РФ; сокращение бюджетных государственных расходов; сдерживание колебаний курса рубля по отношению к иностранным валютам путем установления валютных коридоров и использования валютной интервенции (по-

купки или продажи ЦБ РФ валюты других государств, не допуская выхода рубля за пределы установленных границ) и др.

Для осуществления антиинфляционной политики Правительство России активно применяло сжатие спроса, т. е. в условиях экономического спада многим наемным работникам не выплачивалась заработная плата, а также на многие месяцы задерживалась выплата пенсий и пособий. За рубежом такую политику принято называть дефляционной, а в России она способствовала резкому обострению социально-экономических противоречий в обществе. С началом 2000-х гг. от этой политики стали отказываться, задолженность по заработной плате практически ликвидирована, внешние долги под гарантии государства минимальны.

С началом XXI в. уровень инфляции измерялся уже двузначной цифрой, а с 2009 г. стал меньше 10%. В 2012 г. уровень инфляции в стране составил 6,6% (к декабрю предыдущего года).

Для осуществления эффективной антиинфляционной политики надо отрешиться от представлений, что инфляция — чисто денежный результат развития экономики, и рассматривать ее как многофакторный социально-экономический феномен, который включает в себя все стадии воспроизводственного процесса: собственно производство, обращение, обмен и распределение.

Чтобы подавить инфляцию, следует ликвидировать диспропорции воспроизводства и достигнуть сбалансированности экономики. В национальной экономике необходимо внедрение антизатратного механизма, который бы способствовал росту производительности труда, снижению фондо- и энергоемкости. Одним из методов борьбы с инфляцией является сокращение «теневой» экономики, которая ведет к увеличению доходов, необлагаемых налогами.

Отечественная антиинфляционная политика должна стать составной частью общеэкономической деятельности государства. Долгосрочная комплексная государственная антиинфляционная политика должна включать в себя следующие направления:

- общеэкономические меры;
- уменьшение влияния финансовых факторов;
- регулирование денежных факторов;
- совершенствование банковской системы;
- регулирование цен и заработной платы;
- развитие и совершенствование фондового рынка;
- регулирование внешних факторов.

Для подавления инфляции следует: отказаться от чрезмерного использования государственных заимствований для покрытия бюджетного дефицита; соблюдать лимит государственного долга; добиваться полного и поэтапного исполнения бюджета; обеспечить благоприятный инвестиционный климат в стране, способствующий росту вложений частного сектора в национальную экономику и привлечению иностранного капитала.

Государственная антиинфляционная политика должна включать в себя также мероприятия по обеспечению полноценной значимости отечественной валюты. Надо добиться выполнения рублем всех функций денег. В настоящее же время часть этих функций в России выполняет доллар. Среди предпринимателей он нередко используется как для платежей (хотя это официально запрещено законом), так и как средство накопления.

Для преодоления инфляции необходимо уменьшить долю наличных денег в обращении. В 2011 г. доля наличных денег в Российской Федерации составляла 25% общей денежной массы. Этот показатель в развивающихся странах — около 15, а в развитых — 7–10%. Следует расширять практику безналичных расчетов, дальнейшего использования пластиковых карт и т. д.

В связи с тем, что инфляция обесценивает денежные накопления предприятий и населения, нужна разработка мер по защите накоплений в экономике. Одним из приоритетных направлений государственной антиинфляционной политики должна быть политика сбалансированного роста цен и доходов населения (прежде всего заработной платы и пенсий), необходимо больше внимания уделять поднятию уровня минимальной оплаты труда, минимального прожиточного уровня. Аналогичной должна быть политика государства и в повышении пенсий.

Большой интерес представляет опыт западных стран в борьбе с инфляцией, поскольку применяют его уже на протяжении нескольких десятилетий. В связи с тем, что инфляция не может быть сведена на нет, антиинфляционная политика по-прежнему является одной из важнейших в деятельности правительственного большинства западных стран. При этом основная роль в контроле над инфляцией отводится взаимной политике правительства и центрального банка. Прежде всего, на Западе приняты жесткие критерии «стабильности цен». Так, в ФРГ темпы роста цен на потребительские товары как основной показатель инфляции должны быть по возможности близки к нулю, но не выше 2% в год¹.

Для снижения темпов инфляции в развитых странах наблюдается отход от прямого контроля над денежной массой, установления «потолков»

¹ Инфляция и антиинфляционная политика в России / под ред. Л. Н. Красавиной. М., 2000. С. 236.

кредитования и административного регулирования процентных ставок и переход к использованию в основном методов косвенного контроля. Все большее распространение получает **таргетирование** (от англ. *target* — цель), т. е. установление целевых ориентиров денежной системы, регулирование прироста денежной массы, которое осуществляет центральный банк.

В практике антиинфляционной политики сложились следующие основные системы таргетирования:

- установление целевых ориентиров изменения валютного курса;
- таргетирование денежных агрегатов;
- таргетирование инфляции.

Установление целевых ориентиров изменения валютного курса заключается в том, что стоимость национальной валюты условно привязывается к иностранной валюте страны с низкими темпами инфляции для достижения стабильности цен. Это означает обязательства центрального банка ограничить выпуск национальной валюты до уровня, сравнимого с показателями той страны, к валюте которой привязана национальная денежная единица. К недостаткам этого метода относится утрата контроля над собственной денежной политикой, а негативные явления из-за рубежа могут довольно свободно проникать.

Таргетирование денежных агрегатов предусматривает установление целевых ориентиров для роста определенных показателей денежной массы. К кластеру стран с высшим режимом таргетирования относятся Япония, Сингапур, США, Швейцария и большинство государств Европейского союза.

Таргетирование инфляции заключается в установлении целевых ориентиров изменения внутренних цен. Считается, что денежные агрегаты не полностью отражают реальные темпы инфляции, зависящие и от неденежных факторов. Этот метод можно применять, как правило, в краткосрочном периоде.

Метод таргетирования может эффективно использоваться и при **дефляции** (от лат. *deflatio* — сдувание), когда происходит снижение цен и повышение покупательной способности местной валюты. По сути дела, дефляция — это инфляция с отрицательными темпами роста цен. Причинами дефляции могут быть: дефицит денег в обращении; повышение стоимости денег; снижение стоимости товаров в результате НТП и роста производительности труда; накопление наличных денег населением и отказ от текущего потребления и др.

Экономистами дефляция расценивается как менее благоприятный фактор, чем инфляция, поскольку сопровождается спадом в экономике,

сокращением инвестиций и объемов выпуска продукции, ростом безработицы. Дефляционная политика подразумевает регулирование спроса через денежно-кредитный и налоговый механизмы путем снижения государственных расходов, повышения процентной ставки за кредит, усиления налогового пресса, ограничения денежной массы.

Так, после пятнадцати лет безуспешных попыток победить дефляцию Банк Японии с 2013 г. начал использовать программу таргетирования инфляции на уровне 2% (вместо 1%) с возложением персональной ответственности за выполнение данной задачи на управляющего Центральным банком и проводить практически неограниченное монетарное стимулирование.

Внедрение в стране системы таргетирования, по мнению Банка России и Правительства РФ, к 2020 г. должно привести к стабильности цен, а годовая инфляция будет укладываться в коридор от 2 до 3%.

8.5. Современная денежно-кредитная политика Российской Федерации

Создание финансовой системы рыночного государства требует наличия адекватной денежно-кредитной политики страны и соответствующего банковского сектора.

Денежно-кредитная политика России представляет собой комплекс мероприятий в области денежного обращения и кредита, направленных на регулирование экономического роста, сдерживание инфляции, обеспечение занятости и выравнивание платежного баланса.

Денежная система образуется на протяжении истории из определенных организаций денежного обращения и включает в себя: 1) денежные знаки государства; 2) денежные единицы; 3) правила хождения и эмиссии (выпуска) денег в стране; 4) денежные отношения, регулируемые законодательством; 5) пластиковые заменители денежных единиц.

Кредитная система — совокупность кредитных отношений, форм и методов кредитования, а также система кредитных учреждений.

Ответственным за проведение денежно-кредитной политики с 1990 г. является Центральный банк Российской Федерации (Банк России). Важнейшими ориентирами денежно-кредитной политики считаются показатели размера и устойчивости процентной ставки (ставки рефинансирования), денежной массы, денежной базы, обменного курса рубля, наличности, стабильности цен и др. Многие из этих индикаторов складываются в результате всей государственной политики и ситуации в со-

циально-экономической сфере, а часть из них формируется в итоге целенаправленных действий Центрального банка.

Для проведения экономической политики в государстве Банк России осуществляет выпуск денег в обращение — *эмиссию*. Сумма наличных денег (банкнот и монет), а также вкладов (депозитов) физических и юридических лиц в коммерческих банках, включая остатки денежных средств организаций и предприятий на расчетных счетах, образуют денежную массу. В ее структуре выделяют отдельные денежные агрегаты (M_0 , M_1 , M_2 , M_3 , L), которые отличаются друг от друга степенью ликвидности (возможностью быстрого превращения в наличные деньги). M_0 — наличные деньги в обращении, $M_1 = M_0 +$ чеки, вклады до востребования; $M_2 = M_1 +$ средства на расчетных счетах, срочные вклады; $M_3 = M_2 +$ сберегательные вклады; $L = M_3 +$ ценные бумаги. *Денежная база* — наличные деньги и вклады коммерческих банков в Банке России.

Центральный банк регулирует величину денежной массы следующими методами:

- 1) проведение операций на открытом рынке купли-продажи ценных государственных бумаг;
- 2) формирование обязательных резервов, т. е. уменьшение или увеличение размеров обязательных резервов коммерческих банков в Центральном банке;
- 3) изменение ставки рефинансирования — ставки процента по кредитам, которые Центральный банк предоставляет коммерческим банкам. С ее помощью главный банк страны влияет на величину резервов коммерческих банков, на соотношение «наличность — депозиты».

Именно с помощью таких инструментов Банк России добивается выполнения одного из основных постулатов рыночного хозяйства — соответствия денежной массы товарной. В случае избытка денег возникает инфляция, угроза *девальвации* — обесценения валюты, ведущего к снижению уровня жизни населения.

Для регулирования количества денег в обращении, осуществления денежно-кредитной политики в России сформировалась рыночная *банковская система*, которая в соответствии с действующим законодательством состоит из двух уровней.

Первый уровень — государственный Центральный банк, осуществляющий денежно-кредитную политику страны.

Второй уровень — коммерческие банки, в том числе иностранные. Среди коммерческих банков выделяются банки, контролируемые ЦБ РФ

и другими государственными структурами: Сбербанк, группа ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк, группа ВЭБ.

За годы реформ банковская сфера страны коренным образом изменилась. Количество кредитных организаций увеличилось с четырех банков в 1988 г. до 980 в 2012 г. Среди отечественных банков 130 кредитных организаций имеют в своем уставном капитале иностранный капитал, а 50 банков полностью принадлежат иностранным лицам. Выросла и роль банковской системы в обеспечении экономического роста. Если в начале 2000-х гг. доля банковского кредита в приросте совокупного внутреннего спроса составляла около 15%, то в 2012 г. этот показатель превышал треть. Активы банковской системы соответственно увеличились с 37 до 72,4% ВВП¹.

В 2012 г. 51 банк в Российской Федерации был убыточным, отсутствовало широкое финансирование базовых отраслей национального хозяйства. Росту эффективности кредитных операций препятствуют высокий обменный курс рубля, нерациональное использование получаемых ссуд и займов, в том числе иностранных кредитов, низкий уровень исполнения платежей, большой невозврат ссуд, низкая рентабельность ссудозаемщиков и др. Недостаточна роль банковской системы России и в развитии финансового рынка.

Создание в конце 2012 г. центрального депозитария позволит повысить прозрачность учета прав собственности и эффективность рынка, облегчит доступ зарубежных инвесторов к российским ценным бумагам, а также приведет к росту ликвидности, снижению затрат на расчетные услуги.

8.6. Государственный долг Российской Федерации

В странах с рыночной экономикой утвердилась практика привлечения внешних и внутренних заемных ресурсов для экономического развития, поскольку это позволяет получить значительные финансовые средства для решения кратко- и долгосрочных проблем. Получение государственного займа ведет к образованию *государственного долга*, который включает в себя все выпущенные и непогашенные долговые обязательства государства, а также начисленные проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам. Как правило, выплаты по госдолгу обеспечиваются за счет бюджетных поступлений будущих периодов. В соответствии со ст. 97 Бюджетного кодекса РФ, государственным долгом являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридиче-

¹ Портной М. А. Создание мирового финансового центра в России: от идеи к практике // Управление в кредитной организации. 2010. № 5.

скими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Управление государственным долгом России осуществляется Правительством РФ. Затраты по размещению займа, погашению долговых обязательств и выплате доходов, рефинансированию осуществляются за счет федерального бюджета. Обслуживание госдолга в 2010-е гг. обходится федеральному бюджету примерно в 0,7–0,8%.

Государственный долг бывает двух видов: внутренний и внешний. В структуре государственного долга России на 1 января 2012 г. на долю внутреннего долга приходилось 78,4%, на долю внешнего — 21,6%.

Государственный внутренний долг состоит из задолженности прошлых лет и вновь возникающей задолженности (внутренних займов).

Внутренние займы выступают одним из основных источников покрытия дефицита федерального бюджета, а размещение внутренних заимствований осуществляет Правительство РФ либо уполномоченное им Министерство финансов РФ. Основными формами государственного долга, размещенного на внутреннем финансовом рынке, являются: кредиты, полученные Правительством РФ; государственные займы, осуществляемые посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ; другие долговые обязательства, гарантированные Правительством РФ. Верхний предел государственного внутреннего долга России на 1 января 2014 г. установлен в сумме 8,8 трлн руб.

Государственный внешний долг образуется при получении кредитов у правительств иностранных государства, у международных финансовых организаций и иностранных частных банков, при размещении российских ценных бумаг на мировых финансовых рынках, при предоставлении гарантий и обязательств Российской Федерации по международным финансовым договорам, программам и сделкам (табл. 8.3). *Государственная гарантия* — способ обеспечения правовых обязательств, в силу которого Российская Федерация как гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, получившим гарантию, его обязательств перед третьими лицами.

Объем государственного внутреннего долга по государственным гарантиям в 2014 г. установлен Законом о бюджете на 2013 г. в размере 1,9 трлн руб., государственный внешний долг по государственным гарантиям — 18,5 млрд долл. США (581,5 млрд руб.). В сумме это составит 2,8–3,0% ВВП.

Если же рассматривать общий внешний долг России с учетом задолженности государства, банков и компаний, то в долг отечественной эко-

номики в 2012 г. вырос на 15,4% и составил 624 млрд долл. (данные ЦБ РФ). Основная часть долга приходится на коммерческий сектор (92%). На 1 июля 2012 г. согласно международным критериям задолженность Российской Федерации считалась низкой: отношение внешнего долга к ВВП равнялось 30%, к экспорту товаров и услуг — до 96%.

Таблица 8.3

Внешний долг Российской Федерации, млрд долл.

Показатели	На начало 2011 г.
Органы государственного управления	34,5
Органы денежно-кредитного регулирования	12
Банки	144,2
Прочие секторы	298,2
Всего	488,9
Из общего объёма по срокам:	
Краткосрочные долговые обязательства	60,2
Долгосрочные долговые обязательства	428,7
Внешний долг Российской Федерации, % к ВВП	28

По размеру долга Российское государство входит в число стран-должников, где долг небольшой. Лидером по абсолютному объёму внешне-го долга в мировой экономике являются США — свыше 15,0 трлн долл. (100% ВВП, 2011 г.). На втором месте Великобритания — 9,8 трлн долл. (407%), далее Франция — 5,6 трлн (203%), Германия — 5,6 трлн (157%), Япония — 2,7 трлн долл. (46%). Россия находилась на 23-м месте.

Внешний долг стран еврозоны в 2011 г. составил 9,4 трлн евро (87,2% ВВП), Евросоюза — до 12,6 трлн (82,5%). 14 из 17 стран еврозоны не выполняют условий Маастрихтского договора, согласно которому госдолг к ВВП не может превышать 60%.

По индексу роста внешнего долга на душу населения в 2011 г. на первом месте была Испания — 775%, далее Германия — 615%, Франция — 590%, Китай — 450%, Россия — 315%.

Управление государственным долгом является одним из наиболее важных элементов государственной финансовой политики.

В настоящее время функция управления госдолгом в Российской Федерации возложена на Министерство финансов и Внешэкономбанк в качестве агента Минфина. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образова-

ний, если указанные обязательства не были гарантированы Федерацией. В свою очередь, субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам Российской Федерации.

С 2013 г. в соответствии с бюджетным посланием Президента РФ 2012 г. должно было приступить к работе Российское финансовое агентство (Росфинагентство), которому предстоит управлять суверенными фондами и долговыми обязательствами России. Цель управления государственным долгом — нахождение оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению. Главным итогом управления государственным долгом должна быть замена дорогих заемных средств более дешевыми.



Вопросы для самопроверки

1. Что такое финансовая система?
2. Назовите основные звенья финансовой системы РФ.
3. Почему в последнее столетие растут финансовые расходы государств?
4. Чем отличаются государственные трансформационные и трансфертные расходы?
5. Охарактеризуйте уровни бюджетов в бюджетной системе России.
6. Какие принципы заложены в налоговую систему РФ?
7. Как определяется эффективность налоговой системы?
8. Какие изменения в системе налогообложения смогут в максимальной степени способствовать увеличению сборов налогов в стране?
9. Охарактеризуйте государственную ценовую политику в современных условиях.
10. Что такое индексация цен и диспаритет цен?
11. Дайте понятие инфляции и дефляции.
12. Как построена банковская система России?
13. Какие банки с долей государственной собственности Вы можете назвать?
14. Какие методы регулирования денежной массы Вы знаете?
15. Охарактеризуйте влияние государственного долга на экономику страны.

Глава 9

ИНВЕСТИЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

- 9.1. Понятие и виды инвестиций, их роль в расширенном воспроизводстве
- 9.2. Государственное регулирование инвестиционной деятельности
- 9.3 Финансово-кредитное обеспечение инвестиционного процесса
- 9.4. Иностранные инвестиции в экономику Российской Федерации

9.1. Понятие и виды инвестиций, их роль в расширенном воспроизводстве

Под инвестициями понимают вложения капитала в различные сферы экономики и виды деятельности с целью его сохранения и приумножения. Согласно Закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», **инвестиции** — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта»¹.

Существуют следующие виды инвестиций:

1. Реальные (капитальные вложения) — инвестиции, обеспечивающие создание и воспроизводство основных фондов (здания, сооружения, машины, оборудование, транспортные средства и др.).

¹ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>.

2. Финансовые — помещение средств в финансовые активы (целевые вклады, оборотные средства, паи и доли в уставных капиталах предприятий, ценные бумаги, кредиты, залоги и т. п.) для получения прибыли, в том числе:
 - *прямые* инвестиции — это покупка предприятия (организации), а также контроль не менее 10% акций или уставного (складчатого) капитала;
 - *портфельные* инвестиции — приобретение акций, паев, облигаций, векселей и других долговых ценных бумаг, стоимость которых составляет менее 10% в уставном (складчатом) капитале организации;
 - *прочие* — торговые кредиты, банковские вклады, кредиты международных финансовых организаций и др.
3. Социальные — вложения средств в человеческий капитал (образование, здравоохранение, уход за детьми и пр.).
4. Интеллектуальные — инвестиции в имущественные права (лицензии, патенты, товарные знаки, базы данных, «ноу-хау» и т. п.).

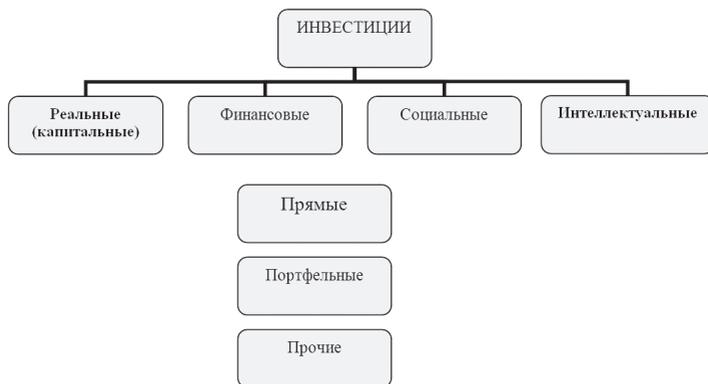


Рис. 9.1. Виды инвестиций

По направлениям инвестиции подразделяются:

- на *чистые*, направленные на увеличение основного капитала и создание новых основных фондов;
- *валовые*, обусловленные необходимостью возмещения износа основных фондов и включающие в себя, помимо чистых инвестиций, сумму начисленной амортизации.

По периоду инвестиции подразделяются на *краткосрочные* (до одного года), *среднесрочные* и *долгосрочные* (свыше 5 лет).

По форме собственности инвестиции бывают *частные, государственные, иностранные, смешанные*.

Прошедшее в стране разгосударствление собственности изменило соотношение субъектов инвестиционной деятельности, значительно увеличив при этом долю частных и уменьшив роль государственных, что нашло отражение в структуре инвестиций по формам собственности (табл. 9.1).

Таблица 9.1

**РФ. Структура инвестиций в основной капитал
по формам собственности, % к итогу**

Форма собственности инвесторов	1995	2000	2005	2010	2012
Российская	97,3	86,3	80,6	86,2	88,6
Государственная	31,3	23,9	18,8	17,2	15,2
Муниципальная	6,3	4,5	3,8	3,2	2,8
Частная	13,4	29,9	44,9	57,0	57,3
Общественных и религиозных организаций	0,1	0,1	0,1	0,04	0,03
Потребительской кооперации	—	0,1	0,1	0,03	0,02
Смешанная российская	46,2	27,8	12,9	7,5	11,5
Государственных корпораций	—	—	—	1,2	1,8
Иностранная	—	1,5	8,2	5,9	6,1
Совместная российская и иностранная	2,7	12,2	11,2	7,9	5,3
Инвестиции в основной капитал — всего	100	100	100	100	100

Изменения распределения инвестиций в основной капитал по различным формам собственности отражают процессы институциональных трансформаций в экономике. За 2000–2012 гг. доля государственной (федеральной) собственности в структуре инвестиций снизилась на 8,7 п.п., смешанной собственности на — 16,3 п.п. В настоящее время наибольший приток капитальных вложений происходит за счет частной, иностранной собственности, а также средств государственных корпораций.

По территориальному признаку выделяются *внутренние* инвестиции, вкладываемые в отечественные объекты, дифференцированные по регионам страны, и *внешние* инвестиции, вкладываемые за рубежом.

По степени инвестиционного риска различают *агрессивные, умеренные и консервативные* инвестиции. В международной практике к агрессивным относят венчурные инвестиции, направляемые в высокорисковые инновационные проекты. Примером консервативных инвестиций служит аннуитет, приносящий вкладчику доход через равные промежутки времени. Большая часть инвестиций характеризуется умеренным уровнем риска.

В соответствии с требованиями международной статистики в последние годы производится классификация инвестиций в зависимости от результатов вложения денежных средств по видам основных фондов: жилища; здания и сооружения; машины, оборудование, транспортные средства. Динамика структуры инвестиций в основной капитал по видам основных фондов приведена в таблице 9.2.

Таблица 9.2

**РФ. Структура инвестиций в основной капитал
по видам основных фондов, % к итогу**

Вид основных фондов	1998	2000	2005	2010	2011	2012
Жилища	16,3	11,3	12,0	12,2	12,7	15,2
Здания (кроме жилых) и сооружения	45,1	43,1	40,4	43,3	43,3	42,6
Машины, оборудование, транспортные средства	29,9	36,6	41,1	37,9	37,9	36,3
Прочие	8,7	9,0	6,5	6,6	6,1	5,9
Инвестиции в основной капитал — всего	100	100	100	100	100	100

Большое значение здесь имеет показатель — доля приобретенных машин и оборудования, поскольку именно за счет этих инвестиций во многом идет модернизация экономики.

Инвестиции осуществляются за счет накоплений, т. е. той части дохода, которая используется для расширения объемов производства и за счет привлеченных средств.

В СНС по аналогии с ВВП центральное место в инвестиционной терминологии занимают дефиниции «валовые инвестиции» («валовое накопление»). Валовые инвестиции состоят из инвестиций в основной капитал (он может достигать 85% всех инвестиций), инвестиций на капитальный ремонт (для отечественной экономики он доходит до 15%) и из прироста товарных запасов (обычно это 1% инвестиций).

Норма накопления — доля средств, выделенных как накопления, инвестиции (капиталовложения) в общем объеме полученного дохода. В ма-

кроэкономическом аспекте норма накопления выражает долю средств, выделяемых страной, государством, обществом для достижения будущих целей, вкладываемых в инвестиции, в общем объеме национального дохода страны. Норма (доля) накопления может изменяться в широких пределах — от 10 до 40% в зависимости от проводимой государственной экономической политики.

В инвестиционной деятельности в плане достаточности инвестиций наибольшее значение имеет показатель доли накопления в ВВП. Норма накопления в ВВП — это сводный макроэкономический индикатор, отражающий итоговый баланс действия всех экономических, правовых, институциональных и иных факторов, регулирующих объемы и структуру инвестиционной деятельности.

По опубликованным оценкам, для стран с неудовлетворительным технологическим уровнем (аналогичной нынешнему состоянию российской промышленности и сельского хозяйства), минимальное пороговое значение валовых инвестиций в основной капитал составляет 25%. В противном случае невозможно обеспечить те показатели воспроизводства основного капитала, которые формируют основу модернизации и роста конкурентоспособности национальной экономики. Главный из таких показателей — темпы обновления основных фондов, прежде всего в высокотехнологичных отраслях промышленности.

Понятия «инвестиции» и «сбережение» существенно различаются. Некоторые авторы определяют сбережение как отложенное потребление, что по своей экономической природе сужает более широкое понятие «инвестиции». Инвестиционная среда и инвестиционный процесс включают в себя реальные инвестиции, т. е. имеют в виду материально осязаемые активы, например землю, хозяйственные объекты, оборудование, фабрики, заводы, и финансовые инвестиции: акции, векселя или облигации.

Финансовые инвестиции — более совершенный экономический инструмент, чем товарные инвестиции. Преобладающее вложение денежных средств в реальные инвестиции характерно для экономик, осуществляющих первоначальное накопление капитала.

ВВП при использовании распадается на валовое потребление (т. е. потребление домашних хозяйств, государственных учреждений, некоммерческих организаций и т. п.) и валовое накопление, прежде всего в основной капитал. Финансируются валовые инвестиции в основном за счет внутренних сбережений фирм, домашних хозяйств, а также государства. Не надо путать такие сбережения с чистым сбережением денежных средств.

Во многом инвестиционная деятельность определяется таким непредсказуемым фактором, как ожидание. В результате размеры частных сбережений сильно зависят от ставки рефинансирования центрального (государственного) банка, вообще количество инвестиций на внутреннем рынке отдельного государства довольно неустойчиво, а в целом они подвержены, как и вся товарная экономика, циклическим колебаниям.

В индустриальной экономике развитых странах установился баланс между высоким уровнем доходов населения, с одной стороны, и накоплением — с другой. Это создавало в Европе предпосылки для дальнейшего экономического роста. В конце 90-е гг. и начале XXI в. подобная модель активно реализовывается во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона — в Гонконге, Сингапуре, Южной Корее, Малайзии, Таиланде, Вьетнаме, Индонезии, на Тайване, Филиппинах.

Из рыночных государств доля валовых накоплений (сбережений и инвестиций) в ВВП наиболее высокой в мировой экономике была в Сингапуре в середине 70-х — начале 80-х гг. — в пределах 30–35%, а в отдельные годы свыше 40%. «Японское чудо» (1955–1973 гг.) — быстрый экономический рост — было достигнуто при уровне накопления до 30% от ВВП. Доля накопления в Китае в 2000-е гг. достигала, по данным государственной статистики, 40%. Для развитых стран этот показатель изменяется от 15 до 25%.

Одним из главных факторов инвестиционного падения в России в 90-е гг. XX в. явилось снижение реального накопления, которое непосредственно обусловлено особо острым характером инфляции. Рост цен на инвестиционные ресурсы (строительно-монтажные работы, оборудование) по сравнению со средним по стране ростом цен на товары и услуги предопределил тенденцию к снижению доли накопления основного капитала в структуре ВВП. Инвестиции в основной капитал почти сравнялись с его годовым потреблением. В 2000-е гг. во многих отраслях сохранилась тенденция абсолютного сокращения основного капитала, хотя инвестиции выросли. Уменьшение ежегодных темпов инфляции только несколько лет сопровождается адекватным темпом роста инвестиций.

В России удельный вес валового накопления в ВВП упал с 35,7% в 1992 г. до 15,6% в 2000 г. В 2012 г. доля валового накопления основного капитала в ВВП составила 21,8%.

К концу 2010-х гг. доля валового накопления основного капитала в ВВП России для создания новой экономики должна достичь почти 30%. К 2015 г. при изменении климата Россия должна выйти на 23–24%, а к 2018 — на 26–27%. Внутренние сбережения нашей страны позволяют это сделать.

Оживление инвестиционной деятельности — основное условие создания предпосылок устойчивого инновационного развития национальной экономики. Для этого необходимо усиление государственного регулирования инвестиционного процесса и повышение эффективности его экономико-управленческого механизма.

Таблица 9.3

**Валовые сбережения, инвестиции и накопление
основного капитала в России¹**

Год	Валовые сбережения, млрд руб.	Валовое накопление основного капитала, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	В т. ч. кредиты банков, %	Сумма банковских кредитов, млрд руб.	Превышение суммы сбережения над накоплением основного капитала, млрд руб.
2005	6 603,0	3 836,9	3 611,1	8,1	292,5	2 766,1
2006	8 270,0	4 980,6	4 730,0	9,5	449,3	3 289,4
2007	10 407,0	6 980,3	6 716,2	10,4	698,5	3 426,7
2008	12 452,2	9 200,8	8 781,6	11,8	1 036,2	3 251,4
2009	8 085,1	8 530,7	7 976,0	10,3	821,5	-445,6
2010	11 273,1	9 843,6	9 151,4	8,7	796,0	1 429,5

9.2. Государственное регулирование инвестиционной деятельности

Инвестиционная деятельность — это вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта. Увеличение инвестиций означает рост потребления в будущем и повышает эффективность хозяйствования, создавая основу для роста доходов.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ².

¹ Росстат. Национальные счета России в 2003–2010 гг. М., 2011. Табл. 2.1.7; Росстат. Россия в цифрах, 2011 г. М., 2011. Табл. 24.4.

² Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12114699>.

Органы государственной власти для регулирования инвестиционной деятельности могут использовать следующие формы:

- 1) создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности;
- 2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности.

Для их реализации применяются как прямые, так и косвенные методы и инструменты государственного регулирования.

Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности осуществляется путем использования следующих методов:

- формирование благоприятного инвестиционного климата;
- защита интересов инвесторов;
- развитие инвестиционного потенциала регионов;
- минимизация инвестиционных рисков;
- совершенствование финансово-кредитного механизма регулирования инвестиционной деятельности.

Один из важнейших индикаторов развития инвестиций — это состояние **инвестиционного климата**, т. е. экономических, политических, финансовых условий, оказывающие влияние на приток внутренних и внешних инвестиций в экономику страны. Благоприятный климат характеризуется политической устойчивостью, наличием законодательной базы, умеренными налогами, льготами, предоставляемыми инвесторам. Неблагоприятный инвестиционный климат затрудняет реформирование национального хозяйства.

На инвестиционный климат страны существенное влияние оказывают условия пользования природными ресурсами, землей. Большое значение имеет право частной собственности на участок земли, где расположено предприятие. Прежде всего, эти условия важны для привлечения иностранных инвестиций, поскольку использование минеральных ресурсов предполагает значительный лаг между началом эксплуатации месторождения и получением прибыли.

Одно из последствий экономического кризиса — вывоз капитала из страны. В 2008–2012 гг., по данным ЦБ РФ, было вывезено свыше 370 млрд долл., что ведет к прекращению роста доли накоплений в ВВП. Отечественный банковский сектор России не стремится вкладывать свои ресурсы в инвестиции, поскольку не получает при этом той прибыли, которую дают другие операции, например, краткосрочные ссуды для торговли, кредиты физическим лицам и т. п.

Решение задачи формирования благоприятного инвестиционного климата предполагает деbüroкратизацию страны, искоренение коррупции, устранение противоречий во взаимодействии реального и фи-

нансового секторов экономики, интеграции кредитных организаций с хозяйствующими субъектами, развитие финансовой инфраструктуры до уровня, адекватного растущим потребностям экономики.

С помощью действующих законов государство гарантирует **защиту инвестиций** независимо от форм собственности, в том числе иностранных. В соответствии с этим накопленные вложения не могут быть национализированы без компенсации или реквизированы. Государство при применении таких мер должно компенсировать инвестору все убытки, которые будут вызваны отчуждением инвестированного имущества, включая упущенную выгоду. В основном это уже предусмотрено соответствующими нормативно-правовыми актами.

Инвестиционный потенциал региона учитывается при прогнозировании развития территории, тем более, что часть его составляющих может изменяться в законодательном порядке. Он включает в себя основные макроэкономические характеристики, насыщенность территории факторами производства, потребительский спрос и т. п.

В соответствии с методикой консалтингового агентства «Эксперт-РА» инвестиционный потенциал состоит из девяти частных потенциалов:

- природно-ресурсный — средневзвешенная обеспеченность балансовыми запасами основных видов природных ресурсов;
- трудовой — трудовые ресурсы и их образовательный уровень;
- производственный — совокупный результат хозяйственной деятельности населения в регионе;
- инновационный — уровень развития науки и внедрения достижений научно-технического прогресса;
- институциональный — степень развития ведущих институтов рыночной экономики;
- инфраструктурный — экономико-географическое положение региона и его инфраструктурная обеспеченность;
- финансовый — объем налоговой базы и прибыльность предприятий и территорий;
- потребительский — совокупная покупательная способность населения;
- туристский — степень развития туризма.

Наибольший рост инвестиционного потенциала в настоящее время наблюдается в Ленинградской и Белгородской областях, в Республике Башкортостан, Красноярском крае.

При расчете инвестиционной привлекательности территории, кроме вышеперечисленных потенциалов, рассматривается и интегральный показатель **инвестиционного риска**, представляющего собой вероятные

потери инвестиций и доходов от них. Инвестиционный риск включает в себя в шесть частных рисков:

- экономический — тенденция в экономическом развитии региона;
- финансовый — степень сбалансированности регионального бюджета и финансов предприятий;
- социальный — уровень социальной напряженности;
- экологический — уровень загрязнения окружающей среды;
- управленческий — уровень неопределенности при разработке и принятии управленческих решений;
- криминальный — уровень преступности в регионе с учетом тяжести преступлений¹.

По мнению специалистов консалтингового агентства «Эксперт-РА», в 2012 г. по инвестиционному потенциалу и минимальному риску в России на лидерских позициях находились Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край. Экстремальные и высокие риски фиксируются в северокавказских республиках, где периодически происходят военные действия, почти во всех территориях Севера, Дальнего Востока, многих регионах Сибири, Курганской области.

По итогам 2011 г., по оценке Министерства регионального развития Российской Федерации, из 83 субъектов РФ в категорию инвестиционно активных территорий вошли 26 регионов². Комплексная оценка инвестиционной активности региона складывается из таких составляющих, как объемные показатели привлечения инвестиций в основной капитал (абсолютные и душевые) и темпы роста инвестиций.

Совершенствование **финансово-кредитного механизма поддержки инвестиционной деятельности** предполагает:

- изменение системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- предоставление субъектам деятельности льготных условий пользования землей, другими природными ресурсами;
- расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создание и развитие сети информационно-аналитических центров, проведение рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;

¹ <http://raexpert.ru/ratings/regions/2012/method>.

² Доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/02>

- расширение возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;
- развитие финансового лизинга;
- расширение привлечения банковского капитала к инвестиционной деятельности и др.

Прямое участие государства в инвестиционной деятельности заключается главным образом в финансировании инвестиционных проектов. Система прямого инвестиционного государственного регулирования состоит из следующих элементов:

1. Прямые государственные инвестиции.
2. Федеральная адресная инвестиционная программа, а также Федеральный дорожный фонд.

Прямые государственные инвестиции в форме государственных централизованных вложений направляются на реализацию:

- федеральных программ, национальных проектов;
- создание особо эффективных структурообразующих объектов;
- поддержание рыночной инфраструктуры Федерации;
- преодоление последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций;
- решение наиболее острых социально-экономических проблем.

Прямое участие государства в инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений осуществляется путем:

- поддержки инвестиционных проектов, осуществляемых Россией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;
- проведения экспертизы инвестиционных проектов;
- защиты российских организаций от поставок морально устаревших неэффективных технологий, оборудования, конструкций и материалов;
- выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;
- предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов);
- выделения трансфертов субъектам Федерации;
- оказания финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд отдельным отраслям, производствам, субрегионам.

Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) разрабатывается в соответствии с п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса РФ Правительством РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете.

Доля расходов на ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета в 2011 г. составила 8,1%, в 2012 г. — 8,3%. Расходы федерального бюджета на ФАИП в 2013 г. предусмотрены в объеме 831,4 млрд руб., или 7,3%.

В разрезе разделов классификации расходов бюджетов Российской Федерации наибольший объем инвестиций в федеральной адресной инвестиционной программе предусмотрен по разделам «Национальная экономика» (54,4% общего объема ФАИП) и «Национальная оборона» (10,2%). По направлениям бюджетные ассигнования распределены следующим образом: «Производственный комплекс» — 43,1%, «Социальный комплекс» — 32,5%, «Специальный комплекс» — 24,4%. В разрезе ведомственной структуры расходов ФАИП доминируют ассигнования на реализацию инвестиционных проектов Минтрансу России (33,8% объема ФАИП), Минобороны России (14,8%) и МВД России (5,8%).

Приоритетным направлением реализации федеральной адресной инвестиционной программы является развитие транспортной инфраструктуры. Согласно индексу открытости национальных экономик для международной торговли, в 2010 г. Россия оказалась на 48 месте по доступности и качеству транспортной инфраструктуры, при этом по качеству железнодорожной инфраструктуры Россия заняла 33 место, по качеству водных портов — 82 место, воздушных портов — 87 место, а по качеству автодорожной инфраструктуры — 111 место.

Развитие транспортной инфраструктуры является капиталоемким процессом, и с 2011 г. предполагается рост расходов федерального бюджета на ее модернизацию в 1,2–1,5 раза к уровню 2009 г. Также для радикального расширения автодорожного строительства восстановлен (в 2011 г.) Федеральный дорожный фонд.

В конечном итоге, государственное инвестиционное регулирование должно способствовать оживлению инвестиционной деятельности за счет бюджетных источников там, где нет возможности привлечь частных или иностранных инвесторов.

9.3. Финансово-кредитное обеспечение инвестиционного процесса

Все источники финансирования инвестиций условно можно разделить на две группы: собственные и привлеченные, в том числе заемные.

Собственные инвестиционные ресурсы формируются:

— из отчислений от прибыли на нужды инвестирования;

- начисленной амортизации на действующий основной капитал;
- денежных накоплений и сбережений граждан и юридических лиц;
- сумм, выплаченных страховыми компаниями в виде возмещения ущерба от стихийных бедствий, аварий и др.

К *привлеченным источникам инвестиций* относятся:

- ассигнования из федерального, региональных (субъектов РФ) и местных бюджетов, предоставляемые на безвозвратной и возвратной основе;
- средства бюджетных и внебюджетных фондов;
- привлеченные финансовые средства инвесторов от продажи ценных бумаг (акций, паевых и иных взносов и пр.);
- различные формы заемных средств (кредиты банков, облигационные займы, векселя и др.);
- благотворительные и иные аналогичные взносы;
- иностранные инвестиции;
- прочие.

Конкретные источники финансирования *инвестиций в основной капитал* в России приведены в таблице 9.4.

Таблица 9.4

РФ. Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования¹, % к итогу

Источник финансирования	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2012
Собственные средства	49,0	47,5	44,5	40,4	39,5	37,1	41,0	45,4
из них:								
прибыль, остающаяся в распоряжении организации	20,9	23,4	20,3	19,4	18,5	16,0	17,1	н.д.
амортизация	22,6	18,1	20,9	17,6	17,3	18,2	20,5	н.д.
Привлеченные средства	51,0	52,5	55,5	59,6	60,5	62,9	59,0	54,6
их них:								
кредиты банков	...	2,9	8,1	10,4	11,8	10,3	9,0	7,9
заемные средства других организаций	...	7,2	5,9	7,1	6,2	7,4	6,1	5,4
бюджетные средства	21,8 ²	22,0	20,4	21,5	20,9	21,9	19,5	17,9
в том числе:								
из федерального бюджета	10,1	6,0	7,0	8,3	8,0	11,5	10,0	9,6

Окончание таблицы 9.4

из бюджетов субъектов РФ	10,3 ³	14,3	12,3	11,7	11,3	9,2	8,2	7,1
средства внебюджетных фондов	11,5	4,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
прочие	...	15,6	20,6	20,1	21,2	23,0	24,1	23,1
Инвестиции — всего	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ С 2000 г. — без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

² Включая средства бюджетного фонда государственной поддержки приоритетных отраслей экономики.

³ Включая средства местных бюджетов.

Как видно из таблицы 9.4, структура источников инвестирования экономики в переходный период претерпела определенные изменения: с 1995 по 2008 г. доля собственных источников уменьшалась при соответствующем росте привлеченных. С 2009 г. наблюдается рост собственных средств организаций в структуре инвестиций в основной капитал, и с каждым годом уменьшается количество привлеченных финансовых ресурсов со стороны бюджета, банков и др.

В условиях рыночной экономики основными источниками финансирования инвестиций являются **собственные средства предприятий**. Фактически в стране они сводятся к двум основным составляющим — отчислениям из прибыли и амортизационным отчислениям.

Собственные средства организаций в структуре источников финансирования основного капитала в 2012 г. составили 45,2% инвестиций в основные фонды, и у российских предприятий имеются финансовые резервы для их увеличения. Так, на протяжении 2000–2010 гг. совокупные объемы финансовых вложений предприятий и организаций существенно в 3–4 раза — превышали объемы инвестиций в основной капитал. Долгосрочные финансовые вложения, являющиеся одним из основных потенциальных ресурсов для инвестирования в основной капитал, составили в 2010 г. 11,9% общего объема финансовых вложений (в 2009 г. — 21,4%).

Амортизационная политика государства во многом определяет размеры собственных средств предприятий, идущих на расширение инвестиционной деятельности. Механизм амортизации в переходный период многократно изменялся и совершенствовался. В настоящее время предприятия могут самостоятельно определять методы, нормы амортизации и способы ее начисления. При этом фактически нет эффективного контроля целевого использования амортизационных отчислений: распоря-

жение ими стало правом владельцев организаций. В условиях дефицита оборотных фондов руководство предприятий часто использует амортизационные отчисления на закупку сырья, материалов и вообще на производственные нужды. Уменьшение размеров амортизационных отчислений ведет к старению оборудования.

Для большинства предприятий амортизация в современных условиях служит решению вопросов получения налоговых льгот, и задача государственных структур в этом случае состоит в совершенствовании механизма прозрачности, открытости использования амортизационных отчислений и более полного направления их на инвестиционные нужды.

Среди внутренних *привлеченных источников* наиболее значимую роль в структуре инвестиций в настоящее время играют бюджетные ассигнования, средства специальных фондов, эмиссия акций, кредиты банков.

С начала столетия **доля государства** в финансировании национальной экономики значительно уменьшилась — с 23,9 до 15,2% (см. табл. 9.1). К 2010-м гг. в структуре инвестиций значительно уменьшилась доля прямого бюджетного финансирования. Это объясняется не только активизацией реконструкционных и инновационных процессов, но и ростом прочих источников инвестирования.

Увеличение же сферы прямого участия Правительства РФ в инвестиционной деятельности проявляется в росте объемов централизованных капитальных вложений. Одной из причин этого можно назвать расширение участия государства в добыче полезных ископаемых, строительстве крупных инвестиционных, а также социальных объектов.

Доля бюджетных государственных капитальных вложений в ВВП по оценкам может сократиться с 3,4% в 2012 г. до 3% в 2014 г., а в 2005–2010 гг. данный показатель был 3,5–3,8%.

Инвестиционные расходы консолидированного бюджета России в реальном выражении в прогнозах будут сокращаться на протяжении 2012–2014 гг. ежегодно на 0,5–6,7 п.п. Отрицательная динамика связана с инвестиционными расходами прежде всего федерального бюджета, которые снижаются в реальном выражении ежегодно с 1,7 до 15,8%, что во многом связано со значительным сокращением расходов, направляемых на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы и инвестиционных проектов в рамках Инвестиционного фонда РФ.

Современное российское бюджетное законодательство предполагает осуществлять инвестирование (бюджетные инвестиции) в основном в перспективные для отечественной экономики проекты.

Среди привлеченных источников особое место занимают **инвестиционные фонды**. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 179.2) в стране функционирует *Инвестиционный фонд* — часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. С момента создания Инвестиционного фонда в 2006 г. по 2011 г. включительно государственную поддержку получили 16 проектов, имеющих общегосударственное значение, и 34 региональных инвестиционных проекта. Их общая стоимость — более 1 трлн 244 млрд руб. Объем государственной поддержки проектов равен 336,6 млрд руб. (из них средства Фонда — 305 млрд руб.), а объем частных инвестиций — 908 млрд руб.

Значительная часть инвестирования в развитой экономике осуществляется посредством паевых инвестиционных фондов.

Паевой инвестиционный фонд (ПИФ) — это форма коллективного инвестирования, при которой средства вкладчиков инвестируются профессиональным управляющим в ценные бумаги, недвижимость и права на нее с целью получения прироста на вложенный капитал. Все инвестиции осуществляются в точном соответствии с правилами и проспектом эмиссии фонда. В России ПИФы получили большое распространение в больших городах, и они перешли в активную стадию развития, наращивают активы, а их объемы могут быть использованы для развития экономики страны. Паевые инвестиционные фонды в перспективе могут способствовать решению глобальных проблем, стоящих на данный момент перед российской экономикой. Всего в Российской Федерации в середине 2011 г. функционировало 1293 ПИФов, 414 управляющих компаний, стоимость их чистых активов была 456,29 млрд руб.

Новой особенностью развития инвестиционных фондов является изменение их структуры. В европейских странах доля *фондов с фиксированными доходами*, специализирующихся на приобретении облигаций и инструментов денежного рынка, резко уменьшается в пользу *фондов с переменными доходами*, занимающихся приобретением акций, и *диверсифицированных фондов*. Предпочтение, отдаваемое вложениям средств в фонды коллективных инвестиций перед другими формами вложений, является всемирным феноменом.

В России сектор инвестиционных фондов недостаточно развит, но коллективное инвестирование средств увеличивается. Если до кризиса 2008 г. более половины ресурсов, инвестируемых в российский фондовый рынок, поступали от отечественных инвесторов, то в 2010-е гг. следует ожидать

уменьшении этой доли, поскольку практически все эксперты прогнозируют большие вложения иностранных инвесторов. В ближайшее время возрастает потребность в коллективных инвестициях для сохранения личных накоплений, и менее выгодными станут переводы рублевой наличности в иностранную валюту или открытие банковских депозитов.

В развитых государствах главной движущей силой увеличения инвестиций являются **вложения в ценные бумаги**. В мире ежедневно миллионы людей — торговцев акциями стремятся купить акции, которые кажутся им недооцененными, и продать те, что представляются переоцененными. В России эти цифры не такие большие, но с каждым годом их размер растет. Ведущие банки страны в 2011 г. называли своими клиентами в получении брокерских услуг до 130–150 тыс. человек. Эти процессы постоянно увеличивают эффективность вложений сбережений в наиболее продуктивные инвестиции. Часто наши граждане называют покупки и продажи акций спекуляцией, однако этот механизм все больше и больше противопоставляется малым процентам депозитных вкладов в банках.

В России инвестиционный фондовый рынок не имеет, как и в других странах, большого распространения. Инвестиционное развитие компаний, территорий идет через реализацию проектов. Органы власти оказывают посильную помощь, если у субъекта хозяйствования есть проект сооружения какого-либо объекта (завод, животноводческий комплекс и т. п.).

Портфельные инвестиции в Российской Федерации до всемирного финансового кризиса 2008 г. росли высокими темпами в связи с тем, что государственные ценные бумаги, акции российских структур (прежде всего «голубые фишки» — акции наиболее известных крупных российских компаний, зарекомендовавших себя стабильными показателями получаемых доходов и выплачиваемых дивидендов) имели максимально высокий процент. К сожалению, привлекаемые средства не пошли в обрабатывающие производства, а направлялись часто в доходы виртуальных компаний. С кризисом начался поспешный вывоз иностранных капиталов из России.

Значимым источником финансирования инвестиций в условиях рыночной экономики являются **кредиты банков**.

Основой банковского инвестиционного рынка выступает инвестиционное кредитование проектов. Главным условием предоставления инвестиционного кредита является наличие у заемщика финансово устойчивого прибыльного бизнеса. Для кредитования инвестиционных проектов необходимо наличие у банка ресурсов инвестиционного качества (длинных и дешевых) сроком реализации, как правило, свыше трех лет, предусматривающих присутствие убыточных этапов, необходимость генера-

ции заемщиком денежных потоков для обслуживания кредита от других источников и т. д. Как показывает функционирование отечественной экономики, таким набором обладают немногие банки.

Кредитование осуществляется на условиях возвратности, срочности, платности и под обеспечение, предусмотренное действующим законодательством и согласованное сторонами. Кредиты, предоставляемые банком, как правило, гарантируются залогом имущества, принадлежащего заемщику, поручительствами, страхованием и обязательствами в других формах, принятых в банковской практике. Кредиты подразделяются на долго-, средне- и краткосрочные.

Для коммерческих банков в инвестиционном процессе характерно три вида деятельности:

- обслуживание движения средств, принадлежащих инвесторам-клиентам и предназначенных для инвестиционных целей;
- сотрудничество в мобилизации накоплений и сбережений на инвестиционные цели через рынок ценных бумаг;
- вложение в инвестиционные проекты собственных и привлеченных ресурсов.

В современной российской действительности деятельность коммерческих банков в области инвестиций в подавляющем большинстве случаев ограничивается первой сферой. В начале XXI в. российские банки ориентированы, как правило, на краткосрочные кредиты. Только 8–10% средств приходится на вложения сроком более года. Владельцев банков привлекают быстроокупаемые операции, прежде всего торговые-посреднические, приобретение государственных обязательств, сделки с валютой, наличностью и т. п. Они опасаются «замораживать» ресурсы из-за неясности долгосрочных перспектив и высоких рисков. Многим заемщикам приходится откладывать свои проекты из-за высоких процентных ставок за кредиты.

Активизация участия коммерческих банков в инвестиционном процессе может произойти при осуществлении органами власти эффективных мер, которые должны на длительный срок закрепить за инвестициями хозяйственный приоритет и режим наибольшего благоприятствования. Сложившиеся в России рыночные принципы построения экономики не стимулируют банки вкладывать средства в долгосрочные проекты, если они не будут приносить такую же прибыль, какую банки получают на других операциях.

Существенную роль в активизации инвестиционного процесса может сыграть привлечение в экономику иностранных инвестиций.

9.4. Иностранные инвестиции в экономику Российской Федерации

Иностранные инвестиции в экономику России — вложения капитала иностранными инвесторами, а также зарубежными филиалами российских юридических лиц в объекты предпринимательской деятельности на территории России в целях получения дохода.

Иностранными инвестициями являются все вложения иностранного капитала в объекты предпринимательской деятельности в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, в том числе денег, ценных бумаг (в иностранной валюте и валюте Российской Федерации), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также услуг и информации¹.

Иностранные инвестиции — это тот источник финансирования инвестиционной деятельности, который напрямую не зависит от дефицита бюджета.

Объектами иностранных инвестиций в России могут быть любые, не запрещенные для таких инвестиций законодательством. Они включают в себя: 1) создаваемые и модернизируемые основные фонды и оборотные средства во всех отраслях национального хозяйства; 2) ценные бумаги; 3) целевые денежные вклады; 4) научно-техническую продукцию; 5) права на интеллектуальные ценности; 6) имущественные права.

Иностранные инвестиции, как и внутренние, подразделяют на прямые, портфельные и прочие. Прямые иностранные инвестиции — это приобретение нерезидентами не менее 10% доли в уставном капитале коммерческой организации на территории Российской Федерации. Если такая доля не достигает порогового значения, инвестиции считаются портфельными. К прочим относят различные кредиты, банковские вклады и т. п.

Прямые инвестиции иностранных фирм начали осуществляться в России с 1988 г. В 2012 г. прямые иностранные инвестиции в России составили примерно 18,7 млрд долл.², а в благоприятные годы их значение доходило почти до 30 млрд долл. Общий объем накопленных иностранных инвестиций в экономике России на конец 2012 г. составил 362,4 млрд долл. Наибольший удельный вес в накопленном иностранном капитале приходился на прочие инвестиции, осуществляемые на возвратной ос-

¹ Об иностранных инвестициях в Российской Федерации : Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 106-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>

² <http://top.rbc.ru/economics/27/02/2013/847187.shtml>

нове, — 60,1%, доля прямых инвестиций составила 37,5, портфельных инвестиций — 2,4%.

Таблица 9.5

Поступление иностранных инвестиций в России по типам

Иностранные инвестиции	2003		2005		2010		2012	
	Млн долл. США	В процентах к итогу	Млн долл. США	В процентах к итогу	Млн долл. США	В процентах к итогу	Млн долл. США	В процентах к итогу
Прямые инвестиции	4429	40,4	13072	24,4	13810	12,1	18666	12,1
из них:								
взносы в капитал	1060	9,7	10360	19,3	7700	6,7	9248	6,0
кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций	2738	25,0	2165	4,0	4610	4,1	7671	5,0
прочие прямые инвестиции	631	5,7	547	1,1	1500	1,3	1744	1,1
Портфельные инвестиции	145	1,3	453	0,8	1076	0,9	1816	1,2
из них:								
акции и паи	72	0,7	328	0,6	344	0,3	1533	1,0
долговые ценные бумаги	72	0,6	125	0,2	680	0,6	282	0,2
Прочие инвестиции	6384	58,3	40126	74,8	99860	87,0	134088	86,7
из них:								
торговые кредиты	1544	14,1	6025	11,2	17594	15,3	28049	18,1
прочие кредиты	4735	43,2	33745	62,9	79146	69,0	97473	63,1
прочее	105	1,0	356	0,7	3120	2,7	3717	1,9
Всего	10958	100	53651	100	114746	100	154570	100

Наибольшая доля накопленных иностранных инвестиций в общем их объеме на конец 2012 г. приходилась на оптовую и розничную торговлю, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (18,4%), добычу полезных ископаемых (17,1%), деятельность по операциям с недвижимым имуществом, аренде и предоставлению услуг (11,2%).

Среди субъектов РФ с наибольшей долей накопленных иностранных инвестиций на конец 2000-х гг. первое место занимала Москва (42,6%), далее Сахалинская область (11,1%), Липецкая область (7,2%), Московская область (6,6%), Санкт-Петербург (5,3%).

В структуре иностранных инвестиций ведущую роль играют прочие инвестиции, которые формируются в основном за счет кредитов международных финансовых организаций и средств, направляемых западными инвесторами на приобретение различных ценных бумаг.

Мировая экономика все больше интегрирует развивающиеся страны в единый хозяйственный процесс. Государства переходят от чисто торговых отношений к созданию совместных предприятий, развитию новых производств, отсутствующих в данной стране, приобретению собственности в других странах и т. п.

Поступление иностранных инвестиций в экономику России в 2011 г. по основным странам-инвесторам приведено в таблице 9.6

Таблица 9.6

Поступление иностранных инвестиций в экономику России в 2011 г. по основным странам-инвесторам

Страны инвесторы	Млн долл. США	В процентах к итогу
Все инвестиции	190643	100
из них из стран:		
Швейцария	91827	48,2
Кипр	20268	10,6
Нидерланды	16817	8,8
Соединенное Королевство (Великобритания)	13104	6,9
Германия	10264	5,4
Люксембург	4682	2,5
Франция	4353	2,3
Беларусь	3094	1,6
Казахстан	2409	1,3
Австрия	2314	1,2

Накопленные иностранные инвестиции в России поступили из следующих стран: Кипр — 76,7 млрд долл., Нидерланды — 61,4, Люксембург — 42,8, ФРГ — 28,7, Китай — 28,0, Великобритания — 26,7, Ирландия — 4,3, Виргинские острова (Брит.) — 12,5, Япония — 10,8 млрд долл.

Динамика поступления иностранных инвестиций в экономику России в 2011 г. из стран СНГ показана в таблице 9.7. Из этой таблицы видно, что долгосрочное инвестиционное содружество России, Белоруссии и Казахстана стало основой более тесных политических и экономических взаимоотношений — создания Таможенного союза.

Таблица 9.7

Инвестиции из стран СНГ в экономику России

Страны СНГ	2000		2005		2010		2011	
	Тыс. долл. США	В процентах к итогу	Тыс. долл. США	В процентах к итогу	Тыс. долл. США	В процентах к итогу	Тыс. долл. США	В процентах к итогу
Все инвестиции	22375	100	1665257	100	4714269	100	7139702	100
в том числе из стран:								
Азербайджан	831	3,7	54983	3,3	91088	1,9	115907	1,6
Армения	5	0,0	4541	0,3	73955	1,6	46153	0,7
Беларусь	1007	4,5	447135	26,9	1939135	41,1	3093508	43,3
Грузия ¹	207	0,9	7902	0,5	-	-	-	-
Казахстан	5632	25,2	732788	44,0	1495003	31,7	2408546	33,7
Киргизия	839	3,8	140168	8,4	404263	8,6	512897	7,2
Республика Молдова	1069	4,8	18100	1,1	42873	0,9	78882	1,1
Таджикистан	27	0,1	13843	0,8	36204	0,8	157389	2,2
Туркмения	1024	4,6	2288	0,1	4613	0,1	8932	0,1
Узбекистан	2738	12,2	10639	0,6	48916	1,0	45168	0,7
Украина	8996	40,2	232870	14,0	578219	12,3	672320	9,4

¹ Грузия вышла из состава СНГ в августе 2009 г.

Масштабы иностранных капиталовложений, интенсивность их притока зависят от многих причин. Прежде всего, учитываются социально-экономическая стабильность в стране, уровень развития предпринимательского права, идеологии, культуры, инфраструктуры и пр. Все эти факторы оцениваются иностранными инвесторами при принятии решений о направлении инвестиций и позволяют сделать вывод об уровне инвестиционного риска страны-импортера.

Производственный потенциал России, ее природные ресурсы представляли бы значительный объект вложения для многих государств, компаний, международных организаций, если бы в стране был благоприятный инвестиционный климат, а состояние правового законодательства соответствовало мировым стандартам. С этой целью принят ряд актов и прежде всего Закон «О соглашениях о разделе продукции» (1995 г.), который гарантирует инвесторам стабильность созданной ими собственно-

сти и получение дивидендов. Данный закон предусматривает заключение соглашений между российской стороной и иностранными инвесторами. Этими сторонами являются: Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ, и орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр; инвесторы — иностранные граждане, граждане России, юридические лица, осуществляющие вложения собственных, заемных или привлеченных средств в поиск, разведку и добычу минерально-го сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

Такие **соглашения о разделе продукции** законодательно гарантируют инвесторам окупаемость затрат и права на долю продукции. В соответствии с этим Россия предоставляет субъектам предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия пользования недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения.

Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором согласно соглашению, которое конкретизируется в соответствии с природными, экономическими и другими условиями субъекта РФ.

Иностранных инвесторов в России в 2010-е гг. после финансового кризиса мало интересуют вложения в ценные бумаги, в совместные производственные предприятия в силу нестабильности социально-экономической ситуации, для них наибольшую привлекательность имеют инвестиции в разработку природно-сырьевых ресурсов. Такое положение ухудшает структуру национальной экономики и должно служить дополнительным стимулом для более активной государственной политики в осуществлении структурной перестройки и инвестиционной деятельности.

Ведущие позиции в Российской Федерации по привлечению иностранных инвесторов имеют столичные города, сырьевые регионы, некоторые крупные машиностроительные центры, а также приграничные территории.

В настоящее время на мировом рынке капитала Россия занимает довольно низкое место. К сожалению, встречный поток инвестиций из Российской Федерации в экономику зарубежных стран, источником которых служат, помимо легальных контрактов, платежи по нелегальным сделкам, по оценочным данным, в 4–5 раз превышает ввоз капитала в страну. На конец 2012 г. из России было направлено инвестиций в форме накоплений 117,8

млрд долл., при этом прямые инвестиции составили 62,8%, портфельные — 10,8, прочие — 26,4%. Основными странами назначения российских инвестиций в 2012 г. были: Нидерланды — 30,5 млрд долл., Кипр — 29,5, Швейцария — 8,0, США — 7,8, Великобритания — 5,9, Беларусь — 5,8 млрд долл.

В Российской Федерации наблюдаются чрезмерно высокие надежды на решение многих задач развития производства, совершенствование рыночных отношений за счет притока иностранного капитала, создания совместных предприятий, банков, фондов и т. п. Но для оптимального развития Федерации и расширения инвестиционной деятельности этот источник при всей его значимости не может быть решающим.



Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте сущность и состав инвестиций.
2. Приведите основные классификации инвестиций.
3. В чем заключается экономическое значение валовых накоплений?
4. Назовите основные формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности.
5. Механизмы участия государства в инвестиционной деятельности в переходной экономике России.
6. С помощью каких мер государство оказывает влияние на инвестиционный климат в стране?
7. Что входит в понятие «инвестиционный потенциал региона»?
8. Назначение Федеральной адресной инвестиционной программы.
9. Какие источники оказывают максимальное влияние на размеры инвестиций в стране?
10. Как амортизационная политика государства может влиять на размеры инвестиционных вложений в стране?
11. Почему в России инвестиционный фондовый рынок мало распространен?
12. Основные объекты и виды иностранных инвестиций.
13. В какие отрасли и территории Российской Федерации максимально приходят иностранные инвестиции?
14. Как Закон «О соглашениях о разделе продукции» влияет на размеры иностранных инвестиций?

Глава 10

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- 10.1. Цель, задачи и методы государственной научно-технической политики
- 10.2. Государственное регулирование инновационной деятельности в современной экономике
- 10.3. Формы коммерциализации новшеств, их государственная поддержка
- 10.4. Финансово-кредитный механизм регулирования научного и инновационного развития страны

10.1. Цель, задачи и методы государственной научно-технической политики

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Обобщение практики регулирования научно-технического прогресса в странах с развитой рыночной экономикой позволяет выделить два типа организации взаимодействия государства и научного сектора.

При первом подходе государство регулирует только макроэкономические процессы в научно-технической области и предоставляет полную свободу действий негосударственным структурам.

В другом случае, напротив, государство осуществляет подавляющую часть функций регулирования: формирует научно-техническую политику, определяет приоритеты в области развития науки и техники, обеспечивает концентрацию ресурсов, осуществляет и контролирует их распределение и использование.

Ввиду специфики развития научно-технической сферы России, значительной зависимости ее от государства и ослабления интеграции науки с производством в переходный период к рыночной экономике получил развитие именно второй подход. Государство определяет стратегические цели и принципы научно-технической политики, формирует систему органов, выбирает адекватные методы и определяет функции, необходимые для ее реализации.

Основными **целями** государственной научно-технической политики в Российской Федерации являются:

- развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала;
- увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию важнейших социальных задач;
- обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции;
- интеграция науки и образования.
- улучшение экологической обстановки;
- защита информационных ресурсов;
- укрепление обороноспособности государства и безопасности личности.

Государственная научно-техническая политика осуществляется исходя из следующих основных **принципов**:

- признание науки социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства;
- гласность и использование различных форм общественных обсуждений при выборе приоритетных направлений развития науки и техники и экспертизе научных и научно-технических программ и проектов, реализация которых осуществляется на основе конкурсов;
- гарантия приоритетного развития фундаментальных научных исследований, под которыми понимается экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

— поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники.

В настоящее время в России сложилась определенная **система государственных органов** регулирования научной сферы.

Законодательный орган государственной власти Федерации — Государственная дума — принимает законы. В настоящее время главным законодательным актом, определяющим направления развития данной сферы, является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике в Российской Федерации» (1996 г.). В соответствии с посланием Президента России Федеральному Собранию о положении в России и предложениями Правительства РФ Дума ежегодно определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные государственные фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности.

Функции государственного регулирования научной сферы возложены на Министерство образования и науки (Минобрнауки) России и Совет при Президенте РФ по науке и образованию.

Минобрнауки России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической деятельности, нанотехнологий; регулирует развитие федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов; реализует функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в научной и научно-технической сфере¹.

Совет при Президенте РФ по науке и образованию обеспечивает взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и образовательных организаций при рассмотрении вопросов о развитии науки и образования. Он также готовит предложения главе государства по актуальным вопросам государственной политики в области научно-технического развития и образования, в частности по определению приоритетных направлений и механизмов развития науки,

¹ Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru/hotlaw/federal/477317

рассматривает вопросы присуждения Государственных премий РФ в сфере науки и технологий и др.²

Государственная научно-техническая политика в отношении отраслей и видов деятельности разрабатывается и реализуется соответствующими органами исполнительной власти, в частности Министерством промышленности и торговли РФ, с привлечением хозяйствующих субъектов. Деятельность научных учреждений также регулируется нормативными актами, принимаемыми функциональными министерствами: экономического развития, финансов, труда и социальной защиты и др.

Для реализации научно-технической политики государственные органы используются как прямые, так и косвенные **методы** регулирования. Для эффективного управления научной сферой необходимо гибкое сочетание различных методов с учетом макроцелей и конкретной ситуации. Развитой рыночной экономике адекватны косвенные рычаги воздействия, но в то же время ни одно правительство при проведении научно-технической политики не отказывается и от прямых методов ее регулирования.

К важнейшим **функциям** государственной научно-технической политики относятся:

- определение основных направлений государственной научно-технической политики;
- выбор приоритетных направлений развития науки, технологий и техники;
- научно-техническое прогнозирование;
- разработка и реализация научно-технических программ и проектов;
- обеспечение формирования системы научных организаций и осуществление межотраслевой координации;
- формирование государственного заказа академической науке;
- развитие форм интеграции науки с производством;
- стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе путем присвоения особого статуса ведущим организациям науки, вузам и территориям, реализующим приоритетные направления науки, технологий и техники, результаты научных исследований которых получили международное признание, через систему экономических и иных льгот.

Кратко охарактеризуем реализацию основных функций государственной научно-технической политики в Российской Федерации.

² О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию : Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1059 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Президент.рф/news/16087>.

Определение направлений государственной научно-технической политики на долгосрочный и среднесрочный периоды осуществляется Президентом России на основе специального правительственного доклада.

7 июля 2011 г. Указом Президента РФ № 899 утверждены следующие **приоритетные направления развития науки, технологий и техники** в Российской Федерации:

1. Безопасность и противодействие терроризму.
2. Индустрия наносистем.
3. Информационно-телекоммуникационные системы.
4. Науки о жизни.
5. Перспективные виды вооружения, военной и специальной техники.
6. Рациональное природопользование.
7. Транспортные и космические системы.
8. Энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Важнейшими функциями государственного регулирования научной деятельности являются научно-техническое прогнозирование и планирование. В мире осуществляется переход к долгосрочному стратегическому планированию, во многих странах разрабатываются планы научно-технического развития на 15 и более лет.

В России с середины 2000-х гг. используется как долго- так и краткосрочное (до 5 лет) прогнозирование НТП в рамках общей системы прогнозирования экономики. Цели, задачи и принципы научно-технологического форсайта в России сформулированы в «Концепции долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹. **Форсайт** (*Foresight* — взгляд в будущее, предвидение) — это инструмент формирования приоритетов и мобилизации большого количества участников для достижения качественно новых результатов в сфере науки и технологий, экономики, государства и общества². По результатам форсайт-проектов создаются дорожные карты.

Утвержден план мероприятий («дорожная карта»), направленных на повышение эффективности образования и науки³. Он включает в себя

¹ Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года», Минобрнауки РФ. М., 2006.

² <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

³ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»: Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru

следующие основные направления повышения эффективности и качества выполняемых работ в сфере науки и технологий:

- создание опережающего научно-технического задела в Российской Федерации по приоритетным направлениям развития науки и технологий через развитие фундаментальных и прикладных научных исследований;
- реализацию проектов по созданию крупных научных установок «мега-сайенс» на территории Российской Федерации;
- повышение качества кадрового потенциала науки и мобильности научных кадров;
- введение контрактов в государственных научных организациях.

В результате реализации «дорожной карты» в 2018 г. ожидается: повышение публикационной и изобретательской активности российских исследователей на международном уровне; создание развитой системы инструментов финансирования науки на конкурсной основе; формирование функционирующей сети исследовательских лабораторий под руководством ведущих ученых; повышение заработной платы научных работников до уровня 200% средней заработной платы в соответствующем регионе.

В переходный период усилилось значение программно-целевого подхода в управлении, и важнейшие научно-технические проблемы решаются с помощью государственных (федеральных) целевых программ.

В декабре 2012 г. Председателем Правительства РФ утверждена государственная программа «Развитие науки и технологий» до 2020 г. Ее целями являются формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики. Госпрограмма реализуется в три этапа: 1-й этап — 2013 г.; 2-й этап — 2014–2017 гг.; 3-й этап — 2018–2020 гг. Общий объем финансового обеспечения, согласно бюджетному сценарию, составляет 1,6 трлн руб.

Федеральные целевые программы предусматривают решение важнейших проблем научно-технического и технологического развития экономики. При этом они могут охватывать как научную сферу в целом (например, ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 гг.), так и отдельные направления технического прогресса. К числу последних можно отнести ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы», ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 годы» и др.

В системе научных организаций в стране особое место занимают Российская академия наук (РАН), включающая в себя три региональных от-

деления (Сибирское, Уральское, Дальневосточное), и пять отраслевых академий (медицинских наук, сельскохозяйственных наук, образования, архитектуры и строительства, художеств). Вышеперечисленные академии наук — основные организационные формы проведения фундаментальных и прикладных исследований в России. В 2012 г. в системе РАН насчитывалось 548 подведомственных организаций, из них научных, региональных научных центров — 432, организаций научного обслуживания и социальной сферы — 116. Все они финансируются из федерального бюджета.

Как правило, в рыночных странах нет государственных академий наук, а имеющиеся академии, например, в США, Германии — общественные организации. Научные центры сосредоточены в основном в крупных университетах. Современная государственная политика России в сфере образования направлена на объединение и укрупнение вузов с целью создания мощного сектора вузовской науки.

В ведущих рыночных государствах широко распространена практика поддержки науки путем предоставления заказов научным организациям. Основным заказчиком новшеств являются частные корпорации. Однако и государство в отношении научных учреждений может быть заказчиком по определенным видам научных исследований, связанных преимущественно с вопросами национальной безопасности.

Для современного периода развития экономики России характерна минимизация государственного заказа академической науке. Министерство образования и науки РФ выдает заказ на проведение научных исследований с соответствующим финансированием в гораздо меньших объемах, чем этого требует имеющийся производственно-технический потенциал научно-исследовательских институтов РАН. Аналогичная ситуация сложилась и в отраслевых институтах, где министерства не распоряжаются материальными и финансовыми ресурсами, и многие НИИ существуют в основном за счет доходов от сдачи имущества в аренду.

Интеграция науки и образования осуществляется на основе различных форм участия работников, аспирантов и студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования в научных исследованиях и экспериментальных разработках посредством создания учебно-научных комплексов, лабораторий на базе вузов, кафедр, научных организаций государственных академий наук.

Для стимулирования проведения научных исследований государство, как правило, сочетает экономические и внеэкономические методы.

В целях сохранения в России ведущих научных школ мирового значения, развития научного потенциала в области фундаментальных и при-

кладных исследований Правительство РФ может присваивать ведущим организациям науки и предприятиям, а также вузам, результаты научных исследований которых получили международное признание, **статус государственного научного центра и статус федерального научно-производственного центра**. Такой статус, не изменяя организационно-правовой формы организаций, гарантирует им определенные формы государственной поддержки, в том числе целевое финансирование выполняемых программ за счет средств федерального бюджета, приоритетное выделение централизованных инвестиций, таможенные и другие льготы.

В 2013 г. статус государственного научного центра России имели 48 организаций. В их числе Центральный научно-исследовательский и опытно-конструкторский институт робототехники и технической кибернетики, ОАО «Государственный научный центр — Научно-исследовательский институт атомных реакторов» (г. Димитровград-10, Ульяновская область), Всероссийский НИИ авиационных материалов, Арктический и антарктический НИИ, Гидрометеорологический научно-исследовательский центр РФ, ОАО «НПО «Орион» (г. Москва) и др.¹

Статус федерального научно-производственного центра присваивается преимущественно организациям оборонно-промышленного комплекса, многие из которых связаны с атомными и космическими исследованиями. Среди них Московский радиотехнический институт РАН, концерны «Созвездие» (г. Воронеж), «Гранит-Электрон» (г. Санкт-Петербург), «Научно-производственное объединение «Аврора» (г. Санкт-Петербург) и др. Всего в стране 15 федеральных научно-производственных центров².

Муниципальным образованиям с градообразующим научным комплексом, реализующим приоритетные направления развития науки, технологий и техники, Правительство РФ может присваивать **статус наукограда**, что является основанием для финансирования из федерального бюджета³. В 2013 г. в стране было 12 наукоградов, в числе которых города Дубна, Королев, Обнинск, Бийск (Алтайский край), п. Кольцово (Новосибирская область) и др.

¹ О перечне научных организаций, за которыми сохраняется статус государственного научного центра РФ: Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 797-п // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc>

² О сохранении статуса федерального научно-производственного центра за организациями оборонно-промышленного комплекса: Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 659-п // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc>

³ О статусе наукограда Российской Федерации: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

Научно-техническая политика государства должна быть направлена не только на создание новшеств, но и на формирование условий для реализации достижений науки и техники в инновациях, обеспечение их коммерциализации.

10.2. Государственное регулирование инновационной деятельности в современной экономике

Под инновационной понимают деятельность, направленную на использование и коммерциализацию результатов научных исследований и разработок для расширения и обновления номенклатуры и улучшения качества выпускаемой продукции, совершенствования технологии ее изготовления с последующим внедрением и эффективной реализацией на внутреннем и зарубежных рынках.

Инновационная деятельность включает в себя комплекс мероприятий по реализации инновационных проектов, созданию инновационной инфраструктуры и обеспечению ее деятельности. В ее составе выделяют научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельности.

Непосредственным результатом инновационной деятельности является **нововведение, или инновация** (англ. *innovation* — нововведение), — «введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях»¹.

Критерии отнесения продукции к инновационной и (или) высокотехнологичной определяются федеральными органами исполнительной власти. Для инновационной продукции такими критериями являются: научно-техническая новизна; внедрение; экономический эффект реализации; наукоемкость; для высокотехнологичной: соответствие приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники; высокотехнологичность². С 2015 г. план закупки инновационной и (или) высокотехно-

¹ О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

² Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции : Приказ Министерства образования и науки РФ от 1 ноября 2012 г. № 881 // <http://www.budgetnik.ru/edoc>

логичной продукции должен размещаться заказчиком — Министерством образования и науки РФ — на официальном сайте на период от 5 до 7 лет.

Государственное регулирование инновационной деятельности заключается в создании необходимых правовых, экономических и организационных условий, а также стимулов для юридических и физических лиц, осуществляющих инновационную деятельность.

При Президенте РФ образован Совет по модернизации экономики и инновационному развитию России³. Он обеспечивает взаимодействие федеральных, региональных, местных органов власти, а также общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов в указанной сфере, формирует межведомственные комиссии из представителей федеральных, региональных и местных органов. В задачи Совета входит подготовка предложений по установлению основных направлений и механизмов модернизации, а также определение приоритетных направлений, форм и методов госрегулирования.

Функции регулирования инновационной деятельности возложены на Правительство России. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере инновационной деятельности, является Минобрнауки России.

Правительством также определен перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области господдержки инновационной деятельности. В него включено 41 ведомство, в том числе 16 министерств (Минобрнауки России, Минобороны России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минтранс России и др.), 8 служб (ФСБ России, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству России, Роспотребнадзор, Роскомнадзор, Ростехнадзор и пр.) и 17 агентств (Роспечать, Росрыболовство, Росстандарт, Роскосмос и др.)⁴. Названные органы предоставляют информационную и консультационную поддержку, содействуют в подготовке проектной документации, формируют спрос на инновационную продукцию. Также они наделены полномочиями по финансовому и инфраструктурному

³ О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России : Указ Президента РФ от 18 июня 2012 г. № 878 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>.

⁴ О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности : Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2012 г. № 1172 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>

обеспечению, поддержке экспорта, реализации целевых и госпрограмм при наличии ассигнований федерального бюджета.

Цели и основные направления государственной поддержки инновационной деятельности до 2020 г. определены Правительством страны в рамках Стратегии инновационного развития Российской Федерации¹. Основными целями государственной поддержки инновационной деятельности являются:

- модернизация российской экономики;
- обеспечение конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках;
- улучшение качества жизни населения.

Руководитель Центра исследований постиндустриального общества В. Иноземцев определяет модернизацию как «осовременивание». На наш взгляд, модернизация России с экономической точки зрения должна означать переход к постиндустриальному развитию, перестройку экономики на основе факторов шестого технологического уклада, для которого будет характерно повсеместное распространение микроэлектроники, электротехники, программирования, роботостроения. К середине 2030-х гг. в развитых странах будут доминировать биотехнологии, нанотехнологии, новые конструкционные материалы, высокоскоростной транспорт, произойдет деурбанизация общества. В структуре ВВП ведущее место должна занять сфера услуг: информационные услуги, торговля, финансовое обслуживание, туризм, развлечения. Непрерывные инновационные процессы должны стать такими же привычными, как сейчас, к примеру, это происходит с мобильной связью.

На современном этапе развития экономический курс государства во многом направлен на модернизацию, выход России на новый технологический уровень для обеспечения лидерских позиций в мире.

В мировом рейтинге конкурентоспособности 2013 г., опубликованном исследовательским центром Международного института развития менеджмента (IMD), Россия заняла 42-е место из 60, разместившись между Латвией и Перу. В тройку лидеров вошли США, Швейцария и Гонконг. Показатели инновационной активности отечественных предприятий, как следует из доклада Минобрнауки РФ «О состоянии национальной инновационной системы», хронически отстают от аналогичных параметров экономически развитых стран. Прежде всего, на это влияют уста-

¹ О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc>

рельный технологический фундамент, слабое оснащение производственных процессов современными технологиями, отсутствие эффективной кооперации науки и производства.

Модернизация экономики выступает необходимым условием и средством повышения как конкурентоспособности российской экономики, так и уровня жизни населения. Предполагается, что инновационное развитие превратится в основной источник экономического роста, а экономический рост расширит возможности для появления новых продуктов и технологий, позволит государству увеличить инвестиции в развитие человеческого капитала. В результате реализации Стратегии инновационного развития РФ ожидается, в частности, что к 2020 г. доля России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг увеличится до 5–10% (2010 г. — 0,3%), доля экспорта российских высокотехнологичных товаров в общем мировом объеме вырастет до 2% (0,25%), доля инновационно активных предприятий промышленного производства достигнет 40–50% (9,4%).

Одной из ключевых особенностей формирования инновационной экономики становится стремительное развитие сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Современные ИКТ генерируют инновации, повышают благосостояние населения, служат росту конкурентоспособности предприятий, оказывают благоприятное воздействие на производительность труда, экономический рост, международную торговлю и занятость. Важное значение имеет государственная политика поддержки развития сектора ИКТ, например, путем создания стимулов и наращивания национального институционального потенциала для формирования и распространения знаний. На международном уровне требуются более эффективная передача технологии и обмен знаниями, а этого можно добиться благодаря более гибким режимам прав интеллектуальной собственности, открытому доступу к знаниям и международному партнерству, преодолению и уменьшению «цифрового разрыва», в том числе через оказание развитыми странами развивающимся государствам технической помощи и финансирование инфраструктуры в области ИКТ².

Государственная поддержка инновационной деятельности осуществляется на основе принципов измеримости целей, доступности, публичности, приоритетности, эффективности.

² Доклад Организации Объединенных Наций об информационной экономике, 2007/2008 г. «Наука и техника на службе развития: Новая парадигма ИКТ». Нью-Йорк; Женева, 2007. С. 2.

Государство может использовать следующие механизмы поддержки инновационной деятельности:

- формирование и развитие инновационной инфраструктуры;
- программный подход при планировании мер государственной поддержки, реализации целевых программ, подпрограмм и инновационных проектов;
- использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности;
- формирование спроса на инновационную продукцию;
- предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей;
- оказание образовательных услуг;
- предоставление информационной и консультационной поддержки;
- финансовое обеспечение, в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал и др.;
- поддержка экспорта инновационной и высокотехнологичной продукции.

10.3. Формы коммерциализации новшеств, их государственная поддержка

Коммерциализация — деятельность по вовлечению в экономический оборот научных и (или) научно-технических результатов¹.

В условиях рыночной экономики важнейшим элементом коммерциализации, необходимым звеном между научными организациями — разработчиками новшеств и их потребителями — промышленными предприятиями, становится инновационная инфраструктура.

Инновационная инфраструктура представляет собой совокупность экономических субъектов и механизмов, обеспечивающих эффективное взаимодействие разработчиков, производителей и потребителей наукоемкой продукции в процессе создания новшества, его коммерциализации и последующего распространения наукоемкого продукта в хозяйственной среде. Она состоит из совокупности организаций, способствующих реализации инновационных проектов, включая предоставление управ-

¹ О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

ленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг.

В инновационной инфраструктуре рынка наукоемкой продукции, на наш взгляд, можно условно выделить четыре функциональные подсистемы: организационную, информационную, финансово-кредитную и кадрово-консалтинговую (рис. 10.1).

Организационная подсистема	Информационная подсистема
<ul style="list-style-type: none"> • бизнес-инкубаторы • венчурные фирмы • инновационно-технологические центры • инновационно-промышленные комплексы • федеральные центры науки и высоких технологий • федеральные центры коллективного пользования • федеральные научно-производственные центры • центры коммерциализации технологий • технопарки • технополисы • регионы науки и высоких технологий • наукограды • инновационный центр «Сколково» • особые экономические зоны • территориальные инновационные кластеры 	<ul style="list-style-type: none"> • средства массовой информации • информационно-аналитические и другие центры • выставки, ярмарки • конференции, симпозиумы и т.д. • региональные каталоги, базы данных • портфели инновационных проектов <p data-bbox="599 638 946 662">Финансово-кредитная подсистема</p> <ul style="list-style-type: none"> • бюджет • федеральные (бюджетные) фонды • внебюджетные фонды • венчурные фонды • гранты • страховые фонды • финансово-кредитные институты <p data-bbox="582 853 957 877">Кадрово-консалтинговая подсистема</p> <ul style="list-style-type: none"> • высшие учебные заведения • центры консалтинга • инновационные агентства • центры трансфера технологий • коучинг-центры

Рис. 10.1. Функциональные подсистемы инновационной инфраструктуры

Несбалансированное развитие подсистем инновационной инфраструктуры является фактором, сдерживающим реализацию инновационных возможностей, так как основные субъекты инновационного процесса — наука и производство — вынуждены брать на себя выполнение функций инфраструктуры, что экономически не оправдано.

За рубежом интеграция науки и производства осуществляется в следующих основных формах:

- консультирование корпораций сотрудниками вузов;
- обмен кадрами — стажировка инженеров, исследователей, менеджеров промышленных компаний в лабораториях университетов

- с бесплатным для компаний ознакомлением с научными идеями, чтением сотрудникам фирм лекций и т. п.;
- исследовательские субсидии и контракты-соглашения вузов и компаний о предоставлении средств на НИР по заданной теме для проведения в университетах исследований в определенной области и др.

В настоящее время в российской инновационной системе существует громадное разнообразие организационных форм объектов инновационной инфраструктуры с весьма размытыми критериями. Это бизнес-инкубаторы, венчурные фирмы, технопарки, технополисы, инновационные кластеры, федеральные центры науки и высоких технологий, внедренческие зоны и т. д.

Важнейшим элементом, формирующим инновационную среду в странах с развитой рыночной экономикой, является **малый инновационный бизнес**. По оценке Организации экономического сотрудничества и развития, на долю мелких фирм в промышленно развитых странах приходится 10–20% всех новшеств, хотя доля малых инновационных компаний в расходах на нововведения составляет всего 4–5%. В нашей стране пока его роль незначительна. Доля инновационно активных малых предприятий в 2 раза ниже, чем крупных (примерно 2,5%).

В соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» оказание государственной поддержки субъектам малого и среднего бизнеса в области инноваций и промышленного производства может осуществляться в виде:

- 1) создания инфраструктуры поддержки, в том числе технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон;
- 2) содействия патентованию созданных ими изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и селекционных достижений, а также государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности;
- 3) создания условий для их привлечения к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства;
- 4) создания акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов.

Малое инновационное предпринимательство основывается на использовании таких методов, как:

- а) создание новых (дочерних) фирм;

- б) создание бизнес-инкубаторов по выращиванию новых фирм;
- в) Развитие венчурного бизнеса.

Развитие новых технологий приводит к коммерциализации вузов. Большинство университетов, например в Великобритании, имеют дочерние компании с ограниченной ответственностью для проведения коммерческой деятельности совместно с промышленностью. За счет интеграции ученых государственного вуза и сотрудников компании достигаются успешные результаты в инновационной деятельности, обеспечивается быстрое внедрение разработок, сокращается «жизненный цикл» продукции.

В августе 2009 г. в России был принят Федеральный закон, который наделил вузы и НИИ правом создавать малые инновационные предприятия (хозяйственные общества), деятельность которых заключается во внедрении в производство результатов интеллектуальной деятельности. При этом исключительные права на эти разработки принадлежат научным и образовательным учреждениям.

Кроме того, с 1 июля 2012 г. в российскую практику введена новая организационно-правовая форма коммерческих организаций, наиболее подходящая для инновационной, в том числе венчурной, деятельности малых предприятий — **хозяйственное партнерство**. Партнерство создается двумя или более лицами. Максимальное число участников — 50. Учредительным документом является устав, заключается также соглашение об управлении партнерством. Складочный капитал партнерства разделяется на доли. Каждый участник должен сделать вклад. Разрешается вносить деньги, ценные бумаги и другие вещи либо имущественные права, имеющие денежную оценку. В случае банкротства, если у партнерства отсутствует имущество или его недостаточно для удовлетворения своих обязательств, взыскание обращается на принадлежащие ему исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности¹.

Бизнес-инкубатор представляет собой особую структуру, формируемую местными органами власти, крупными компаниями или вузами с целью «выращивания» малых предприятий. Инкубаторы осуществляют сдачу в аренду новым компаниям оборудованных помещений, а также предоставляют на льготных условиях консультационные, лизинговые и другие услуги.

Венчурные фирмы — это организации, создаваемые для реализации инновационных проектов, связанных со значительным риском. Венчурная фирма выступает как своеобразный посредник между раз-

¹ О хозяйственных партнерствах : Федеральный закон РФ № 380-ФЗ от 3 декабря 2011 г. // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>

работчиками новой идеи и инвесторами, готовыми финансировать инновационный проект. Таким образом, в венчурном бизнесе основную прибыль от инноваций получает не тот, кто их изобрел, а тот, кто вложил в них деньги.

Венчурная фирма выполняет следующие функции:

- отбор новшеств и доработка инновационных проектов;
- апробация новшеств, создание образцов и моделей изделия;
- передача законченных образцов в промышленное производство.

Родоначальником венчурного бизнеса являются США, где в 50-е гг. XX в. на основе венчурного капитала возникла так называемая Силиконовая долина. В настоящее время главные мировые центры венчурного бизнеса — США и Великобритания. В мире в конце 2000-х гг. действовало свыше 3000 венчурных фирм и фондов с общим объемом капитала 250 млрд долл., и за год капитал вырастал на 20–30%. В России венчурный бизнес начал развиваться с 1994 г., одной из первых и наиболее успешных венчурных фирм стала компания «Вымпелком».

Государственное регулирование венчурного бизнеса осуществляется:

- 1) прямыми методами в форме финансирования венчурных фондов и проектов;
- 2) косвенными рычагами путем формирования экономической среды, благоприятной для развития венчурных механизмов.

В 2006 г. решением Правительства РФ создано ОАО «Российская венчурная компания» — государственный Фонд венчурных фондов РФ. Фонд служит источником финансирования инновационных компаний ранней фазы развития, инвестирует средства в инновационный сектор через посредничество частных венчурных фондов, предоставляя каждому из них 49% инвестиционных ресурсов.

Другим способом формирования экономически эффективного и конкурентоспособного направления развития малого предпринимательства в России является его хозяйственная интеграция с крупным бизнесом посредством формирования промышленных кластеров¹.

Широкое распространение в России получили разнообразные территориальные формы организации инновационной деятельности.

Технопарк — это форма территориальной интеграции науки, образования и производства в целях оперативного внедрения научно-технических разработок. В западных странах технопарки представляют собой сеть небольших компаний, размещенных возле крупных учебных или на-

¹ Попов А. И., Иванов С. А., Миэринь Л. А. Хозяйственная система России: инновационное развитие и экономическая безопасность. СПб, 2009. С. 145.

учных центров, осуществляющих инновационный процесс от разработки до коммерциализации новшеств.

Обычно в состав технопарка входят следующие подразделения:

1. Исследовательский центр — технический университет или НИИ, располагающий современным экспериментальным оборудованием, научно-техническими заделами, связями с промышленностью.
2. Малые промышленные предприятия, использующие научно-техническую продукцию центра, в том числе на основе бизнес-инкубаторов.
3. Учреждения научной, производственной и бытовой инфраструктуры.
4. Административно-управленческие службы.

В 2006 г. Правительством РФ была одобрена государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»². В качестве пилотных площадок выбраны территории Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Кемеровской, Тюменской областей, Республики Татарстан и г. Санкт-Петербурга. В результате реализации программы к 2014 г. предполагается создать технопарки в сфере высоких технологий, обладающие развитой инженерной, транспортной, социальной, производственной и жилой инфраструктурой. Стоимость совокупного объема произведенной продукции и оказанных услуг в результате их деятельности может превысить 100 млрд руб.

Технополис представляет собой научно-производственный комплекс с развитой инфраструктурой, охватывающей территорию отдельного города. Структурным элементом технополиса являются технопарки.

Отличительные черты технополиса:

- специально строится или реконструируется в качестве технополиса;
- располагается в живописном, экологически чистом месте;
- обладает развитой инфраструктурой;
- включает в себя комплекс работ, охватывающих полный инновационный цикл.

В зависимости от направлений и уровня инновационного развития отдельным территориям может присваиваться особый статус: наукограда, особой экономической зоны и даже региона науки и высоких технологий.

Основными характеристиками **высокотехнологичного региона** являются: концентрация наукоемких отраслей; высокое число предприятий и количество занятых в высокотехнологичных отраслях, что, в конечном

² О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»: Распоряжение Правительства РФ № 328-р от 10 марта 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/doc>.

счете приводит к тому, что высокотехнологичный регион становится инновационно-технологическим центром страны. Формированию высокотехнологичного региона способствует наличие модели управления технологическими инновациями¹. Ассоциация инновационных регионов России включает в себя 13 субъектов РФ. От Сибири в ассоциацию входят Новосибирская, Томская и Иркутская области, Алтайский и Красноярский края.

Разработана Концепция создания в Томской области Центра образования, исследований и разработок². К 2020 г. там будет сформирован мощный центр с уникальной предпринимательской средой, позволяющей обеспечить инновационное и технологическое лидерство. Проект реализуется в два этапа. В 2011–2015 гг. планируется проведение мероприятий, направленных, в частности, на развитие научно-образовательного парка, привлечение в Томскую область крупных компаний, инновационное предпринимательство. В 2016–2020 гг. предполагается достигнуть инновационного и технологического лидерства по приоритетным направлениям модернизации экономики России: разработка энергосберегающих технологий; развитие наноэлектроники, ядерных, медицинских, nano- и фармтехнологий. Финансировать проект планируется в большей части за счет инвесторов, а также средств федерального и регионального бюджетов.

К регионам, устойчиво входящим в число первых, одновременно как по объему отгруженной инновационной продукции, так и по доле инновационной продукции в общем ее объеме, относятся в частности Волгоградская, Вологодская, Московская, Нижегородская, Самарская, Свердловская, Ульяновская, Ярославская области, республики Мордовия и Татарстан, Пермский край. В последние 5 лет в этих регионах создавалось 60% всей инновационной продукции страны.

Первым в постсоветской России комплексным научно-технологическим инновационным центром по разработке и коммерциализации новых технологий должен стать **инновационный центр «Сколково»** в Московской области. Данный проект — это ключевой элемент государственной программы российской модернизации, который должен устранить сырь-

¹ Гумерова Г.И., Шаймиева Э.Ш. Исследование взаимодействия управленческих и технологических инноваций в инновационной деятельности региона: открытые вопросы теории и проблемы развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 19. С. 9–20.

² О Концепции создания в Томской области Центра образования, исследований и разработок : Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1756-р // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.outdoor-komitet.ru/index>.

евую ориентацию и перевести национальную экономику на инновационный путь развития. Центр будет одновременно заниматься исследованиями по пяти приоритетным направлениям модернизации: энергетика, информационные технологии, телекоммуникации, биомедицинские технологии, ядерные технологии. Проект «Сколково» предусматривает создание благоприятной среды для концентрации российского и международного интеллектуального капитала, способного генерировать инновации. Общий объем финансирования оценивается в 4–6 млрд долл.

В процессе модернизации промышленности России становится очевидным, что для повышения конкурентоспособности страны на международных рынках необходимо обеспечение регионального производства и послепродажного обслуживания высокотехнологичной продукции, производимой высокотехнологичными отраслями. Эта задача будет решаться в развитии инновационных кластеров в России, «объединяющих образовательные учреждения, научные институты, производство и инфраструктурные организации»³.

28 августа 2012 г. Председатель Правительства РФ утвердил перечень **инновационных территориальных кластеров**. Отобранные 25 кластеров располагаются на территориях с высоким уровнем концентрации и динамикой научно-технической и производственной деятельности. В их числе — кластер ядерно-физических и нанотехнологий в г. Дубне, инновационный территориальный Аэрокосмический кластер Самарской области, кластер «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии» Томской области, Алтайский биофармацевтический кластер и др. Кроме малых и средних предприятий, в число участников инновационных территориальных кластеров вошли ведущие российские научные и образовательные учреждения. Заметную роль в развитии кластеров играют филиалы и дочерние структуры зарубежных транснациональных корпораций.

10.4. Финансово-кредитный механизм регулирования научного и инновационного развития страны

Наиболее действенным методом прямого регулирования научного и инновационного секторов экономики является финансирование.

³ Шаповалов А. Минэкономики объявило конкурс на кластер // Коммерсант. 2012. 20 марта. № 48.

Мировая практика выделяет следующие основные источники финансирования научной и инновационной сфер:

- государственные (бюджетные) ассигнования;
- средства специальных бюджетных и внебюджетных фондов;
- собственные средства предприятий и организаций предпринимательского сектора;
- средства научных организаций;
- средства вузов;
- средства некоммерческих (бесприбыльных) организаций;
- частные сбережения населения;
- иностранный капитал;
- кредитные ресурсы.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности осуществляется Российской Федерацией, субъектами РФ посредством финансирования организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, в том числе целевого финансирования конкретных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов.

Важнейшим показателем, характеризующим научный и инновационный уровень развития национальной экономики, является *удельный вес затрат на научные исследования и разработки в ВВП (%)*. Внутренние затраты на исследования и разработки включают в себя, независимо от источников финансирования, как текущие, так и капитальные затраты на выполнение научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) собственными силами организаций в течение отчетного периода.

В России доля расходов на НИОКР последние 15 лет в среднем составляет 1,1–1,2% производимого ВВП. Мировые лидеры (2008 г.): Израиль — 4,86% ВВП; Швеция — 3,75%; Финляндия — 3,5%; Япония — 3,44%; Республика Корея — 3,21%; Швейцария — 2,9%; Тайвань — 2,77%; США — 2,76%; Дания — 2,72%; Сингапур — 2,68%. США выделяли на НИОКР 398,1 млрд долл.; Япония — 150,8; Германия — 84,2; Россия — 17,3 млрд долл. (13-е место)¹.

В странах с развитым рынком прямые государственные инвестиции в науку составляют от 20 до 40% их общего объема. Хотя, в соответствии с законом «О науке и государственной научно-технической политике», Правительство РФ должно на финансирование разработок только гражданского назначения выделять не менее 4% расходной части федерального бюджета, обеспечивать реальную поддержку инновационно-

¹ Мир в цифрах — 2012. Карманный справочник : пер. с англ. М., 2012. С. 53.

му процессу становится все трудней. Если в 2010 г. на финансирование науки было направлено 2,35% расходной части федерального бюджета, то в 2011 г. — лишь 1,6%.

Структура внутренних затрат на исследование и разработки в Российской Федерации приведена в таблице 10.1. В 2011 г., по данным Росстата, доминировали средства бюджетов всех уровней (65,7%).

Таблица 10.1

**Внутренние затраты на научные исследования и разработки
в России по источникам финансирования²**

Источник финансирования	2000		2005		2008		2010		2011	
	млн руб.	%								
Средства бюджетов всех уровней*	41190,9	53,6	140463,8	60,8	272098,8	63,1	360334,2	68,8	400235,7	65,6
Собственные средства научных организаций	6947,2	9,1	20743,8	9,0	35855,1	8,3	47407,6	9,2	73293,5	12,0
Средства внебюджетных фондов	4969,7	6,5	4048,3	1,8	6343,7	1,5	10140	1,9	8808,5	1,4
Средства организаций предпринимательского сектора	14326,2	18,7	47759,8	20,7	89959,7	20,9	85863,3	16,4	99408,1	16,3
Средства образовательных учреждений ВПО	58,1	0,1	181,2	0,1	518,1	0,1	508,2	0,1	1568,8	0,3
Средства частных некоммерческих организаций	32,6	0,0	60,4	0,0	674,9	0,2	556,5	0,1	966,5	0,2
Средства иностранных источников	9172,4	12,0	17528,0	7,6	25622,8	5,9	18567,5	3,5	26145,5	4,3
Все затраты	76697,1	100	230785,2	100	431073,2	100	523377,2	100	610426,7	100

* Включая бюджетные ассигнования на содержание образовательных учреждений высшего профессионального образования и средства организаций государственного сектора.

² Рассчитано по данным: Россия в цифрах 2013: крат. стат. сб. / Росстат. М., 2013. С. 383.

Определяющее значение для финансирования НИОКР имеют государственные ассигнования, которые производятся за счет бюджета, средств специальных фондов и государственных предприятий. Формы и методы бюджетного финансирования зависят от многих факторов, в том числе от приоритетности, от доли фундаментальных наук, а в рамках прикладных наук — от удельного веса долговременных исследовательских работ, решающих проблемы общенационального масштаба.

В условиях посткризисного развития бюджетные средства в основном выделяются через федеральные целевые программы и федеральную адресную инвестиционную программу России. Российское законодательство предусматривает и финансовое обеспечение научно-технических программ, сформированных и реализуемых на основе международных и межотраслевых научно-технических соглашений, в том числе в порядке долевого участия. Такой механизм государственного инвестирования в инновационную деятельность достаточно эффективен.

Один из основных инструментов стимулирования инновационной деятельности — государственные заказы крупнейшим государственным корпорациям. В 2011 г. 46 госкомпаний запустили инновационные программы на 700 млрд руб., а к 2014 г. должно произойти удвоение их финансирования¹.

В целях финансовой поддержки инноваций Правительством РФ, исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления могут создаваться федеральные, региональные и муниципальные инновационные фонды, которые смогут выполнять функции поручителей и гарантов по обязательствам субъектов инновационной деятельности. Функционируют эти фонды в форме бюджетных или автономных учреждений.

Наиболее значимыми государственными фондами финансирования науки и инноваций являются:

- Российский фонд фундаментальных исследований;
- Российский гуманитарный научный фонд;
- Российский фонд технологического развития;
- Фонд перспективных исследований;
- Фонд содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере;
- Федеральный фонд производственных инноваций;
- Фонд «Сколково» и др.

¹ <http://ria.ru/economy/20110916/438483824.html>.

Финансирование научной, научно-технической, инновационной деятельности, которое осуществляется государственными и негосударственными фондами, может реализовываться за счет грантов.

При грантовом финансировании денежные и иные средства передаются безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными, на осуществление научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями.

В России механизм грантов применяется не более 20 лет, и его специфика состоит в том, что для финансирования отбираются лучшие проекты. Получатели грантов в установленные сроки должны исполнить отобранные в результате экспертизы работы и передать заказчику (как правило, научно-исследовательскому негосударственному фонду).

Обычно гранты на конкурсной основе выделяют разного рода фонды. Наиболее значимыми отечественными грантовыми фондами являются Научный фонд Президента РФ; Совет по грантам; Международный научный фонд экономических исследований академика Н. П. Федоренко; Благотворительный фонд В. Потанина; Фонд «Династия»; Алферовский фонд поддержки образования и науки.

Широко используется конкурсное (программное) финансирование научных, научно-технических программ, инновационных и других проектов на основе государственных тендеров, имеющее определенные особенности. В отличие от грантового механизма, здесь поддерживаются лучшие исполнители, которых выбирают на конкурсной основе для осуществления конкретных приоритетных проектов, а государственные средства переводятся на счет организации, победившей в результате подведения итогов конкурса. При успехе тендера одним из главных результатов является реальная концентрация ресурсов на приоритетных для государства направлениях научно-технического и инновационного развития.

Роль грантового и конкурсного механизмов финансирования научных исследований и разработок в России неуклонно возрастает, что отражено в таблице 10.2.

Во многих странах действуют инновационные фонды (венчурные фирмы), которые не предоставляют ссуды, а приобретают у владельцев изобретений исключительное право на их использование. Фонды ищут заинтересованные в новшествах организации и заключают с ними предпринимательские договоры на условиях продажи лицензии или соглашения о сотрудничестве на основе разделения рисков и взаимной выгоды. Подобный фонд также проводит доработку нововведений, осуществля-

ет расчеты, эксперименты и т. п. При отрицательном результате затраты венчурной фирмы не возмещаются, при успехе она получает обговоренную в договоре часть прибыли.

Таблица 10.2

Гранты и конкурсное финансирование на научные исследования и разработки в Российской Федерации

	2010		2011	
	Млн руб.	В процентах к внутренним затратам на исследования и разработки	Млн руб.	В процентах к внутренним затратам на исследования и разработки
Гранты (безвозмездные субсидии)	7229,2	1,4	14240,1	2,3
Конкурсное (программное) финансирование	49583,9	9,5	70441,8	11,5

Источник: Россия в цифрах, 2013. С. 384.

Характерные особенности и принципиальные отличия венчурного инвестирования:

- 1) сверхвысокий уровень предпринимательского риска;
- 2) предоставление необходимых средств под перспективную идею без гарантированного обеспечения имуществом и другими активами;
- 3) особые методы распределения риска: венчурный инвестор принимает на себя только финансовый риск;
- 4) капитализация, т. е. увеличение стоимости новой компании как главная цель венчурного инвестора (а не получение текущей прибыли);
- 5) направление венчурных инвестиций в капитал создаваемых фирм в обмен на долю или пакет акций;
- 6) отсутствие стремления венчурного инвестора к приобретению контрольного пакета акций венчурной фирмы;
- 7) активное участие инвесторов в управлении финансируемыми проектами на всех этапах жизненного цикла, включая экспертизу.

Вложения в науку не являются исключительной обязанностью государства. В развитых странах правительства в основном инвестируют развитие образования и фундаментальные исследования, а до 70% затрат на НИОКР осуществляется частным сектором. Некоторые транснациональные корпорации вкладывают в исследования суммы, сопоставимые

с расходами средних по размеру государств. Среди лидеров такие фирмы, как Ford, Pfizer, General Motors, Daimler Chrysler, Microsoft, Toyota, Johnson & Johnson, Siemens, Samsung Electronics.

Сложившаяся ситуация в сфере финансирования научных разработок российских предприятий характеризуется следующими данными. Совокупная доля собственных средств организаций предпринимательского сектора и науки в структуре внутренних затрат на исследование и разработки в 2011 г. составила 28,3%, доля затрат частных компаний в общих затратах на проведение НИОКР — всего 16,3%, в то время как в промышленно развитых странах участие частного бизнеса в финансировании науки достигает 65%.

Основными источниками собственных средств российских предприятий и организаций, предназначенных для научно-технического и инновационного развития, выступают отчисления от прибыли и амортизации основных фондов. Но более четверти российских предприятий, по официальным данным Росстата, являются убыточными (в 2012 г. — 25,9%)¹, а начисленной амортизации в связи с высоким износом основных фондов не хватает даже для простого воспроизводства.

Анализ инновационной деятельности промышленных предприятий разных форм собственности подтверждает общую тенденцию усиления рыночных требований к повышению конкурентоспособности отечественной продукции особенно в отраслях, ориентированных на внешний рынок. Но неприемлемые условия кредитования и недостаток собственных средств сдерживают инновационную активность.

Одним из широко распространенных источников финансирования инновационной деятельности в рыночной экономике, но пока слабо используемым в российской практике, является привлечение финансовых ресурсов путем *эмиссии акций и облигаций*.

Определенный вклад в обновление производственного аппарата предприятий вносит использование механизма лизинга.

С 1970-х гг. на Западе возрастает значение собственных средств университетов в финансировании науки и инноваций. Основной источник их привлечения — выполнение заказов крупных промышленных корпораций. В Российской Федерации роль вузов в финансировании НИОКР пока незначительна: в 2011 г. доля средств образовательных учреждений высшего профессионального образования в структуре внутренних затрат на исследования и разработки составляла 0,26%.

¹ Россия в цифрах 2013 : крат. стат. сб. / Росстат. М., 2013. С. 426.

В настоящее время практически не используется в России и такой потенциально значимый источник, как частные сбережения населения.

На Западе частных инвесторов, вкладывающих собственные деньги в инновационные проекты на этапе создания предприятия, в развитие идеи, создание прототипа, называют бизнес-ангелами. В течение 2011 г. в США не менее 250 000 человек совершили, как минимум, одну «ангельскую» инвестицию. Потенциально к этому готовы более 2 млн человек. Ежегодный объем их инвестиций превышает 20 млрд долл. Это более 50% всего рынка венчурного капитала и более 90% капитала для компаний ранней стадии развития¹.

В нашей стране пока еще не оценили, что деньги непрофессиональных индивидуальных инвесторов — самый доступный источник капитала. По оценкам президента Национальной ассоциации бизнес-ангелов К. Фокина, ангелом-инвестором потенциально могут быть десятки тысяч людей в России. По своей природе к этому склонен каждый успешный предприниматель и каждый второй успешный менеджер.

Довольно существенную роль в финансировании НИОКР играют иностранные инвестиции. В настоящее время все больше форм зарубежного финансирования применяется для поддержки российской науки. В России в различных масштабах и с разной степенью эффективности осуществляют деятельность следующие зарубежные грантовые фонды: Консорциум экономических исследований и образования; Фонд «Научный потенциал»; Международный научный фонд (фонд Дж. Сороса); Немецкая служба академических обменов (DAAD); Фонд братьев Рокфеллер; Фонд «Евразия»; Фонд Форда и др.

Кроме зарубежных грантов, используются также контракты, совместные соглашения, субсидии, стипендии, совместные программы и др.

В мировой практике для финансирования инвестиций в научную и инновационную сферы широко применяются заемные средства, особенно банковские кредиты. В развитых странах мира доля банковских кредитов как источника финансирования капиталовложений составляет 20–40%, в то время как в России она не превышает 6–8%. Доля банковских кредитов и заемных средств других организаций — 9,1%. В научно-технической сфере кредитные ресурсы составляют около 7% общего объема финансирования НИОКР, в то время как средств внебюджетных фондов и прочих привлеченных средств — более 20%². Доля инвестиций,

¹ Экономика и жизнь. 2012. № 14 (9430).

² Бондаренко Н. Е. Источники финансирования инновационной деятельности в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.google.ru/url>.

направляемых коммерческими банками на производственные инновации, не превышает 2%. Причина заключается в отсутствии заинтересованности банков в выдаче долгосрочных кредитов, необходимых для реализации инновационных проектов.

В качестве инструментов механизма стимулирования инновационной деятельности государство может использовать:

- предоставление правительством гарантий по стратегическим направлениям инновационной деятельности;
- осуществление частичной компенсации рисков (венчурных) инвестиций;
- предоставление льготного налогообложения или вообще освобождения от налогов доходов банков, кредитующих инновации;
- использование системы дотаций на процентные ставки по долгосрочным кредитам, когда Правительство и субъекты РФ компенсируют разницу между официальной ставкой рефинансирования ЦБ РФ и процентной ставкой коммерческого банка, предоставившего кредит на реализацию нововведения;
- предоставление отдельным субъектам инновационной деятельности налоговых льгот исходя из особого характера их деятельности;
- освобождение от обложения НДС НИОКР, финансируемых за счет средств бюджетов, ряда бюджетных и внебюджетных фондов, а также выполняемых учреждениями образования и науки на основе хозяйственных договоров;
- предоставление субсидий на поддержку начинающих и действующих инновационных компаний и др.

Таким образом, система государственного регулирования научно-технической и инновационной деятельности в переходный период претерпела значительные изменения. Но, несмотря на довольно активную деятельность отечественных и зарубежных фондов, роль государства в регулировании данного сектора экономики остается весьма существенной.



Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте сущность и принципы государственной научно-технической политики.
2. Перечислите органы власти и управления, занимающиеся реализацией научно-технической политики в Российской Федерации.
3. Назовите приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации.
4. Дайте понятие инновационной деятельности.
5. Почему для России в современный период необходима ускоренная коммерциализация новшеств?
6. Какие формы инновационного предпринимательства Вы знаете?
7. Перечислите основные составляющие характеристики высокотехнологичного региона.
8. Какие источники финансирования инновационной сферы применяются в Российской Федерации в настоящее время?
9. Роль государственных заказов в стимулировании роста инновационной деятельности.
10. Назовите наиболее значимые государственные фонды финансирования науки и инноваций.
11. Чем венчурное инвестирование отличается от его традиционных форм?
12. Что представляет собой грантовое финансирование?

Глава 11

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

- 11.1. Сущность государственной социальной политики, организация и методы ее реализации в Российской Федерации
- 11.2. Демографическая политика и регулирование миграционных процессов
- 11.3. Жилищная проблема России и способы ее решения
- 11.4. Регулирование рынка труда как приоритетное направление социальной политики

11.1. Сущность государственной социальной политики, организация и методы ее реализации в Российской Федерации

Россия в Конституции 1993 г. провозгласила себя социально ориентированным государством. В ней продекларированы такие социальные гарантии, как право на труд, отдых, образование, здравоохранение, пенсионное обслуживание, поддержка семьи и др.

Государственная социальная политика — это воздействие органов управления страны на социальную сферу общества, их деятельность в целях удовлетворения социальных потребностей людей, поддержания приемлемого для общества уровня жизни, предоставления социальных услуг населению, обеспечения конституционных социальных гарантий гражданам, оказания социальной поддержки нетрудоспособным и малообеспеченным слоям общества.

Социальная сфера — это совокупность отраслей, организаций, учреждений, непосредственно определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление. К социальной сфере относят обра-

зование, здравоохранение, культуру и искусство, физическую культуру и спорт, социальное обеспечение, общественное питание, коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт, связь, включая средства массовой информации и Интернет.

Социальная политика, кроме социальной сферы, охватывает также экономическую, политическую и духовную. Некоторые отрасли (образование, культура) являются составными частями как социальной, так и духовной сферы государства.

Объектами социальной политики являются люди, объединенные в социальные общности. Они дифференцируются с учетом деления населения на трудоспособное и нетрудоспособное, а также по уровню доходов.

Комплексная единая социальная политика должна иметь целенаправленный, адресный характер. В рыночном обществе социальная политика становится различной по отношению к трудоспособному и нетрудоспособному населению. Для трудоспособных социальная политика должна быть важнейшим фактором оздоровления экономики, усиления мотивации труда, развития интереса к полезной для общества деятельности, преодоления социального иждивенчества. Нетрудоспособным гражданам государство обеспечивает, с учетом имеющихся возможностей, необходимые условия для нормальной жизни, предоставляет соответствующие социальные гарантии. Государственная помощь должна оказываться прежде всего нетрудоспособным, бедным и малообеспеченным людям и семьям.

Содержание государственной социальной политики составляет деятельность управленческих структур по достижению ими определенных рубежей в реализации провозглашенных принципов социальной политики. Социальная политика государства формируется в ходе переговоров между представителями органов государственного и муниципального управления, объединений наемных работников и объединений предпринимателей. Она должна строиться на основе комплекса социальных нормативов, отражающих научно обоснованные показатели уровня потребления благ и услуг, условий труда и жизни, размеров денежных доходов для различных социально-демографических групп населения и регионов страны.

В качестве *субъектов* социальной политики страны выступают органы государственной власти всех уровней, учреждения, организации и предприятия, которые формируют и реализуют социальную политику.

При Президенте РФ имеются советы по определенным направлениям социальной политики, которые обладают консультативными функциями (по культуре и искусству, по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, по науке и образованию).

В Федеральном Собрании РФ в каждой из палат есть комитеты, отвечающие за разработку социального законодательства. В Государственной думе — комитеты по труду, социальной политике и делам ветеранов, по охране здоровья, по физической культуре, по образованию, спорту и делам молодежи, по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. Аналогичные структуры, но в меньшем количестве, сформированы в Совете Федерации.

У исполнительной власти в состав Правительства РФ входят структуры, непосредственно отвечающие за решение социальных проблем. В администрации Правительства имеется Департамент, курирующий социальное развитие. При Правительстве созданы различные комиссии и советы по вопросам социальной сферы, в компетенции которых — анализ процессов в социальной сфере страны, регионов, экспертиза проектов нормативных актов Правительства, разработка предложений по повышению эффективности социальной политики. В каждом внебюджетном социальном фонде есть правление, а их управленческие вертикали охватывают все государство до субъектов России и ниже.

В третьей ветви государственной власти России — судебной — нет специальных судов по социальным вопросам, тогда как в некоторых федеративных государствах они действуют. Например, в систему судебной власти Германии входят Федеральный суд по трудовым спорам и Федеральный суд по социальным делам.

В федеративном государстве существует разделение субъектов социальной политики по уровням управления — федеральный, региональный и местное самоуправление. Между федеральными и региональными органами государственной власти разграничены полномочия в разработке и реализации социальной политики.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы образования, здравоохранения, воспитания, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, спорта, социальной защиты и социального обеспечения.

Важнейшими направлениями взаимодействия федеральных и региональных органов власти России в социальной сфере являются:

- формирование единого рынка труда;
- содействие обеспечению занятости и поддержки работников, высвобожденных в ходе структурной перестройки экономики;
- социальная защита населения;
- выработка механизмов регулирования внутренней и межрегиональной миграции;

- нормализация демографической ситуации в стране;
- реформирование организационных структур управления и источников финансирования отраслей социальной сферы.

В соответствии с Конституцией РФ к исключительному ведению Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального и культурного развития России.

Так, федеральные органы власти:

- принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики;
- устанавливают единую систему федеральных минимальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры;
- разрабатывают федеральные социальные программы, принимают меры по их реализации и определяют источники финансирования;
- формируют внебюджетные социальные фонды;
- осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении;
- определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией;
- оказывают методическую и организационную помощь региональным органам власти и негосударственным структурам по вопросам социальной политики, обобщают и распространяют передовой опыт решения социальных проблем.

Исполнительную власть на мезоуровне осуществляют главы (президенты), правительства, администрации, органы управления субъектов РФ, которые реализуют социальную политику с учетом местных условий и возможностей. Органы государственной власти субъектов РФ:

- разрабатывают региональные социальные программы, ищут возможности финансирования минимальных гарантий, установленных на федеральном уровне;
- обеспечивают функционирование учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в ведении региональных органов власти;
- разрабатывают нормативные акты, регламентирующие порядок организации и предоставления адресной социальной помощи населению регионов;
- определяют и реализуют порядок обеспечения слабозащищенных слоев населения товарами, продуктами и услугами, создают в рамках действующего законодательства необходимые условия для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов.

Непосредственная работа по реализации социального обслуживания населения осуществляется специальными структурами региональных органов управления в городах и сельских населенных пунктах.

Методы реализации государственной социальной политики — совокупность средств и способов достижения ее целей. Средствами являются инструменты (законы, указы, правовые нормы, социальные нормативы, социальные трансферты) государства, с помощью которых оно проводит социальную политику. Социальная политика зависит от финансовых ресурсов, поступающих в основном из двух источников — федерального бюджета и внебюджетных фондов: пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, которые аккумулируют поступающие социальные взносы, в основном от юридических лиц.

Около 30% населения, работающего в хозяйстве страны, заняты в организациях, осуществляющих социальную деятельность. Всего в России насчитывается порядка 10 тыс. федеральных, 35 тыс. региональных, 65 тыс. муниципальных учреждений, занимающихся предоставлением услуг населению за счет бюджетных средств в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной защиты. С 2012 г. все государственные и муниципальные учреждения в России функционируют в одной из трех правовых форм: бюджетное, автономное и казенное учреждение. Все они получают бюджетное финансирование за оказание услуг, но обладают разной степенью свободы в управлении и использовании имущества и полученных доходов в зависимости от типа учреждения. Органы государственной (муниципальной) власти контролируют их деятельность, как минимум, назначая руководителя учреждения.

Важнейшим направлением социальной политики является формирование пенсионной системы и **организация пенсионного обеспечения** населения.

На начало 2013 г. общая численность гражданских получателей пенсии в России было 40,6 млн человек, из них 13,7 млн человек работали. На 100 пенсионеров приходится 159 работающих, что соответствует данному показателю в Европе (155 человек). Средний размер трудовой пенсии в России в 2012 г. составил 9706 руб. Доход пенсионера равен примерно 36% среднемесячной зарплаты, тогда как по международным стандартам уровень минимального социального обеспечения — 40% заработка за 30 лет трудового стажа.

Функционировавшая в рамках советской распределительной экономики пенсионная система была отражением и элементом этой экономики и связанной с ней системы социальной защиты. В рыночных условиях адекватным является подход, при котором уровень пенсионных выплат в большей

степени связан с оплатой труда и теми доходами, которые получает работник. Общая пенсия складывается из страховой и накопительной частей.

Требуемый результат реформ — улучшение функционирования Пенсионного фонда России (ПФР). Доходная часть бюджета ПФР формируется в основном за счет взносов на обязательное пенсионное страхование и трансфертов из федерального бюджета. В 2013 г. для страхователей (плательщиков) были установлены следующие ставки страховых взносов в процентах от фонда оплаты труда: 22% — в Пенсионный фонд РФ (в пределах 568 тыс. руб. в год.); 2,9% — в Фонд государственного социального страхования; 5,1% — в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Кроме федерального пенсионного фонда, в России постепенно набирают силу негосударственные (частные) пенсионные фонды. По данным в Российской Федерации в 2012 г. обязательным пенсионным страхованием занималось 107 негосударственных пенсионных фондов, имеющих действующую лицензию без ограничения срока действия. Количество застрахованных в них лиц составило почти 20 млн человек, или 26% всех лиц, на счетах которых формируются средства пенсионных накоплений¹.

По экономическим прогнозам, в ближайшее время в России количество экономически активного населения будет уменьшаться. Государство в данном случае должно выступать в качестве регулятора и обеспечить создание такой пенсионной системы, которая бы в полной мере гарантировала права участников и застрахованных лиц при самых разных макроэкономических ситуациях. Поскольку социальную значимость пенсий трудно переоценить, именно фактор обеспечения надежности функционирования пенсионного механизма должен иметь высший приоритет.

Одной из злободневных проблем в российском обществе становится платность социальной сферы. Поскольку платность отражает достигнутый уровень экономического развития, ее введение означает фактическое падение как уровня производства, так и уровня жизни. Бесплатная социальная сфера невозможна без соответствующего уровня производительности труда.

Ситуация в социальном комплексе России позволяет обозначить следующие приоритеты для органов власти в области государственной социальной политики:

1. Повышение эффективности социальной защиты населения.
2. Повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих.

¹ Годовой отчет ПФР за 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://pensionreform.ru/files>.

3. Обеспечение занятости населения и снижения безработицы, в том числе неофициальной (скрытной).
4. Закрепление положительных результатов демографической политики.
5. Развитие образования, здравоохранения и социального обслуживания.

От правильности выбранных направлений социальной политики, от позитивных достижений в реализации поставленных целей и задач зависит не только успешное функционирование субъектов социальной сферы, но и стабильность всей управленческой структуры и государственной экономической системы.

11.2. Демографическая политика и регулирование миграционных процессов

Демографическая политика — это целенаправленная деятельность государственных органов и иных государственных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения.

В общем виде цели демографической политики сводятся к формированию в долгосрочной перспективе желательного типа воспроизводства населения — расширенного, простого, суженного, к сохранению или изменению тенденций в области динамики, численности и структуры населения, рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, а также внутренней и внешней миграции.

При проведении демографической политики используются следующие методы:

- экономические (оплачиваемые отпуска, одноразовая выплата при рождении второго ребенка (третьего или последующего, если ранее родители не воспользовались этим правом, — «материнский капитал»), различные пособия на детей в зависимости от их числа, возраста, типа семьи; налоговые и жилищные льготы, ссуды, кредиты и т. д.);
- административно-правовые (законодательные акты, регламентирующие браки, разводы, положение детей в семье, алиментные обязательства; охрана материнства и детства; социальное обеспечение нетрудоспособных; условия занятости и режим труда у женщин-матерей и т. п.);
- социально-психологические (вопросы пропаганды и воспитания, формирование общественного мнения, норм и стандартов демо-

графического поведения, определенного демографического климата в обществе).

Демографические вопросы занимают значительное место в социальных проблемах России. Наиболее острой является проблема *депопуляции населения* — систематического уменьшения его абсолютной численности. Ситуацию сглаживает миграция людей в Россию, в основном из стран СНГ. Максимальная численность населения Российской Федерации была в 1993 г. — 148,3 млн человек, тогда как на 1 января 2013 г. постоянная численность равна 143,35 млн человек, доля трудоспособного населения составляла 59,2%.

С 1989 г. показатель суммарного коэффициента рождаемости в России не поднимается выше границы простого воспроизводства. В 1999 г. этот коэффициент упал до 1,16, что ниже границы простого воспроизводства населения на 43,6%. Очень высок уровень региональной дифференциации показателя суммарного коэффициента рождаемости: от 1,1 (Ленинградская область) до 3,4 (Чеченская Республика).

В настоящее время ситуация улучшилась, но уровень рождаемости не обеспечивает даже простого воспроизводства населения. Демографы называют несколько причин повышения уровня рождаемости в России в последние годы. Это и структурные факторы (например, вступление в детородный возраст последней массовой волны молодежи, родившейся в советское время), и повышенная рождаемость мигрантов из Средней Азии, и влияние пронаталистской (лат. *pro* за + *natalis* рождение... политика поощрения роста рождаемости в обществе в целях борьбы с депопуляцией) государственной политики.

Если объектами социальной политики являются группы населения, еще не вошедшие в трудоспособный возраст и уже находящиеся в состоянии нетрудоспособности, то социально-демографическая политика направлена на увеличение численности населения и ориентирована прежде всего на женщин-матерей и семью. Тенденции последних лет таковы, что растет число разводов, сокращается количество зарегистрированных браков, увеличивается число детей, рожденных женщинами, которые не состоят в зарегистрированном браке. Число неполных семей в России детский омбудсмен в 2012 г. оценивал в 6,2 млн, т. е. 39% от общего числа¹. С 2010 г. каждый четвертый ребенок рождается вне брака. Считается, что преимущественно эти дети нуждаются в государственной социальной помощи.

¹ Об алиментax // Русский репортер. 2012. №48.

Одно из центральных мест среди показателей, характеризующих демографические процессы в обществе, занимает *нетто-коэффициент воспроизводства населения* — чистый коэффициент воспроизводства, количественная мера замещения дочерью материнского поколения. Если он больше 1, то население растет и осуществляется расширенный тип воспроизводства; если он равен 1 — простое воспроизводство; если меньше 1 — суженное. С 1964 г. в России нетто-коэффициент меньше 1, а в городах сейчас он равен 0,6–0,7.

Современные параметры рождаемости в два раза меньше, чем требуется для простого замещения поколений: в среднем на одну женщину приходится 1–2 рождения, а необходимо 2,15. Все больше формируется семей с одним ребенком.

Из-за сокращения численности населения Россия стала 9-й страной мира по его общему количеству (лидеры — Китай, Индия, США, Индонезия, Бразилия, Пакистан, Бангладеш, Нигерия) и на мировом рынке труда становится практически незаметной благодаря негативной демографической обстановке. К 2030 г. прогнозируется сокращение российского рынка труда на 10%. Это быстрее, чем в таких развитых странах, как Германия, Италия и Япония, а в «молодых» развитых странах (США, Великобритания, Канада, Франция, Австралия) к 2030 г. ожидается рост в среднем на 10%.

В России сохраняется неблагоприятное положение по продолжительности жизни населения. Ожидаемая продолжительность жизни в разные годы характеризовалась показателями, отраженными в таблице 11.1.

В стране наблюдается сверхсмертность людей трудоспособного возраста, из них 80% — мужчины. Уровень смертности мужчин в 4 раза больше, чем женщин, и в 2–4 раза выше, чем в развитых странах. Причины высокой смертности — это большое распространение инфекционных и паразитарных болезней, в том числе туберкулеза, а также болезней органов дыхания, системы кровообращения, отравлений, СПИДа, травм, алкоголизма, наркомании, убийстве и самоубийстве.

Одним из индикаторов, качественно характеризующих уровень развития социальной сферы, здравоохранения, является *младенческая смертность* — число умерших детей в возрасте до одного года, исчисленный в промилле (на 1000 детей). В России этот показатель всегда был очень высоким в сравнении с европейскими странами. В 1993 г. он был равен 19,9‰, но в последние годы регулярно снижался и в 2011 г. составлял 7,3‰. В развитых странах (Швеция, Норвегия, Австрия) он равен 2,9–4,1‰.

Средний возраст населения (по медиане) в России в 2010 г. составил 38,9 лет, что лучше многих европейских стран (Германия — 44,3 года; Франция — 39,9; Чехия — 39,4 года).

Таблица 11.1

**Россия. Ожидаемая продолжительность жизни
при рождении¹, лет**

Период, для которого исчислен показатель	Все насе- ление	В том числе	
		мужчины	женщины
1896–1897 гг. (по 50 губерниям Европейской России)	32	31	33
1926–1927 гг. (по европейской части РСФСР)	43	42	46
1959 г.	68	63	71
1976 г.	68	62	73
1986 г.	70	65	75
1991 г.	69	63	74
1993 г.	65,1	58,9	71,1
1995 г.	64,6	58,3	71,7
1997 г.	66,6	60,8	72,9
1998 г.	67,2	61,3	72,9
1999 г.	65,9	59,9	72,2
2000 г.	65	58,9	72,4
2010 г.	69,4	63,4	75,4

Для измерения демографо-пенсионных проблем в различных странах применяется *коэффициент демографической нагрузки*, показывающий нагрузку на общество непроизводительного населения: $k = n_1/n_2$.

Коэффициент демографической нагрузки рассчитывается как отношение суммы числа детей и лиц пенсионного возраста к численности населения трудоспособного возраста: n_1 — количество граждан, не относящихся к трудоспособному населению, т. е. пенсионеров и детей; n_2 — количество граждан, относящихся к трудоспособному населению.

Для решения демографических проблем в сентябре 2010 г. Правительство РФ своим распоряжением № 1270 утвердило «Концепцию демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года». В соответствии с нею целью демографического развития являются стабилизация численности населения и формирование предпосылок к последующему демографическому росту. Это может быть достигнуто при осуществлении следующих задач:

- увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения;
- увеличение продолжительности активной (здоровой) жизни;
- улучшение репродуктивного здоровья населения;

¹ Согласно среднему варианту прогноза Росстата. См.: [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site.

- улучшение качества жизни хронически больных и инвалидов;
- создание предпосылок для повышения рождаемости;
- всестороннее укрепление института семьи;
- создание условий для самореализации молодежи;
- обеспечение социальной защиты семьи, включая предоставление материальной помощи при рождении ребенка.

С 2007 до конца 2016 г. в России на десять лет введена мера, направленная на улучшение демографической ситуации, — *выплата материнского (семейного) капитала* из средств федерального бюджета. В 2013 г. размер выплаты равен 408,9 тыс. руб., а среднем за 2012 г. заработная плата россиянина составили 320,3 тыс. руб.

С советских времен в стране существуют *алименты* — средства (деньгами или натурой) для питания (содержания), которые закон обязывает выплачивать одного из супругов другому, родителя — несовершеннолетнему ребенку, взрослого ребенка — пожилому родителю, и т. д.

В 2012 г. алименты должны были получать 3,2 млн детей, но 2,1 млн их не получали. 500 тыс. детей живут в семьях, доход которых ниже черты бедности. В 2008 г. алиментщики были должны своим детям около 1 млрд руб., а в 2012 г. — около 10 млрд руб.

С точки зрения экономики для решения демографических проблем необходимо совершенствование системы выплаты пособий гражданам, имеющим детей, в том числе определение размеров пособий и обеспечение их адресности. Предлагается детские пособия, а также налоговые вычеты дифференцировать с учетом материальных условий семьи и ее социального положения. Необходимо также направить значительные финансовые ресурсы государства, субъектов РФ на решение жилищных проблем молодых семей, развитие механизма безвозмездных субсидий (в зависимости от количества родившихся детей), а также более активное ипотечное кредитование с учетом уже имеющихся детей в семье.

На численность населения страны немалое влияние оказывает ее механическое изменение за счет приезда или отъезда граждан. Поэтому наряду с демографическим вопросом в Российской Федерации все большее значение приобретает проблема миграции.

Миграция (*migratio* — переселение) **населения** — перемещение людей, работников, связанное преимущественно с изменением места жительства и места работы, — всегда была и будет.

В связи с распадом Советского Союза миллионы людей оказались за пределами своей этнической Родины и стали жителями других госу-

дарств. В результате в 2012 г. русская *диаспора* (расселение людей вне этнической отчизны) насчитывала 30 млн человек.

Раньше миграция в основном проходила в пределах Советского Союза, и органы управления осуществляли организованное переселение, набор людей на работу при строительстве заводов (городов), заселении новых земель и т. п. Были широко известны регулируемые властью освоение целины, строительство Байкало-Амурской магистрали и др. В настоящее время в основном граждане России перемещаются в Москву и Московскую область, Санкт-Петербург и Ленинградскую область, в районы добычи полезных ископаемых (Ханты-Мансийский АО, Красноярский край и др.). В 2011 г. число мигрантов, сменивших место жительства в пределах России, составило более 3 млн чел.

В Российской Федерации современные миграционные процессы во многом решаются прибытием людей из стран ближнего зарубежья. Положительное сальдо миграции Россия имеет почти со всеми странами бывшего Союза. Если в 1990-е гг. наибольшее количество приезжающих было из Казахстана и Украины, то с 2000-х гг. выросло число мигрантов из Узбекистана, Таджикистана, Киргизии, Молдовы, Азербайджана, Армении, и среди них все больше лиц титульной национальности.

На 1 января 2013 г. в стране насчитывалось 39,1 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев. Около 31% из них составляли бывшие жители Казахстана, 20% — Грузии, 12% — Узбекистана, 5% — Таджикистана. Порядка 10 тыс. чел. (25%) переселились внутри России из регионов с нестабильной общественно-политической обстановкой.

После провозглашения открытости Российского государства сформировался стабильный отток населения на постоянное местожительство в другие страны. С середины 90-х гг. XX в. из нашего государства ежегодно уезжало примерно 300 тыс. человек. В 2011 г. страну покинули 36,4 тыс. человек. В основном они направились в Германию, США, Израиль, Канаду, Финляндию.

В России в 2005 г. воссоздана самостоятельная Федеральная служба миграции, и ее вертикаль доходит до органов управления субъектов РФ, а далее был кустовой орган на несколько районов (городов).

Правительство РФ регулярно принимает программы оказания помощи мигрантам, но их исполнение затруднено из-за малого объема финансовых средств. Финансовая помощь, оказываемая переселенцам государственными органами, недостаточна для приобретения жилья. Также сложно обеспечить приезжающих рабочими местами.

В 2011 г. в стране работало по официальным данным 1,032 млн человек *гастарбайтеров* (нем. *Gastarbeiter* — рабочий-иммигрант), по оце-

ночным — до 10 млн человек, а проживало до 15 млн человек (второй показатель в мире после США). В период кризиса в связи с ростом безработицы общее количество иностранных работников уменьшилось.

Ежегодно Правительство РФ устанавливает квоту на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд для осуществления трудовой деятельности, затем эта квота разбивается на регионы. На 2013 г. Правительство установило число разрешений на работу для 1,745 млн иностранцев.

В 2012 г. Президентом РФ утверждена «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», а в августе 2012 г. Правительство РФ приняло соответствующее распоряжение. В Концепции демографического развития страны также немало места уделено проблемам миграции.

К задачам органов управления отнесены:

- регулирование миграционных потоков в целях создания действенных механизмов замещения естественной убыли населения;
- повышение эффективности использования миграционных потоков путем достижения соответствия их объемов, направлений и состава интересам социально-экономического развития России;
- обеспечение интеграции мигрантов в российское общество и формирование толерантного (терпимого) к ним отношения.

В области миграции и расселения Правительство РФ определило следующие приоритеты:

- 1) привлечение иммигрантов в Россию, в первую очередь из стран СНГ, а также Балтии;
- 2) сохранение экономических условий для сокращения эмиграционного оттока, сохранение научно-технического, интеллектуального и творческого потенциала страны;
- 3) проведение комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных на легализацию адаптации иммигрантов в России;
- 4) совершенствование законодательства, касающегося защиты прав вынужденных мигрантов и регулирования миграционных процессов.

Проблемы миграции в ближайшие годы, на наш взгляд, будут нарастать, и соответственно для местных органов власти возрастет значение государственной политики в этой сфере.

11.3. Жилищная проблема России и способы ее решения

Рассматривая вопросы социальной политики, нельзя оставлять без внимания проблему обеспеченности населения благоустроенным жильем.

Государственная жилищная политика — это совокупность государственных мероприятий по обеспечению всего населения или его наиболее нуждающихся социальных групп жилищем, соответствующим общепринятым нормам. В большинстве стран рыночной экономики главная цель государственной жилищной политики — обеспечение жильем за доступную плату лиц с низким уровнем доходов (дома с низкой квартирной платой)¹.

Под жилищным фондом понимается совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности, включая жилые дома, специализированные здания (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для одиноких, ветеранов и другие), квартиры, служебные помещения в других строениях, пригодные для проживания.

Положение, которое сложилось сегодня в жилищно-коммунальной сфере, специалисты называют критическим. Жилищная обеспеченность в стране в расчете на душу населения в 2010 г. составила 22,6 кв. м, тогда как в развитых странах на одного человека приходится не менее 30 кв. м.

Ситуация в жилищной сфере радикально изменилась за годы реформ. Наивысший объем жилищного строительства в СССР — 72,8 млн кв. м общей площади — был достигнут в 1988 г., проходившем под лозунгом «Каждой семье — квартиру к 2000 году». Но в 2012 г. в России было построено 65,2 млн кв.м. Доля жилья, вводимого государственными и муниципальными организациями, не превышает пятой части его общего количества.

Изменение структуры жилищного фонда России за последние 20 лет показано в таблице 11.2.

Таблица 11.2

Структура жилищного фонда России, %

Виды жилищного фонда	1990	1997	2004	2009	2010
Частный	33	57	73,5	84,3	85,6
Государственный	42	7	5,5	4,5	4,3
Муниципальный	25	31	20,1	11,0	9,9
Коллективный и общественный	—	5	0,9	0,2	0,2

¹ Энциклопедический словарь рыночного и планового хозяйства : немецко-англо-русский словарь. K. G. Sauer. Munchen ; London ; New York ; Paris, 1992. S. 647.

Удельный вес затрат на жилищное строительство в начале XX в. составлял в России 7–10% в общем объеме накоплений, в середине века — почти 20%, а в конце века — 11,6%. В мире абсолютные максимумы в XX в. принадлежали Германии — 31,8% и США — 21,4%. Ежегодный ввод жилья на одного человека в СССР был 0,2–0,3 кв. м, в США — 0,9–1, а в Австралии — 1,1–1,4 кв. м. В год в нашей стране строилась 27–41 квартира на 10 тыс. человек, в Японии — 100–117, США — 51–60. В результате средняя площадь квартиры в США — 170–180 кв. м, в Японии — 90–100 кв. м, в России — 60–82 кв. м².

Площадь жилого фонда в России в 2012 г. была равна 2,85 млрд кв. м. 3,1% площади жилого фонда — ветхие и аварийные дома. Площадь ветхого и аварийного жилья в целом по стране составляет 99,4 млн кв. м (табл. 11.3).

Таблица 11.3

Россия. Ветхий и аварийный жилищный фонд (на конец года, общая площадь жилых помещений, млн кв. м)

Показатели	1990	1995	2000	2005	2010
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд,	32,2	37,7	65,6	94,6	99,4
в том числе:					
Ветхий	28,9	32,8	56,1	83,4	78,9
Аварийный	3,3	4,9	9,5	11,2	20,5
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	1,3	1,4	2,4	3,2	3,1

Основные фонды жилищно-коммунального хозяйства на начало 2012 г. составили 14% всех основных фондов страны. Износ инженерных сетей в ЖКХ России составляет 50%, а канализации — 30%.

11 млн семей и одиночек живут в коммунальных квартирах, общежитиях, арендуют жилье у частных лиц. 17 млн граждан России располагают жилой площадью менее 5 кв. м на человека — предельной санитарной нормы. В очереди на улучшение жилищных условий стоит около 5% семей.

Основные показатели жилищных условий населения России приведены в таблице 11.4.

² Симчера В. М. Развитие экономики России за 100 лет. Исторические ряды, вековые тренды, институциональные циклы. М., 2006. С. 223.

Таблица 11.4

**Россия. Основные показатели жилищных условий населения
в 1995–2010 гг.**

Показатели	1995 ¹	2000	2005	2010
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (на конец года) — всего, м ²	18	19,2	20,9	22,6
из нее:				
в городской местности	17,7	18,9	20,5	22,1
в сельской местности	18,7	19,9	21,8	23,9
Число квартир — всего, млн	52	55,1	57,4	60,1
Средний размер одной квартиры, м ² общей площади жилых помещений	47,7	49,1	50,4	52,9
Удельный вес числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в общем числе семей (на конец года), %	15	11	7	5
Приватизировано жилых помещений (с начала приватизации, по состоянию на конец года):				
всего, тыс.	12479	17351	23668	28557
в процентах от общего числа жилых помещений, подлежащих приватизации	36	47	63	75

¹ С учетом коммунальных квартир.

Жилье в России дорожает. В столице в среднем оно достигло уровня аналогичных городов развитых стран «золотого миллиарда», а по городам страны можно утверждать, что за двадцать лет цена на квартиры, как правило, превзошла такие цены на Украине, в странах Балтии. Если сравнивать с другими зарубежными ценами, то российские цены выше цен на жилье в слаборазвитых странах Европы (Болгария, Румыния, большинство бывших республик Югославии), многих стран Азии. В кризис жилье подешевело, но **индекс недоступности жилья¹ (отношение медианной цены квартиры к медианному доходу домохозяйства)**

¹ Медиана представляет собой значение, которое делит выборку пополам таким образом, чтобы значения 50% объектов из выборки не превосходили медиану, а другие 50% объектов были не меньше, чем медиана. Медианная зарплата — это зарплата человека, среднего в ряду, т.е. 50% людей получают меньше него, а 50% людей получают больше него.

снизился лишь до 6,9 для вторичного рынка и 8,8 для первичного. Считается, что хороши числа ниже 3,0, а если они выше 5,0, то жилье «чрезвычайно недоступно».

От положения в жилищном секторе во многом зависит уровень жизни граждан и возможность решения проблем дальнейшего развития государства. В сфере эксплуатации жилья занято 4,2 млн человек. На дотации в сфере ЖКХ государство тратит в настоящее время 10% ВВП. На гражданина в 2010 г. приходилось социальной помощи в оплате жилья и коммунальных услуг 5,7 тыс. руб. в год (477 руб. в месяц). Помощь получало 26% населения страны, и их доля уменьшается, например за 10 лет — на 16% (табл. 11.5).

Таблица 11.5

РФ. Предоставление гражданам социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, 2000–2010 гг.

Показатели	2000	2005	2010
Численность граждан, пользующихся социальной поддержкой, млн чел.	45,6	37,5	37,5
Объем средств, затраченных на предоставление гражданам социальной поддержки, млрд руб.	17,5	80,5	214,5
Среднемесячный размер социальной поддержки на одного пользователя, руб.	32	179	477
Удельный вес граждан, пользующихся социальной поддержкой, в общей численности населения, %	31	26	26

Тяжелую жилищную ситуацию усугубляют беженцы и вынужденные переселенцы из стран ближнего зарубежья, большой отъезд жителей с Севера, значительное увольнение офицеров из армии, помощь молодым семьям, гастарбайтеры. Именно на эти группы населения в 2000-е гг. уходила значительная часть ассигнований на жилищное строительство из федерального бюджета.

В советский период в течение многих лет жилье (за исключением частных и кооперативных домов) было практически исключено из системы товарно-денежных отношений. Новые квартиры распределялись в порядке очереди нуждающимся через предприятия или местные органы управления. Это, с одной стороны, усиливало давление на рынок потребительских товаров и услуг, а с другой — сформировало своеобразный менталитет (поведение, стереотип) населения, при котором в семейных бюджетах минимальная роль отводилась затратам на жилье. В связи с приватизацией стали образовываться локальные рынки жилья, а также

межрегиональные рыночные отношения в пределах СНГ. Однако лишь 7–10% людей способны решать свои жилищные проблемы на удовлетворительном уровне за счет купли квартир и домов.

Не менее важным фактором, влияющим на сокращение жилищного строительства, является слабое нормативно-правовое обеспечение жилищного законодательства.

Принятая в 1993 г Конституция РФ гласит: «Каждый имеет право на жилище». Статья 40 предусматривает реализацию права граждан на жилище путем предоставления его на равных условиях договора найма в пределах нормы жилой площади, а также на условиях договора аренды либо путем приобретения и строительства жилья за собственные средства без ограничения площади. Одновременно гарантируется возможность государственной помощи гражданам, не обеспеченным жильем, на основе системы государственных компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья.

Таким образом, Конституция РФ является основным источником регулирования обеспечения населения страны жильем. Основной закон гарантирует право граждан на жилище, а жилищное законодательство и Жилищный кодекс РФ призваны содействовать реализации этого права, эффективному использованию и охране жилищного фонда.

Многие поколения советских граждан получали жилье бесплатно от государства и воспринимали это как обязанность органов власти. Для преодоления этого стереотипа необходимо не только время, но и радикальное изменение системы доходов населения, развитие долгосрочного банковского кредитования. На ипотечное строительство в России выдано в 2012 г. 1,029 трлн руб., что позволило приобрести более 350 тыс. квартир. Для нормального решения жилищной проблемы необходимо строительство в год не менее 1 млн квартир в течение 10 лет.

Сейчас в России на долю ипотечного строительства приходится лишь 3% ВВП, что совершенно несопоставимо с показателями других стран в 30–70% ВВП.

Для расширения жилищного фонда имеются объективные факторы. Вместе с продуктами питания, одеждой жилье относится к таким предметам потребления, без которых невозможно обойтись. В США еще в прошлом веке произошло резкое увеличение внутреннего рынка продаж за счет того, что каждая семья стала приобретать автомобили в личное пользование. В нашей стране фактором, стимулирующим использование сбережений населения на развитие федерального хозяйства, с начала реформ постоянно называется жилищное строительство.

В декабре 1992 г. Верховный Совет РФ принял Закон «Об основах федеральной жилищной политики», устанавливающий общие начала правового регулирования жилищных отношений в условиях рынка. Этот закон снимает ограничения по обмену нанимаемого, арендуемого или собственного жилья, содержит классификацию видов жилищного фонда, разграничивает права собственности на него. Важной составляющей данного закона является изменение системы оплаты жилья и коммунальных услуг, предусматривающее возмещение издержек на поддержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги. Закон способствует развитию частной собственности на недвижимость в жилищной сфере. Предусматривается использование механизмов льготного долгосрочного кредитования индивидуального и кооперативного жилищного строительства, включая ипотечное (банковский кредит под залог земли, производственных строений, жилых домов).

В целях комплексного решения проблемы устойчивого функционирования и развития жилищной сферы, обеспечивающих доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем, Правительство РФ раз в 5–7 лет принимает ФЦП: на 1993–2001 гг., 2002–2010 гг., 2011–2015 гг. Цель последней ФЦП: формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности; выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством. Основные задачи Программы: создание условий для развития массового строительства жилья экономкласса; повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья; обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения их жилыми помещениями.

Важнейшие целевые индикаторы и показатели ФЦП: годовой объем ввода жилья в 2015 г. — 90 млн кв. м общей площади жилья; количество семей граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством, улучшивших жилищные условия в 2011–2015 гг., — 83,2 тыс. семей; количество молодых семей, улучшивших жилищные условия (в том числе с использованием ипотечных кредитов и займов) при оказании содействия за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2011–2015 гг. — 172 тыс. семей.

В настоящее время многие показатели развития экономики, содержащиеся в программах «Жилище», остаются невыполненными. Инвестиционный климат в стране улучшается медленно. Стройиндустрия работа-

ет воплотились, пригороды городов сумбурно застраиваются коттеджами, частично не имеющими инфраструктурного обеспечения.

Необходимо дальнейшее развитие долгосрочной государственной политики по проведению жилищной реформы и повышению ее социальной направленности. Реализация программы возможна при привлечении долгосрочных инвестиционных ресурсов. Строительство жилья, реконструкция и модернизация коммунальных предприятий смогут привести к оживлению всего инвестиционного строительства в стране, а за счет внедрения адекватных инвестиционных механизмов возможно добиться значительного ресурсосбережения, который так необходим всему национальному хозяйству. Пока задача по устойчивому притоку инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс, так же как и в энергетику России, является самой сложной при осуществлении инвестиционной политики. Еще раз необходимо подчеркнуть, что решить эту проблему только за счет частных инвестиций или ресурсов коммерческих банков нереально, и необходимо найти соответствующие ресурсы в государственных финансах. Государство и органы местного самоуправления должны создать условия для привлечения долгосрочных заемных ресурсов по финансированию инвестиционных проектов модернизации ЖКХ. Существующие предприятия жилищно-коммунальной сферы сейчас не в состоянии профинансировать даже начальные операции жилищной реформы и все риски. Осуществление организационных мероприятий в России по-прежнему могут взять на себя только федеральные структуры и органы местного самоуправления.

Другой способ решения жилищной проблемы — более широкое распространение **договора социального найма жилого помещения**. При его действии одна сторона — собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда — обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) — жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нем на условиях, установленных Жилищным кодексом РФ¹. Договор социального найма жилого помещения заключается без установления срока его действия. Так, В. В. Святловский еще в конце XIX в. считал, что жилищный вопрос в России надо решать с помощью найма «предоставления дешевых и удобных жилищ по договору найма служащим и всякого рода рабочих на государственных заводах, рудниках, лесах и пр.»².

¹ Жилищный кодекс РФ. Гл. 8. // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12138291/8>

² Святловский В. В. Жилищный и квартирный вопрос в России: избранные статьи. М., 2012.

В современной России такие договора — исключение, и пока государство, муниципалитеты мало занимаются строительством такого жилья.

Опыт многих субъектов РФ показывает, что пока не найден оптимальный способ решения жилищного вопроса. Правительство идет на расширение ипотечного строительства, но эффективность реализации проектов упирается в платежеспособность населения.

При решении жилищного вопроса особое место занимают проблемы граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, по предоставлению жилья отдельным категориям граждан, в том числе молодым семьям, ученым.

Новые условия для решения жилищной проблемы создает реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», направленного на улучшение жилищных условий тысяч семей и повышение качества оказываемых коммунальных услуг. Однако, по сути, национальный проект — это расширенная ФЦП, которая действует в предвыборный период времени. Включение задач формирования рынка доступного жилья и обеспечения комфортных условий проживания в число приоритетных национальных проектов, наряду с развитием образования и здравоохранения, восстановлением сельского хозяйства, показывает важность проблемы.

Если в развитых странах основную массу розничных кредитов составляет ипотека (в США — три четверти, в Германии — две трети), то в России на долю ипотеки пока приходится только четверть рынка потребительского кредитования.

Если учесть стандартное требование банков о том, что размер платежей по кредиту не должен превышать 70% заработной платы, то, по данным Росстата о среднем размере заработной платы, обслуживать такой кредит смогли бы более 8,8 млн россиян. При нынешних ставках, превышающих 12%, этому условию соответствуют уже 6,5 млн наших соотечественников. Каждое новое повышение ставки еще на 1 процентный пункт делает ипотеку недоступной более чем полумиллиону граждан.

Также повышенное внимание в последние годы во многих регионах страны складывается к проблеме аварийного жилья, поскольку этот фонд не уменьшается и даже растет, а граждане, проживающие в таких домах, квартирах практически не имеют шансов самостоятельно решить проблему. Так, в Алтайском крае в марте 2012 г. утверждена адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства» на 2012–2013 гг.». Основными целями реализации программы являются: создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан; переселение

граждан из многоквартирных домов, в установленном порядке признанных до 1 января 2010 г. аварийными и подлежащими сносу в связи с физическим износом в процессе эксплуатации; финансовое и организационное обеспечение переселения граждан из аварийных многоквартирных домов, собственники помещений в которых проявили готовность участвовать в краевой адресной программе по переселению граждан. В ходе реализации программных мероприятий планируется переселение 677 человек из 275 жилых помещений 31 многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу; снижение доли населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными. Общий объем средств, направляемых на реализацию программы, равен 285,7 млн руб. (т. е. на 1 человека затраты составят 422 тыс. руб.).

Большое значение для функционирования жилья будет иметь улучшение работы *товариществ собственников жилья* (ТСЖ) — некоммерческих организаций, объединяющих собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления тех элементов многоквартирного дома, которые находятся в общем пользовании, включая земельный участок и объекты, расположенные на придомовой территории. ТСЖ могут вести коммерческую деятельность, сдавать в аренду часть помещений, эксплуатировать объекты обслуживания населения, распоряжаться полученной прибылью в интересах своих членов.

Сегодня прямые доходы у большинства семей недостаточны для покупки жилья, поэтому создание экономических условий, позволяющих населению приобретать квартиры и дома, — одна из важнейших задач реформ при формировании среднего класса собственников. Региональные органы должны отслеживать рост доходов населения на оплату жилья в структуре весов потребительской корзины и принимать меры по росту доходов, иначе жилищное строительство будет возможно для очень узкого круга лиц.

11.4. Регулирование рынка труда как приоритетное направление социальной политики

Рынок труда — сфера формирования спроса и предложения на рабочую силу, или система рабочих отношений по поводу производительных способностей людей. Этот рынок имеет принципиальную особенность — его составляющими являются живые люди, которые выступают

не только носителями рабочей силы, но и наделены специфическими чертами (психофизиологическими, социальными, культурными и другими), оказывающими существенное влияние на мотивацию и степень их трудовой активности.

Рынок труда возникает при доминировании товарного производства и обращения в обществе. Свобода и добровольность труда — главное условие возникновения рыночных отношений по поводу рабочей силы. Для реализации принципа свободы и добровольности нужна личная ответственность работника на свою рабочую силу и частная собственность предпринимателя на условия и факторы производства.

Рынки труда бывают двух основных типов:

- внешний, характеризующий перемещение рабочей силы между организациями и обеспечивающий профессиональную мобильность кадров;
- внутренний, обеспечивающий движение кадров внутри предприятий, связанное с переходом на аналогичную работу или повышением в должности.

Рынок труда следует рассматривать во всем многообразии взаимодействий между работником и работодателем, которые возникают между ними в экономической системе, включая занятость, безработицу, оплату труда.

Занятость — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству и приносящая, как правило, им заработок (трудовой доход).

В Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» приведены следующие виды деятельности, которые позволяют считать человека занятым:

- работающие по трудовому договору;
- зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей;
- занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;
- выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера;
- избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;
- проходящие военную службу, альтернативную гражданскую службу;
- проходящие очный курс обучения в общеобразовательных, и других учреждениях;

- временно отсутствующие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью;
- являющиеся учредителями (участниками) организаций;
- являющиеся членами крестьянского (фермерского) хозяйства.

Экономически активное население — это часть населения трудоспособного возраста, обеспечивающая предложение рабочей силы для производства товаров и услуг. Численность экономически активного населения включает в себя занятых в экономике и безработных.

По определению Международной организации труда (МОТ), *безработные* — это люди, не имеющие работы, готовые к ней приступить и ищущие ее в течение последних четырех недель, или люди, которые уже устроились на работу, но еще не приступили к ней.

В разных странах используются свои критерии для определения тех, кто трудится и кто занимается поиском работы. В Великобритании и Японии к безработным относятся те, кто не работал в течение недели обследования ни одного часа. В США безработными считаются лица, которые не были заняты в течение недели обследования, хотя имели возможность работать, стремились найти работу в течение предыдущих четырех недель, обращались к услугам государственной службы занятости или непосредственно к работодателю.

В России подход к признанию человека безработным более сложный, он требует обязательной регистрации в службе занятости. Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. В качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным в связи с ликвидацией организации, прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя.

Решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина не позднее 11 дней со дня предъявления органами службы занятости необходимых документов¹.

Основными показателями ситуации на рынке труда являются уровень занятости, уровень безработицы, коэффициент напряженности на рынке труда.

¹ О занятости населения в Российской Федерации : Закон РФ от 2 июля 2013 г. № 185 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi>

Уровень занятости определяется как удельный вес численности занятого населения к численности экономически активного населения.

Уровень безработицы рассчитывается как удельный вес численности безработных в численности экономически активного населения.

Коэффициент напряженности на рынке труда рассчитывается как отношение численности незанятого населения, состоящего на учете в органах службы занятости, к количеству заявленных вакансий о свободных или новых рабочих местах.

Численность экономически активного населения в Российской Федерации то уменьшается, то растет. К началу 2012 г. занятых было 93,4% экономически активного населения. В этот период около 4,9 млн человек, или 6,6% экономически активного населения, не имели занятия, и по методике МОТ их можно считать безработными. По данным государственной службы занятости, безработных в 2012 г. было 1,3 млн человек. Тем не менее разрыв между спросом и предложением рабочей силы небольшой. В начале 2013 г. коэффициент напряженности на рынке труда составил 88 человек на 100 вакансий.

Таблица 11.6

Россия. Численность экономически активного населения, занятых и безработных, тыс. чел.

Показатели	2010
Численность экономически активного населения, всего	75 440
в том числе:	
занятые в экономике — всего	69 804
безработные — всего	5 636
Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости (на конец года), — всего	1 589
из них безработные, которым назначено пособие по безработице, — всего	1 359

- Специфическими особенностями рынка труда в России являются:
- избыточное количество людей, получивших высшее образование, но не трудоустроившихся по специальности;
 - нехватка неквалифицированной рабочей силы, основным источником которой становятся мигранты из стран бывшего СССР;
 - распространение латентной, или скрытой, безработицы из-за простаивающих предприятий, административных отпусков работающих;

- использование «серых» схем в трудоустройстве, когда фактически работающие граждане официально не оформлены в данной организации;
- широкое распространение дополнительной (вторичной) занятости: помимо основной работы, около 30% всех занятых работают по совместительству.

В среднем на планете люди работают 41,5 часа в неделю. Долше других трудится персонал в Азии — почти 45 часов в неделю. 40-часовая рабочая неделя установлена в США, Швейцарии, Греции, Люксембурге, Италии, Финляндии, России и в ряде других стран. Но многие европейцы работают меньше 38 часов в неделю. Сверхурочные часы во многих развитых странах не приветствуются, работать больше положенного не разрешают. В некоторых государствах отработанные сверхурочные компенсируются дополнительными нерабочими днями. Такая практика сохраняется и в России, имея название «отгулы».

Благополучие общества во многом зависит от состояния в сфере занятости. По оценке западных экспертов, рост безработицы на 1% увеличивает число самоубийств на 5%, случаев грабежей и насилия — на 4,5%.

Правительство использует разнообразные меры государственного регулирования, направленные на снижение уровня безработицы в стране. К ним относятся следующие:

- разработка комплексных программ содействия занятости населения как на федеральном, так и региональном уровне;
- обеспечение гибкости рынка труда;
- государственная поддержка программ переподготовки и переселения работников;
- законодательное установление минимального размера оплаты труда;
- введение системы страхования по безработице;
- предоставление дополнительных льгот работникам;
- регулирование условий найма работникам, занятости, труда и др.

Для решения проблемы занятости в 2004 г. создана Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), находящаяся в ведении Министерства труда и социальной защиты. Она должна заниматься вопросами занятости населения, безработицы как на уровне Федерации, так и в регионах. Для этого существуют ее подразделения в субъектах РФ, а также в городах и административных районах. Эти управленческие структуры, помимо регистрации безработных, назначения пособий, сбора информации о вакантных рабочих местах, должны также решать вопросы трудоустройства, способствовать снижению напряженности во всей социальной сфере.

Кроме государственных институтов, появляются различные частные бюро и другие организации, которые занимаются проблемами занятости по отдельным направлениям, например, среди молодежи, среди женщин и т. п. Оплата пособий безработным производится за счет бюджетных средств.

В системе регулирования рынка труда важное место занимают задачи государственного регулирования оплаты труда работников.

Оплата труда работника (заработная плата) — вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы.

В современных условиях коммерческие организации и предприятия самостоятельно определяют формы и системы оплаты труда.

Государственное регулирование оплаты труда:

- дает определение факторов, от которых зависит оплата труда;
- определяет минимальный размер оплаты труда;
- устанавливает порядок индексации оплаты труда;
- перечисляет системы оплаты труда;
- устанавливает системы оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений, а также федеральных государственных органов;
- назначает компенсационные и стимулирующие выплаты;
- способствует преодолению резкой дифференциации в доходах населения.

Один из старейших инструментов государственного регулирования рынка труда во многих странах мира — минимальная заработная плата. Его применение нацелено на предотвращение выплаты необоснованно низкой заработной платы работникам и пресечение недобросовестной конкуренции между работодателями в отношении заработной платы.

Международная организация труда (МОТ) определяет минимальную заработную плату как минимум, достаточный для поддержания приемлемого уровня жизни занятого населения в конкретной стране в определенное время.

Установление гарантированного **минимального размера оплаты труда** (МРОТ) предусмотрено ст. 7 Конституции РФ. МРОТ был введен федеральным законом в 1991 г. в едином размере на территории всей страны. С 1 января 2013 г. МРОТ в России установлен в сумме 5205 руб. в месяц.

В соответствии со ст. 133 Трудового кодекса РФ МРОТ не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения. Рос-

сия — единственная европейская страна, где минимальная заработная плата на национальном уровне «привязана» к величине прожиточного минимума трудоспособного населения.

Согласно данным МОТ примерно 90% стран мира сегодня имеют специальное законодательство, регулирующее минимальную заработную плату. По данным компании ФБК, на первых местах среди стран, в которых установлены единые минимальные размеры оплаты труда, находятся Люксембург, Нидерланды, Бельгия. В Дании, Финляндии, Германии, Италии, Китае и ряде других стран действуют МРОТы по видам деятельности, регионам, профессиям, уровню квалификации.

В Японии и Канаде минимум оплаты труда устанавливается только на региональном уровне: в Японии — властями 47 префектур, в Канаде — правительствами 10 провинций.

В большинстве государств установлен не только общий минимальный размер оплаты труда, но и так называемый субминимум (*sub-minimum rate*) для отдельных групп населения, таких как молодежь или ученики, не имеющие достаточного опыта работы. Самая широкая возрастная градация используется в Нидерландах и Бельгии.

Одна из важнейших функций регулирования социальной сферы — установление систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений, а также федеральных государственных органов.

Правительство РФ 5 августа 2008 г. приняло Постановление № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений». Согласно утвержденному им Положению об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений не упоминаются понятия базовых окладов (должностных окладов) и ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам. В настоящее время они не применяются, используются небазовые оклады (ставки).

Системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются в федеральных государственных учреждениях, субъектов РФ, муниципальных учреждениях — соответствующими коллективны-

ми договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Окончательно системы оплаты труда устанавливаются локальным нормативным актом бюджетного учреждения, который разрабатывается в развитие норм законодательных и правовых актов, принятых органами государственной власти или местного самоуправления. При этом локальные нормативные акты учреждений могут разрабатываться как с учетом совокупности всей системы законов и постановлений, принятых на разных уровнях государственного управления, так и применительно к правовой базе тех органов, которые осуществляют финансирование расходов учреждения (в том числе и расходов на оплату труда).

Государство также может устанавливать *компенсационные выплаты* — доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу:

- в условиях, отклоняющихся от нормальных (тяжелые и вредные производства);
- в особых климатических условиях (например, в районах Крайнего Севера);
- на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- иные выплаты компенсационного характера.

Помимо компенсационных, широко используются как метод регулирования и *стимулирующие выплаты* — доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты.

Чрезвычайно актуальной в современных условиях является задача преодоления государством резкой дифференциации доходов населения. Для этого применяется ряд показателей.

Коэффициент концентрации доходов Джини K_G показывает распределение всей суммы доходов населения между его отдельными группами и определяется по формуле

$$K_G = 1 - 2 \sum_{i=1}^n x_i \text{cum } y_i + \sum_{i=1}^n x_i y_i,$$

где x_i — доля населения, принадлежащая к i -й социальной группе в общей численности населения; y_i — доля доходов, сосредоточенная у i -й социальной группы населения; n — число социальных групп; $\text{cum } y_i$ — кумулятивная (исчисленная нарастающим итогом) доля дохода.

Коэффициент Джини изменяется в пределах от 0 до 1. При равномерном распределении доходов коэффициент Джини стремится к нулю.

Чем выше поляризация доходов в обществе, тем ближе коэффициент к единице. Для графического изображения степени неравномерности распределении доходов строится кривая Лоренца.

Децильный коэффициент — отношение доходов верхней и нижней 10% групп населения — вырос с 4,5 в 1991 г. до 16,3 в 2011 г., что является одним из источников социальной напряженности в обществе. Самый низкий децильный коэффициент — в Скандинавских странах Дании, Финляндии и Швеции 3–4. В Германии, Австрии и Франции этот коэффициент варьируется от 5 до 7. В бывших союзных странах децильный коэффициент равен примерно 6, Молдавии — более 20, Украине — 9.

Согласно статистическим данным 20% наиболее обеспеченных россиян имеют в совокупности такой же доход, как и остальные 80%. В настоящее время страна входит в мировую тройку лидеров по количеству долларовых миллиардеров.

Для преодоления дифференциации общества необходимы новые действия Правительства РФ, направленные на распределение и перераспределение доходов различных членов и групп общества, в том числе возврат к дифференцированному налогообложению доходов населения, повышение заработной платы служащих в госсекторе, регулирование ренты земельных собственников и домовладельцев, более объективная индексация доходов, вкладов и др.

В настоящее время вопросы социальной политики, регулирования занятости и оплаты труда являются одними из самых актуальных для подавляющего большинства российских граждан. Поэтому так важно использование государством соответствующего экономического механизма, средств и способов их эффективного решения.



Вопросы для самопроверки

1. Дайте развернутое определение государственной социальной политики.
2. Перечислите основные направления взаимодействия федеральных и региональных органов власти Российской Федерации в социальной сфере.
3. Какие государственные органы власти и управления, занимаются реализацией социальной политики в современном российском обществе?

4. Укажите приоритетные для органов власти направления в области государственной социальной политики в России.
5. Охарактеризуйте сущность демографической проблемы и задачи демографической политики.
6. Какие методы использует государство при проведении демографической политики?
7. Назовите основные положения «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации».
8. Проанализируйте миграционные потоки в Россию и из нее в начале XXI в.
9. Охарактеризуйте современные формы и инструменты государственной жилищной политики.
10. Почему положение в жилищно-коммунальной сфере России называют критическим?
11. Почему регулирование рынка труда стало приоритетным направлением социальной политики?
12. Какие виды деятельности, включенные в Закон о занятости населения в Российской Федерации, позволяют относить человека к занятому населению?
13. Для каких слоев, групп общества безработица в Российской Федерации представляет наибольшую опасность?
14. Какие меры принимает государство для решения проблем безработицы в Российской Федерации?
15. Как оценивается дифференциация населения?

Глава 12

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

- 12.1. Сущность рационального природопользования и необходимость его государственного регулирования
- 12.2. Формирование механизма природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации
- 12.3. Основные положения теории устойчивого развития

12.1. Сущность рационального природопользования и необходимость его государственного регулирования

Природопользование — это процесс взаимодействия человека (общества) и природы, в ходе которого для нужд и целей общества используются природные ресурсы и природные условия.

Объектами природопользования являются земельные, лесные и водные ресурсы, недра, растительный и животный мир, воздушный бассейн.

По степени воспроизводимости природные ресурсы подразделяются на три группы:

- полностью воспроизводимые (лесные ресурсы, растительный и животный мир);
- частично воспроизводимые (воздушный бассейн, земельные и водные ресурсы);
- невозпроизводимые (недра земли).

К основным целям рационального природопользования относятся:

- воспроизводство возобновляемых ресурсов;
- экономное извлечение и расходование невозобновляемых ресурсов;
- сохранение благоприятной среды обитания, многообразия животного и растительного мира, ландшафтов;
- надежное захоронение опасных отходов или их переработка.

Рациональное природопользование обязательно включает в себя экологическую составляющую.

На состояние окружающей среды оказывают влияние как естественные факторы (засоление почв, перемещение воздушных масс в атмосфере и пр.), так и антропогенные, связанные с хозяйственной деятельностью человека (функционирование ТЭК, металлургии, химической промышленности, транспорта и др.). Именно антропогенные факторы, являющиеся следствием индустриализации, оказывают главное негативное воздействие на окружающую среду, уровень жизни и здоровье людей.

По оценочным данным, 65–70% населения России живет в неблагоприятных экологических условиях. За годы реформ в результате значительного сокращения промышленного производства в России уменьшился выброс загрязняющих веществ. Но на протяжении 2000-х гг. ситуация с загрязнением природы сохраняется примерно на одном уровне (табл. 12.1).

Таблица 12.1

Основные показатели, характеризующие воздействие хозяйственной деятельности в России на окружающую среду, 2011 г.

Показатели	2011
Забор воды из природных водных объектов для использования, млрд куб. м	77,6
Сброс загрязненных сточных вод, млрд куб. м	16,0
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, млн т	
от стационарных источников	19,2
от автотранспорта	13,3
Образовалось отходов производства и потребления, млн т	4303,3
в том числе опасных	120
Использование и обезвреживание отходов производства и потребления, млн т	1990,7

В воздушном пространстве средние за год концентрации взвешенных веществ, диоксида серы, аммиака, бенз(а)пирена практически не изменяются, а в 2012 г. объем выбросов в атмосферу загрязняющих веществ

от стационарных источников предприятий различных отраслей экономики составил 19,6 млн т. Автомобильный транспорт в год выбрасывает свыше 13,3 млн т загрязняющих веществ.

К неблагополучным территориям, где 40–50% населения проживает в условиях высокого уровня загрязнения атмосферы, относятся прежде всего Красноярский и Пермский края, республики Коми и Башкортостан, Кемеровская, Вологодская, Липецкая, Оренбургская, Архангельская, Тюменская, Челябинская, Иркутская и Свердловская области. Такие города, как Норильск (Красноярский край) и Дзержинск (Нижегородская область), постоянно входят в число наиболее грязных городов мира.

Перечень отдельных городов с загрязнением атмосферного воздуха приведен на таблице 12.2. Однако следует иметь в виду, что в России уровень загрязнения воздуха измеряется примерно в 250 городах из 1108.

Таблица 12.2

РФ. Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, в ряде городов с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой, 2010 г., тыс. т

Город	Количество выбросов	Город	Количество выбросов
Норильск	1923,9	Кемерово	54,9
Череповец	333,3	Томск	35,7
Новокузнецк	301,1	Нижний Новгород	32,7
Липецк	299,1	Бийск	28,4
Магнитогорск	231,9	Екатеринбург	19,6
Ангарск	207,4	Волгодонск	3,4
Омск	198,2	Белорецк	3,2
Красноярск	148,6	Салехард	2,9
Новосибирск	101,7	Минусинск	1,7
Москва	62,9	Зима	1,3
Санкт-Петербург	56,6	Азов	0,6
Барнаул	55,6	Петровск-Забайкальский	0,2

Аналогичная ситуация со сбросом загрязненных вод, который сокращался не адекватно производству, а в меньшей пропорции. Наибольший объем загрязненных сточных вод дают предприятия жилищно-коммунального хозяйства (51%) и промышленности (35%).

В России сосредоточено более 20% мировых запасов пресных поверхностных и подземных вод. Основой водообеспечения служат поверхностные воды, которые обеспечивают 80% потребностей в воде, функционирование предприятий гидроэнергетики, осуществление судоходства. К сожалению, основные реки России — Волга, Дон, Кубань, Обь, Енисей, Лена, Печора — оцениваются государственными органами охраны природы как «загрязненные», а их крупные притоки — Ока, Кама, Тотьма, Иртыш, Тобол, Миасс, Исеть, Тура — как «сильно загрязненные». К этой же категории рек относится и Урал.

Состояние земель России, находящихся в сфере хозяйственной деятельности, квалифицируется как неудовлетворительное. Продолжающееся нерациональное природопользование при существенном сокращении мероприятий по охране и разумному использованию почв и земельных ресурсов еще более усугубляет процессы деградации земель, начиная от оленьих пастбищ на севере до опустынивания на юге.

Российская Федерация имеет достаточно развитую минерально-сырьевую базу. Страна располагает самыми крупными в мире разведанными запасами апатитов (64,5% общемировых), природного газа (35,4%), железных руд (32%), никеля (31%), бурых углей (29%), олова (27%), цинка (16%), урана (14%), нефти (13%), свинца (12%), меди (11%), одними из крупнейших в мире запасов золота, алмазов, платины и др.

Минеральные ресурсы, являясь базисом развития экономики, во многом определяют экономический потенциал любой страны, размещение и развитие производительных сил. В 1990-е гг. предприятия, входящие в состав минерально-сырьевого комплекса, обеспечивали более 50% ВВП¹, в настоящее время — 25–30%. Полезные ископаемые и продукты их первичной переработки дают до 75% валютных поступлений и являются основным источником формирования доходной части бюджета страны.

По данным государственного лесного реестра, на 1 января 2012 г. общая площадь земель лесного фонда составляла 1 146,1 млн га, почти 2/3 всей площади страны. Россия занимает 21-е место в мире по показателю *лесистости территории*, который определяется отношением покрытой лесом площади к общей площади страны.

В настоящее время увеличивается объем производства в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, что негативно влияет на окружающую среду. По уровню производства бумаги и картона Россия занимает 8-е место в мире, по вывозу древесины — 5-е место.

¹ Путин В.В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики // Записки Горного института. 1999. Т. 144 (1).

В 2000–2010-е гг. трудно решаемой проблемой стали лесные пожары. За двадцать лет в стране существенно увеличилось количество автомобилей в личном пользовании. В результате воздействия выхлопных газов состояние атмосферы большинства городов ухудшилось в 3–4 раза.

Данные о количестве автомобильного транспорта по ряду регионов страны в 2010 г. приведены в таблице 12.3.

Таблица 12.3

**Число собственных легковых автомобилей
на 1 тыс. человек населения, ед**

Территория	2010 г.
Российская Федерация	228,3
г. Санкт-Петербург	282,8
г. Москва	279,2
Северо-Западный федеральный округ	254,3
Уральский федеральный округ	254,1
Центральный федеральный округ	249,1
Дальневосточный федеральный округ	235,3
Южный федеральный округ	230,1
Приволжский федеральный округ	209,3
Северо-Кавказский федеральный округ	153,6
Чеченская Республика	100,2
Чукотский автономный округ	59,1
Сибирский федеральный округ	215,1
Новосибирская область	232,1
Алтайский край	215,3
Омская область	207,3
Кемеровская область	201,6
Республика Алтай	192,3

Государство всячески должно стимулировать обновление автопарка, чтобы положительно изменить ситуацию в экологии городов и повысить безопасности дорожного движения.

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод о том, что природоохранные проблемы носят глобальный характер. Их решение требует, с одной стороны, объединенных усилий мирового сообщества, а с дру-

гой — формирования эффективных механизмов регулирования природопользования в рамках национальной экономики.

Система управления природопользованием в развитых странах складывается из трех составляющих:

- рынка;
- национального государства;
- общественных институтов.

Действия рыночных государств, находящихся на своей ранней стадии развития, во многом противоречат рациональному природопользованию, так как именно из соображений сиюминутной выгоды ведется хищническая эксплуатация природных ресурсов, пользующихся большим спросом. Негативные последствия, вызванные антропогенным воздействием, проявляются не сразу, а через 20–30 и более лет, тогда как сроки окупаемости инвестиционных проектов обычно укладываются в 10–15 лет, что делает практически невозможным нахождение виновных среди инвесторов «грязных» проектов и лиц, проводивших их экологическую экспертизу. По мнению ученых, это серьезное объективное препятствие для повсеместного распространения рационального природопользования.

Государственное регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов основывается на сочетании административных и экономических методов.

К административным методам относятся:

- отказ в лицензировании экологически неблагоприятных производств;
- требование экологического обоснования инвестиционных проектов;
- проведение экологической сертификации и маркировки продукции и др.

Наиболее эффективными методами регулирования являются экономические (прямые и косвенные), заключающиеся в стимулировании производителей экологически чистой продукции, в том числе:

- предоставление субсидий и других форм финансовой поддержки;
- обеспечение приоритета при государственных закупках, размещении контрактов и пр.;
- применение дифференцированных налоговых ставок в зависимости от степени «чистоты» продукции и др.

В России природоохранное регулирование имеет небольшой период формирования. Государственное воздействие, регламентирующее рацио-

нальное использование природных ресурсов, их охрану, восстановление и приумножение, осуществляется через правовые акты.

Основные принципы экологической политики заложены в Конституции РФ. Приняты кодексы Российской Федерации: Водный, Лесной, Земельный, Воздушный. К основополагающим правовым актам по вопросам защиты природы, кроме этого, относятся законы: «Об охране окружающей среды», «О недрах», «О безопасности», «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Главным российским нормативным актом в области природопользования является Федеративный закон «Об охране окружающей среды», принятый в 2002 г. Этот законодательный акт определяет правовые основы государственной политики в области окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Предметом регулирования являются отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанные с воздействием на природную среду на территории России. Закон содержит основные понятия экологической политики, требования к законодательству, принципы охраны окружающей среды, основы государственного мониторинга и контроля в данной области. Много места отведено методам экономического регулирования, целевому экологическому программированию на уровне Федерации и ее субъектов, организации мероприятий по охране окружающей среды. Подтверждена необходимость платы предприятиями за негативное воздействие на природу, изложены основы нормирования государством качества окружающей среды, приведены экологические ограничения при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов.

Вместе с тем эффективное использование закона затрудняет декларативность ряда статей и отсутствие положений, регламентирующих сложившиеся на практике правоотношения.

Недостаточная результативность механизма государственного регулирования природопользования порождает массовые движения «зеле-

ных» — различных общественных экологических организаций и негосударственных фондов.

12.2. Формирование механизма природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации

Хозяйственная самостоятельность организаций и предприятий, появление товаропроизводителей различных форм собственности объективно требуют особого механизма управления, регулирования отношений в сфере природопользования. Его основой должен быть рост эффективности воспроизводства экологических систем, а не увеличение товаров и услуг. Развитие экологической сферы определяется общественными потребностями. Собственные интересы эколого-экономической системы заключаются в необходимости повышения продуктивности биогеоценозов и закрепления собственности народов конкретной территории на объекты природы. Механизм природопользования необходимо строить на основе экологических целей.

Механизм природопользования — это рационально организованная система органов, форм и методов государственного регулирования воспроизводства природных ресурсов.

Государство должно определять экологическую стратегию воспроизводства природных ресурсов, охватывающую важнейшие направления модернизации и инвестиционной деятельности, учет природоохранных факторов при размещении производительных сил и систему общегосударственных социально-экономических нормативов. Цель экологической стратегии — расширенное воспроизводство природных ресурсов, рост их общественной полезности и сохранение экологического потенциала страны.

Согласование интересов, с одной стороны, экологических, а с другой — различных хозяйственных структур, ведомств, территорий может быть достигнуто с помощью такого хозяйственного механизма, который обеспечит сохранение централизма при решении вопросов охраны природы и повышение ответственности экономических агентов за конечные результаты природоохранной деятельности. Принцип централизма должен быть использован для решения стратегических задач, а самостоятельность субъектов необходима при осуществлении текущего хозяйствования.

Стержень управления — это его организационно-управленческие структуры. Функцию центра по управлению природопользованием

в России осуществляют высшие органы государственной власти и государственного управления в лице Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ.

Сейчас в каждом представительном органе субъекта РФ созданы комитеты из числа депутатов, которые должны решать проблемы законодательства в регионе в области природоохранной деятельности. Именно на них возложена основная нагрузка по применению федеральных и местных законов рационального использования недр, земель, водоемов, лесов, защите атмосферного воздуха, охране дикой природы, здоровья населения как индикатора состояния окружающей среды.

Вопросами природопользования и охраны окружающей среды занимается Министерство природных ресурсов и экологии РФ, на которое возложены следующие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию:

- в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недр, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания;
- в области земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории;
- в области лесных отношений, охоты,
- в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях:
 - а) мониторинг окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга,
 - б) выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В стране на уровне федеральных органов управления уменьшается количество отраслевых производственных ведомств. Однако функционирует значительный ряд органов, осуществляющих в той или иной форме государственное управление: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральная служба по экологическому, технологи-

ческому и атомному надзору; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

На уровне регионов созданы соответствующие управления, но, как правило, местные власти выделяют минимальное количество штатных мест для занятия экологической работой.

Государственное регулирование должно обеспечивать расширенное воспроизводство природных ресурсов, эффективность природопользования.

В основу регулирования положены различные прогнозные документы и направления развития страны на долгосрочную и краткосрочную перспективу.

В настоящее время в стране преодолены настроения об отказе от долго- и среднесрочных прогнозных документов. Разрабатываемые стратегии развития регионов должны включать в себя раздел и об охране окружающей среды со следующими подразделами: охрана и рациональное использование земель, водных и лесных ресурсов; охрана воздушного бассейна; организация заповедников (природных, национальных парков); охрана и воспроизводство диких зверей и птиц, рыбных запасов; охрана недр и рациональное использование минеральных ресурсов; ввод в действие природоохранных объектов (предприятий, сооружений, установок).

Предплановые документы по развитию регионов в России практически не разрабатываются, кроме ряда стратегий (осталась, к примеру, Генеральная схема землеустройства субъектов РФ), постольку федеральным законодательством это не предусматривается, и такие документы по охране природы сместились на уровень городов и районов.

В процессе осуществления функций регулирования федеральные и региональные органы могут использовать разнообразные инструменты, рычаги и стимулы.

Большое значение в организации управления природопользованием имеет *государственный кадастр природных ресурсов*, который должен содержать и экономическую оценку природных ресурсов, а также деление страны на специальные кадастровые округа.

Необходимым элементом механизма управления природной средой является *мониторинг окружающей среды* — постоянно действующая система наблюдения за состоянием окружающей среды, обработки, хранения и передачи информации о природной среде для принятия управленческого решения.

Немаловажным государственным рычагом регулирования экологической обстановки является *экологическая экспертиза*. Каждый проект

(будь то строительство ГЭС, внедрение новой технологической линии на производстве и т. п.) начинается с оценки воздействия на окружающую среду. Причем она производится с учетом фоновых показателей состояния окружающей среды.

Природопользование регламентируется с помощью системы натуральных и стоимостных показателей, включающей следующие данные:

- выбросы в атмосферу;
- сбросы загрязняющих веществ в водоемы;
- показатели качества окружающей среды в сравнении с ПДК — предельно допустимыми концентрациями вредных веществ (концентрация вредных веществ в атмосфере, в водной среде, почве, эродированность земель и т. п.);
- показатели наличия и состава природных ресурсов (площадь сельскохозяйственных угодий, лесов, запасы полезных ископаемых и т. п.);
- технические показатели природоохранных сооружений (мощность, реальная производительность);
- экономические показатели (инвестиции, капитальные и текущие затраты на природоохранные, природоэксплуатационные мероприятия, экономическая оценка природных ресурсов и т. п.).

Важное значение в решении природоохранных задач имеет переход от административных к экономическим методам руководства. В экологической сфере взаимоотношения с собственником должны осуществляться через систему стабильных долговременных экономических нормативов, определяющих основные объемы финансирования и стимулирования природоохранной деятельности, непосредственно связанные с ее результатами и выражающие интересы общества в данной области.

Способы регулирования качества природной среды в переходный период подвержены сильному влиянию конъюнктурных соображений в зависимости от социально-экономической и политической обстановки в стране. Наиболее приемлемым оказался метод экономического воздействия — введение *платы за загрязнение* окружающей природной среды.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в настоящее время плата осуществляется:

- за выбросы вредных веществ в воздух от стационарных и передвижных источников;

- сбросы вредных веществ в поверхностные и подземные воды;
- неправильное размещение отходов производства и потребления.

В целях стимулирования природопользователей к выполнению экологических мероприятий возможно засчитывание в суммы платежей тех средств, которые затрачены предприятием или организацией на природоохранные цели.

Органы исполнительной власти республик, краев и областей, Москвы и Санкт-Петербурга корректируют размеры платы в зависимости от экологической значимости, приоритетности выполняемого природоохранного мероприятия. Отдельные бюджетные организации освобождены от внесения платы.

Базовые нормативы платы установлены за выброс (сброс) одной тонны загрязняющих веществ в границах предельно допустимых концентраций (ПДК) и предельно допустимых выбросов (ПДВ). Такая плата включается в себестоимость выпускаемой продукции, работ и услуг. Более высокая плата предусмотрена за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, которые осуществляет природопользователь в пределах установленных лимитов — временно согласованных выбросов (сбросов), и в пятикратном размере за их превышение. Эта выплата должна производиться из прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

Показатели нормативного уровня чистоты окружающей среды территории и промежуточного уровня, установленного региональными природоохранными органами на определенный промежуток времени, обобщены в объемном нормативном документе — сводном томе ПДВ, где приведены предельные рубежи для каждого субъекта хозяйствования города (района). ПДВ связаны не с экономическим ростом, а с получением экологического эффекта: чем выше уровень экологической эффективности, тем ниже норматив отчислений на природоохранные мероприятия региона во внебюджетный фонд. Ответственность предприятия за уровень загрязнения окружающей среды в условиях рынка стимулируется в основном финансовым методом — платой за природные ресурсы, экологическими платежами, экономическими санкциями за сверхнормативное загрязнение природной среды и нерациональное использование природных ресурсов.

Базовые нормативы платы периодически индексируются в зависимости от изменения уровня цен РФ. Эту эколого-экономическую функцию по поручению Правительства осуществляет Минэкологии по согласованию с Минэкономики и Минфином.

Показатели ПДК и ПДВ в России более жесткие, чем в других странах. Однако соблюдение их достигалось и достигается не путем совершенство-

вания техники и технологии производства, а за счет неоправданной его природоемкости. Например, на разбавление «удельных» грязных стоков, рассчитанных на объем производства, в стране затрачивается значительно больше чистой воды, чем в промышленно развитых государствах мира.

Экологическую ситуацию в субъектах РФ определяют функционирующие в них предприятия. Несвоевременный ввод в действие природоохранных мощностей на одном предприятии сводит на нет работу многих организаций в области стимулирования и финансирования природоохранной деятельности. Так, на Байкале с 1966 г. действует целлюлозно-бумажный комбинат, и в результате в донных отложениях в районе сброса стоков содержимое диоксинов является опасным ядом для любых живых организмов. В районе комбината диоксиновое загрязнение в 40–50 раз превышает таковое в других частях озера¹.

Обязательным условием функционирования экономического механизма природопользования является *инвентаризация всех выбросов* коммунальных, промышленных объектов, предприятий сельского хозяйства, строительства, транспорта. При этом также надо использовать расчеты платежей за загрязнение окружающей среды, лицензии и разрешения государственных структур и другие документы. Желательно иметь дифференцированный анализ причин по каждому в отдельности случаю загрязнения или нерационального природопользования, рассматривать и общий объем выбросов отходов, и отдельные показатели, относимые к единице производимой продукции и сопоставляемые с наилучшими достижениями в мире.

Неотъемлемым элементом механизма рационального природопользования является оценка экономической и социальной эффективности экологических мероприятий.

Экономический эффект природоохранных мероприятий состоит из двух частей. Одну образует предотвращенный ущерб, который мог бы возникнуть в результате невыполнения природоохранных норм (гибель животного и растительного мира, утрата воды вследствие загрязнения водоемов и т. п.). Другая часть эффекта является результатом реализации природоохранных мероприятий как процесса воспроизводства природного ресурса (например, очистка воды), и величина его равна стоимости (цене) воспроизведенного ресурса.

Социальный эффект природоохранных мероприятий проявляется в предотвращении того социального ущерба, который мог бы возникнуть

¹ <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/baikal/BaikalDioxin.doc>.

при отсутствии природоохранной деятельности (рост заболеваемости, увеличение затрат на лечение, сокращение продолжительности жизни и т. п.). Его практически невозможно точно выразить в денежном эквиваленте.

Показателями экологического эффекта могут быть: рост экономической оценки природных ресурсов; сокращение выпуска продукции с нарушением экологических норм; уменьшение расхода природного сырья на единицу продукции; увеличение выпуска ее из вторичного сырья, отходов и т. д.

В соответствии с действовавшими раньше методиками экономическая эффективность природоохранных мероприятий оценивалась по конечным итогам. Однако в природоохранной деятельности конечный результат по своей сути неоднороден и имеет социально-экономическое выражение. Дать его стоимостную оценку практически мало реально, а ограничиваться лишь чисто экономической полезностью неправильно. Не соизмерять социальный и экономический эффекты, а сделать предпочтительными социальные цели — такой подход должен лежать в основе оценки природоохранных мероприятий.

Приоритетность критериев социальной эффективности перед всеми другими индикаторами должна стать нормой государственного управления природопользованием. Если предприятие (организация) постоянно превышает экологически допустимые нагрузки на окружающую среду, оно должно быть закрыто или перепрофилировано, независимо от характера собственности и уровня его рентабельности.

12.3. Основные положения теории устойчивого развития

Экологические проблемы с момента окончания Второй мировой войны стали оказывать все большее влияние на жизнь различных государств. Это усилилось с появлением атомной энергии, развитием химии, биологии, влиянием аэрокосмических факторов на окружающую среду и т. п. Для решения кризисных ситуаций, ослабления негативного состояния экологии экономических возможностей отдельного государства не хватит, поэтому нужно интегрирование экономических потенциалов всех стран, чтобы не допустить дальнейшего ухудшения состояния природной среды.

Эти факторы послужили толчком к появлению эколого-экономического направления при становлении новых экономических теорий конца XX в., и в частности теории устойчивого развития.

Устойчивое экономическое развитие — это экосбалансированная экономика, при которой традиционная экономика невозможна, так как в ее основе лежит концепция неограниченного роста¹.

С 1972 г. в ООН действует Программа по окружающей среде — ЮНЕП, созданная в рамках системы, способствующая координации охраны природы на общесистемном уровне. Она подготовила и провела жизнеопределяющую Всемирную конференцию по окружающей среде и развитию в 1992 г. в Бразилии. На ней четко прозвучали задачи объединения усилий всех стран в целях стабилизации социально-экономической обстановки в мире и необходимости выбора нового пути развития для стран третьего мира — «устойчивого», который бы не копировал тупиковый путь так называемых цивилизованных государств Европы, Америки, Японии. Для этого необходимо ставить во главу угла развития любой страны решение проблем социальной сферы и экологии, уменьшить использование природных ресурсов, прежде всего земли, отказаться от излишеств в потреблении (например, топлива, леса), контролировать демографические проблемы и т. д.

При этом в теории устойчивого развития («нулевого роста»), в мировоззрениях «зеленых» все больше и больше внимания обращается на социальные последствия, которые наступают при стабильном экономическом росте промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей реального сектора. С целью уменьшения негативного влияния от применения современных технологий сторонники защиты природы выступают за отказ от увеличения выпуска продукции и предлагают заморозить достигнутый уровень производства в индустриальных странах Европы, Северной Америки, Азии.

Оценочные расчеты показывают, что с каждым десятилетием затраты на защиту природы растут чуть ли не в геометрической прогрессии, и последствия от загрязнения воздуха, водоемов, почв отходами и мусором в случае непринятия радикальных решений могут привести все мировое сообщество к глобальной экологической катастрофе. Устойчивое экологическое развитие требует создания экономического механизма, который бы равномерно распределял бремя реформ и не отталкивал любую страну от участия в нем.

Большой резонанс в мире имела конференция по вопросам охраны окружающей среды, прошедшая в 1997 г. в японском городе Киото (отсюда название принятого документа — Киотский протокол).

¹ Институт проблем устойчивого развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cosd.ru/index.php>.

Киотский протокол ввел обязательные целевые показатели сокращения выбросов парниковых газов для развитых индустриальных стран. Европейский союз, к примеру, взял на себя обязательство сократить выбросы парниковых газов в период 2008–2012 гг. на 8% по сравнению с 1990 г. С 2005–2006 гг. начата торговля квотами на выбросы CO₂ «green-house gas emission-trading», а также обмен чистыми технологиями как между развитыми, так и между развивающимися странами.

Мировое сообщество оказало большое влияние на осознание экологических проблем Российского государства. Во многом благодаря теоретическим и исследовательским разработкам, практическим действиям различных международных организаций, конференциям, симпозиумам в России важность экологических проблем встала не только перед отдельными территориями, городами, но и перед всем обществом. Острота проблемы учета воздействия состояния окружающей среды на уровень жизни населения особенно возросла в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС в 1986 г., а в мире — после катастрофы на АЭС Фукусима-1 в Японии в 2011 г.

С конца 80-х гг. прошлого века в России при принятии управленческих решений стали больше обращать внимание на степень загрязнения окружающей среды, а также считать последствия, к которым приведет сложившаяся практика использования природных ресурсов, прежде всего топливно-энергетических, земельных, лесных. Как показывают современные исследования, если в России сохранится сегодняшний уровень извлечения нефти при ее добыче (30% от объема разведанных запасов), то через десятилетия страна превратится из экспортера нефти в ее импортера. Нерациональное использование месторождений угля, металлических руд и других источников сырья, а также безудержная вырубка леса приведут Россию к полной зависимости от состояния природы.

Российская Федерация входит в число наиболее сильных загрязнителей мира по выбросам углекислого газа (данные 2007 г.): Китай — 6,5 млн т, США — 5,8 млн, Индия — 1,6 млн, Россия — 1,5 млн, Япония — 1,3 млн т². Тепловое загрязнение от атомной промышленности превышает все допустимые пределы. В этой связи в стратегическом планировании развития России все большее значение будет иметь применение природоохраняющих методов управления, разработок различных международных организаций, базирующихся на теории устойчивого развития.

Российская Федерация присоединилась к Киотскому протоколу в 2004 г., а через два года началось создание российского реестра угле-

² Мир в цифрах — 2012. М., 2012. С. 96.

родных единиц для обеспечения их учета, был назначен администратор этого реестра — Федеральный центр геоэкологических систем — и утвержден «Порядок формирования и функционирования российской системы оценки антропогенных выбросов».

В России отношение к эколого-экономическим проблемам двойственное. В годы перестройки (1985–1990 гг.) вопросы экологии по социальной значимости стояли на втором месте среди наиболее злободневных проблем населения и общества и уступали лишь проблемам наполненности товарного рынка. До 1991 г., когда общий экономический потенциал страны в два с лишним раза превосходил производственный потенциал, в России как в правительственных структурах, так и на предприятиях, среди населения господствовало мнение о необходимости кардинально увеличить затраты на охрану природы и добиться минимизации загрязнения важнейших водоемов, лесов, почв и т. д.

В настоящее время проблемы экологии, на наш взгляд, потеряли определенную социально-политическую значимость для власти. С одной стороны, это связано с ослаблением негативного воздействия индустрии на социально-экологическую жизнь городов и сел в большинстве регионов РФ в связи с тем, что в период реформирования экономики многие предприятия были ликвидированы. С другой стороны, в условиях роста цен, неудовлетворительной зарплаты, пенсии, пособия, угрозы безработицы население меньше внимания обращает на загазованность воздуха, загрязнение водоемов, вырубку лесов и др. Как показывают социологические исследования, в России в настоящее время вопросы экологии находятся на 7–9-м местах в рейтинге важнейших проблем жизни общества.

В сложившейся сегодня многоукладной экономике государственные и частные организации не видят необходимости тратить больше средств на охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов. При этом «объемное» восстановление экономики к уровню 1991 г. в значительной степени было достигнуто за счет «загрязняющих» производств. Так, добыча нефти в 2000–2011 гг. выросла в 1,6 раза, газа — в 1,2, производство стали — в 1,3 раза.

Правительство РФ пытается решить проблемы экологии, используя международные подходы к идее устойчивого развития, повысив роль органов местного самоуправления в решении задач охраны окружающей среды. Объемы средств, которые государственный бюджет России тратит на охрану окружающей среды, незначительны в сопоставлении с индустриальными странами. Для современного экономического потенциала России необходимо использовать все возможности, чтобы смягчить нега-

тивные последствия допущенных ранее воздействий на природу и улучшить состояние экологической среды.

Чтобы перейти к практике устойчивого развития, стране нужно не только модернизировать производственный потенциал, увеличивая объемы инвестирования, но и создать адекватный эколого-экономический механизм хозяйствования. Как ни сложно, но Россия должна в общечеловеческих целях ставить на первое место экологические цели как необходимое условие выживания страны при переходе к инновационному пути развития национальной экономики.



Вопросы для самопроверки

1. Раскройте сущность понятия «природопользование» и перечислите основные цели рационального природопользования.
2. Назовите основные проблемы охраны окружающей среды в России.
3. Какова роль государства при охране окружающей среды и использовании природных ресурсов?
4. Дайте характеристику состояния воздушной среды и земельных ресурсов.
5. Сформулируйте основные положения экологической политики.
6. Какие методы использует государство для регулирования охраны окружающей среды?
7. Дайте характеристику экономического механизма природопользования, его сущности и основных составляющих.
8. Какие государственные органы занимаются регулированием природопользования и охраны окружающей среды?
9. Назовите основные положения теории устойчивого развития.
10. Какие существуют способы решения эколого-экономических проблем?
11. Что, на Ваш взгляд, привело к падению в России общественного интереса к проблеме экологии и охраны окружающей среды в настоящее время?

Глава 13

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- 13.1. Сущность и основные направления регулирования внешнеэкономической деятельности
- 13.2. Виды и формы внешнеэкономической деятельности
- 13.3. Методы регулирования внешнеторговой деятельности в России
- 13.4. Особые экономические зоны как механизм повышения эффективности функционирования национального хозяйства

13.1. Сущность и основные направления регулирования внешнеэкономической деятельности

Регулирование внешнеэкономической деятельности (ВЭД) осуществляется в рамках государственной внешнеэкономической политики.

Внешнеэкономическая политика — проводимая правительством 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 проектов¹.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2006.

Приоритетными направлениями внешнеэкономической политики России являются:

- повышение конкурентоспособности экономики страны в целом и ее оптимальная интеграция в систему международных экономических отношений;
- обеспечение равных условий доступа российских товаров на мировые рынки и устранение недобросовестной иностранной конкуренции;
- наличие таможенно-тарифной политики для создания условий оптимального производства обрабатывающих производств национального хозяйства и повышения его конкурентоспособности;
- прекращение утечки капитала через внешнюю торговлю;
- развитие высокотехнологичных производств, видов деятельности и прежде всего промышленности;
- сохранение и укрепление традиционных торгово-экономических связей России.

Управление внешнеэкономической деятельностью в нашем государстве прошло сложный путь. В Советском Союзе существовала абсолютная государственная монополия на все виды и формы внешнеэкономических сделок. Хозяйствующие субъекты и частные лица не имели права самостоятельного выхода на внешний рынок, а операции с иностранной валютой были уголовно наказуемыми.

Радикальная реформа ВЭД началась с конца 1991 г., когда был принят Указ Президента Б. Н. Ельцина от 15 ноября 1991 г. «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР». Под *внешнеэкономической деятельностью* в период перехода к рынку стала пониматься сфера самостоятельной производственно-коммерческой деятельности предприятий, организаций и частных лиц, и соответственно все юридические и физические лица становились ее субъектами, т. е. обладали правом осуществления внешнеэкономических операций.

Основным регулятором внешнеэкономической деятельности является государство.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности — это система элементов, включающая в себя методы, формы и инструменты государственного воздействия на экономические отношения между странами в соответствии с национальными интересами, целями, задачами.

Главную роль в международной экономической деятельности страны играет Президент РФ, который в соответствии с законодательством наделен функциями:

- осуществлять общее руководство государственной внешнеэкономической политикой;
- подписывать международные соглашения, представлять Россию на соответствующих международных форумах;
- регулировать военно-техническое сотрудничество;
- определять условия экспорта драгоценных камней, металлов, расщепляющихся материалов.

Государственная Дума и Совет Федерации разрабатывают и принимают законы, регламентирующие внешнеэкономическую деятельность, а также участвуют в руководстве ВЭД на государственном уровне через соответствующие комитеты и комиссии.

Правительство РФ выполняет следующие функции:

- проводит в стране единую внешнеэкономическую политику;
- осуществляет разработку международных программ;
- участвует в организации и проведении международных переговоров;
- участвует в формировании экспортного и импортного режимов;
- осуществляет управление федеральной российской собственностью за рубежом;
- регулирует величины ставок таможенного тарифа;
- принимает конкретные меры по защите внутреннего рынка от засоренного импорта.

Определенные функции по регулированию ВЭД возложены на Министерство экономического развития, Министерство финансов, Министерство образования и науки, Федеральную таможенную службу, а также негосударственную структуру — Торгово-промышленную палату России.

Государственное воздействие на внешнеэкономическую деятельность в условиях рынка призвано в основном создать условия для эффективного функционирования экспортного сектора национального хозяйства на базе экономических методов. Правительство должно заботиться о повышении конкурентоспособности национальных товаров и услуг на мировом рынке. В соответствии с этими целями, по мнению американского экономиста М. Портера¹, управленческие структуры страны должны усилить конкурентные преимущества нации в мировом хозяйстве за счет эффективного использования своих ресурсов (труда и капитала); стимулирования динамики инновационной деятельности национальной промышленности; создания конкурентной среды на внутреннем рынке, при-

¹ Портер М. Международная конкуренция. М., 1993.

водящей к повышению конкурентной способности на внешнем рынке; создания благоприятных условий для развития экспортных производств, а также смежных и обслуживающих эти производства фирм. Положения этой теории использовались при разработке практических мероприятий по расширению государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в ряде стран, в том числе в США и Австралии.

Важнейшим направлением государственного регулирования ВЭД выступает создание и использование механизмов *интеграции России в мировое экономическое сообщество*.

Интеграция экономики России с экономиками других стран — это прежде всего сохранение старых экономических связей, которые сложились с близлежащими странами, и перевод их на иной уровень, когда все они получили политическую самостоятельность, развитие новых экономико-торговых связей с другими странами мирового хозяйства. Интегрированная социалистическая экономика с ведущей ролью Советского Союза (без Китая) охватывала около 400 млн человек. В настоящее время территория, на которую российские товары могут получить относительно свободный доступ, стала значительно меньше, но и сейчас она значительна.

В 1991 г. было образовано Содружество Независимых Государств (СНГ) — международная организация государств, ранее входивших в состав СССР, кроме стран Балтии. СНГ обязан регулировать межгосударственные отношения, не является надгосударственным образованием и функционирует на добровольной основе.

За время его существования экономические интеграционные достижения различны: от выхода из СНГ Грузии, минимизации официальных государственных связей с Молдовой до попытки сформировать союзное конфедеративное государство России и Беларуси с единой валютой. В 2012 г. внешнеторговый товарооборот России со странами СНГ составил 129,2 млрд долл.

На одной из стадий формирования условий более эффективного функционирования СНГ было образовано Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), договор о создании которого был подписан в Астане в 2000 г. В его состав вошли Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и Таджикистан. Статус наблюдателя имеют Молдавия, Украина и Армения. Формирование постоянно действующей международной экономической организации было вызвано как общностью исторического наследия постсоциалистических стран в период перехода к рынку, так и адаптацией к современной мировой экономике.

По решению ЕврАзЭС № 24 от 27 ноября 2009 г. в рамках Евразийского экономического сообщества начал действовать *Таможенный союз* (ТС) как форма торгово-экономической интеграции Беларуси, Казахстана и России. Его создание должно расширить внешнюю торговлю и сформировать дополнительные стимулы экономического развития трех стран. Генеральная задача Таможенного союза — создание единой таможенной территории, в пределах которой не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. С 1 января 2010 г. на таможенной территории государств — членов ТС применяются единые меры таможенно-тарифного регулирования. Завершающим шагом в процессе формирования ТС стала отмена с 1 июля 2011 г. всех видов государственного контроля на российско-белорусской границе и сохранение только пограничного и миграционного контроля на российско-казахстанской границе. В результате создана единая таможенная территория трех стран. Суммарный объем ВВП (по ППС) стран Таможенного союза в 2012 г. был примерно равен 3,7 трлн долл.

В 2012 г. Российская Федерация стала официальным членом Всемирной торговой организации (ВТО), созданной 1 января 1995 г. с целью либерализации международной торговли и регулирования торгово-политических отношений государств-членов. В середине 2013 г. в нее входили 159 стран, и она контролировала 97% мировой торговли.

Правила ВТО предусматривают определенные льготы для ее членов. Согласно имеющимся расчетам после вступления России в ВТО средняя ставка импортных пошлин сократится с 10 до 7,8%. По данным Минэкономразвития России, снижение импортной ставки составит около 30% и коснется всех отраслей экономики, кроме добычи топливно-энергетического природного сырья, где конкуренция с импортом России не грозит¹.

Для России негативные стороны при расширении доступности экономик товарам других стран могут сказаться прежде всего на сельском хозяйстве. Если предположить, что в стране будет достаточно инвестиций, то 7–8 млн человек на селе смогут обеспечить продовольствием все население, а 25–30 млн человек не будут иметь работы, т. е. это российский вариант проблемы «20 : 80». Себестоимость аграрной продукции в России очень высока, и при свободном доступе основных продуктов животноводства и растениеводства из-за рубежа отечественное сельское хозяйство имеет

¹ Яхнюк А. С. Перспективы экономической безопасности России в условиях присоединения к Всемирной торговой организации // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 5.

очень мало шансов выжить без радикальных изменений. Для сохранения численности сельского населения России, его занятости необходимо продлевать ограничения по проникновению аграрной продукции из-за рубежа. В начале 2000-х гг. более 30% потребляемой продукции животноводства в Российскую Федерацию ввозилось из-за границы, в основном это были поставки с Латинской Америки, США, Украины, Беларуси, ряда стран ЕС.

Исполнительная власть считает, что в результате приема России в ВТО преимущества, которые возможны вследствие свободного доступа российских товаров на мировой рынок, будут превосходить отрицательные последствия, и в перспективе это должно повысить конкурентоспособность всего национального хозяйства.

Важнейшее направление современной внешнеэкономической деятельности — это интеграция национальной финансовой системы в мировую денежно-кредитную.

В 2010 г. Министерство экономического развития РФ утвердило регламент работы группы по созданию в стране международного финансового центра. Поставлена стратегическая задача — добиться сосредоточения в России банков и специализированных кредитно-финансовых институтов, осуществляющих международные валютные, кредитные и финансовые операции, а также сделки с ценными бумагами и золотом. Пока же по различным рейтинговым спискам Москва и Санкт-Петербург находятся на 65–68-м местах. Первый шаг — признание столицы России как регионального финансового центра. Для этого надо, чтобы инвесторы из Украины, Белоруссии и Казахстана предпочитали совершать сделки именно в России. Необходима также организация в Российской Федерации масштабных выставочно-ярмарочных мероприятий для поддержки отечественного экспорта. Для этих целей подходят, например, Санкт-Петербург или центр Сибири — Новосибирск, а в перспективе они должны быть в каждом федеральном округе.

13.2. Виды и формы внешнеэкономической деятельности

К основным видам внешнеэкономической деятельности относятся:

- внешняя торговля;
- международное инвестиционное сотрудничество;
- валютные и финансово-кредитные операции;

- международное производственно-техническое сотрудничество;
- международное научно-техническое сотрудничество;
- военно-техническое сотрудничество;
- особые (свободные) экономические зоны.

Главной составляющей ВЭД является *внешняя торговля*.

Современные внешнеторговые сделки очень разнообразны, поэтому невозможно предложить один критерий, который стал бы основой для классификации внешнеторговых операций.

Целесообразно разбить внешнеторговые сделки по направлениям торговли, видам товаров и услуг, степени готовности товаров, применяемым методам торговли, организационным формам торговли. На рисунке 13.1 представлены внешнеторговые операции по критериям классификации¹.



Рис. 13.1. Классификация внешнеторговых операций

¹ Прокушев Е. Ф. Внешнеэкономическая деятельность : учебник. 6-е изд., М., 2009. С. 256.

В зависимости от направлений торговли внешние операции могут быть подразделены на первичные (экспорт и импорт) и вторичные (ре-экспорт и реимпорт).

Реэкспорт — таможенная процедура, при которой товары и продукты, ранее ввезенные на таможенную территорию Таможенного союза, вывозятся с этой территории без уплаты или с возвратом уплаченных сумм ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования. Реимпорт аналогично характеризует ранее вывезенные товары. Реимпорт достаточно широко используется при осуществлении внешнеторговых операций, поскольку в целом ряде случаев возникает необходимость обратного ввоза ранее вывезенных товаров. Эти два вида ВЭД все больше будут применяться с развитием Таможенного союза.

Организационные формы внешней торговли обладают многообразием условий и возможностей проведения международных сделок, в зависимости от требований современной внешнеэкономической политики и реалий внешней среды. Среди них выделяют такие формы, как бартерные операции; встречные закупки; компенсационные сделки; операции на давальческом сырье; выкуп устаревшей продукции и др.

Современная структура внешней торговли во многом обусловлена историческими факторами. Советский Союз не имел адекватного места в международном разделении труда и соответственно в мировой торговле. Государство практически всегда поставляло на экспорт сырье и полуфабрикаты (пушнина, зерно, масло, уголь, нефть), средства вооружения, а импортировало в основном транспортные средства, станочное и другое оборудование, аналогов которого не производилось в стране. Ввозилось также довольно большое количество потребительских товаров и уникальных для северной страны пищевых продуктов (чай, кофе, цитрусовые и т. п.).

Товарная структура экспорта Российской Федерации в 2012 г. приведена на рисунке 13.2.

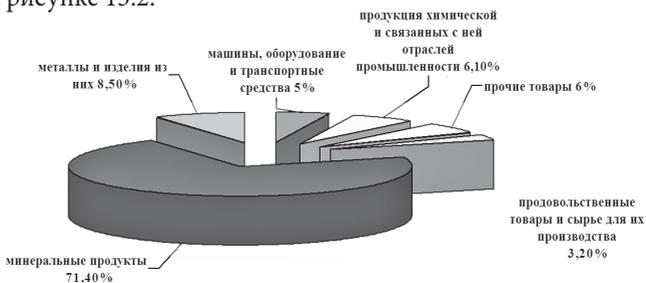


Рис. 13.2. Товарная структура экспорта Российской Федерации в 2012 г., %

Негативным фактором, характеризующим современное состояние внешнеторговой деятельности, можно считать то, что более 80% национального экспорта России приходится на поставки минерального сырья и полуфабрикатов (нефти, газа, необработанных алмазов, алюминия, никеля, драгоценных камней, азотных удобрений, проката черных металлов). Российская Федерация экспортирует до 40% добываемой нефти, до 35% — добытого природного газа, до 70% — меди, контролирует примерно 35% экспорта необработанного никеля, экспортирует до 80% произведенного алюминия и до 70% минеральных удобрений. Много также продается древесины, зерновых, а также товаров военно-технического назначения. При этом годовой экспорт высокотехнологичной продукции не достигает 3 млрд долл., что в пять раз меньше, чем у Таиланда, и в 10 раз меньше, чем у Китая. Доля высокотехнологичной продукции в общем экспорте России составляет 5%, в то время как в Китае этот показатель равен 22%, в Южной Корее — 38%, а в Швейцарии превышает 60%¹.

Главной статьёй импорта выступают машины, оборудование, транспортные средства. В товарной структуре импорта все больше увеличивается удельный вес потребительских, фармацевтических, продовольственных продуктов. Российская Федерация ежегодно закупает продовольственной продукции на сумму свыше 35 млрд долл.

Самыми крупными торговыми партнерами РФ в настоящее время являются: по экспорту — Нидерланды, Китай, Германия, Италия; по импорту — Китай, Германия, Беларусь.

Важнейшим показателем эффективности внешней торговли служит торговый баланс, который представляет собой соотношение между стоимостью экспортируемых и импортируемых страной товаров на определенный период времени (чаще всего за год). При положительном торговом балансе из страны вывозится гораздо больше товаров, чем ввозится, что стимулирует производство и экономический рост. В 2012 г. положительное сальдо внешнеторгового оборота в Российской Федерации достигло 193,9 млрд долл. Это объясняется прежде всего высоким уровнем мировых цен на нефтегазовые ресурсы, поскольку положительный торговый баланс РФ на 55% обеспечивается экспортом углеводородного топлива.

Другими не менее важными показателями являются: доля экспорта в ВВП страны; доля импорта в ВВП; доля страны в мировом экспорте; доля страны в мировом импорте. Так, в США доля экспорта в ВВП равна 7,5–7,7%. В России в 2011 г. доля экспорта, пересчитанная по ППС, со-

¹ Поносов И. Гарантия на вывоз. Государство застрахует финансовые и политические риски экспортеров // Российская газета. 2009. № 5031 (2 нояб.).

ставила 18,4% ВВП, доля импорта — 10,9% ВВП. Доля России в мировом экспорте — 2,9%, в импорте — 1,8% (для справки, к примеру, Нидерланды — 3,6 и 3,2% соответственно)².

При малой занятости и потребляемых ресурсах сырьевой сектор сравнительно мал в российской экономике, но экспортно-сырьевые отрасли обладают значительной концентрацией капитала, который в значительной степени вкладывается в российские обрабатывающие производства. Это не позволяет иметь другие экспортные отрасли, в результате — неустойчивость всей экономики страны.

В сырьевом секторе состав продукции почти не меняется, а передовые технологии для этого сектора в отсутствие соответствующего прогресса в торгуемом (несырьевом) секторе, естественно, приходится импортировать.

В современной системе международных экономических отношений активно развивается *инвестиционное сотрудничество* — совместное участие в инвестировании с целью рационального распределения ресурсов, достижения государствами более высоких результатов в экономике за счет использования преимуществ участия в международном разделении труда, обновлении технологической структуры производства.

Инвестиционное сотрудничество между странами осуществляется в формах кредитных соглашений, международного финансового лизинга, образования и функционирования концессий, консорциумов и т. п. Инвестиционное сотрудничество также предполагает объединение финансовых и материально-технических усилий для выпуска конкурентоспособной экспортной продукции путем организации совместных предприятий на базе обмена технологиями и услугами по последующей реализации выпускаемых товаров.

Важную роль в достижении высокой эффективности совместных инвестиционных проектов играет инвестиционный климат, представляющий собой состояние условий для осуществления предпринимательской деятельности инвестора в той или иной стране

Государственное регулирование условий создания благоприятного инвестиционного климата предусматривает следующие меры:

- заключение договоров о поощрении и взаимной защите инвестиций, об избежании двойного налогообложения и др.;
- временное полное или частичное освобождение от уплаты налогов в бюджеты Российской Федерации и субъектов РФ;

² Мир в цифрах — 2013. Карманный справочник : пер. с англ. М., 2013. С. 23.

- предоставление инвестиционных налоговых кредитов, гарантий и поручительств федеральных органов исполнительной власти и региональных администраций;
- введение льготных ставок арендной платы за пользование земельными участками и имуществом, находящимся в государственной собственности, региональной собственности субъекта РФ;
- оказание помощи по созданию инфраструктуры бизнеса, получению в аренду и приобретению в собственность земельных участков и объектов нежилого фонда, отнесенных к государственной собственности;
- снижение ввозных таможенных пошлин для необходимого отечественной экономике технологического оборудования и т. п.

В переходный период значительно расширилось *сотрудничество* России с международными *валютно-кредитными* организациями. В 1992 г. Россия окончательно вошла (первоначально документы были подписаны СССР в 1944 г.) в Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк). Правительство России с начала перестройки и реформ активно использовало средне- и долгосрочные кредиты банков других стран, Всемирного банка и МВФ. Цели таких заимствований были самые различные — от закупок определенных потребительских товаров для ликвидации дефицита потребительских и пищевых товаров на внутреннем рынке до реструктуризации федерального хозяйства для повышения эффективности производства.

С учетом того, что либерализация ВЭД коснулась всех предприятий, организаций, и в связи с внедрением многоукладной экономики невозможно осуществлять экспортно-импортные операции при закрытой, неконвертируемой валюте. Правительство РФ, Банк России осуществили переход на конвертируемую валюту, а также максимально сняли ограничения на кредитные операции между собственными банками, субъектами хозяйствования, ее регионами и зарубежными банками.

Традиционной формой международного кредита является *внешнеторговый кредит*, когда значительная часть машин и оборудования представляется в товарной форме в займы.

В странах с открытой рыночной экономикой осуществляется безостановочный перелив денежного капитала, происходит постоянная торговля иностранной валютой. Все больше российских фирм применяют валютные и финансово-кредитные операции как сопровождение внешнеторговых сделок, финансовых обязательств, платежей за поставленную продукцию. Международные расчеты (инкассо, аккредитив, банковский перевод, авансовый расчет, кредитные карточки и т. д.) — это регулирование и осуще-

ствление денежных требований и обязательств в процессе экономических и других отношений между юридическими и физическими лицами разных стран. Как правило, такие расчеты осуществляются через доллары или евро, а попытки перехода расчетов на собственные валюты между двумя странами (например, России и Китая, России и Казахстана), удаются мало.

В момент прихода к власти Президента В. Путина в 2000 г. внешний и внутренний долг страны достиг почти 85% ВВП (в России долговой кризис опередил страны Европы лет на десять). Государственная отечественная финансовая система после сведения к минимуму задолженностей по международным кредитам под гарантии Правительства с середины 2000-х гг. гораздо меньше зависит от иностранных финансовых организаций и международных кредитов, чем это было в 90-е гг. При благоприятной конъюнктуре Россия накопила существенные валютные резервы, создала резервный фонд и фонд национального благосостояния.

Международное производственно-техническое сотрудничество — это международная производственная кооперация, совместное сооружение промышленных объектов, совместные программы, подрядное сотрудничество¹. Производственные связи между фирмами разных стран устанавливаются на основе разделения труда, специализации производства для большей загрузки производственных мощностей, налаживания массового производства, повышения производительности труда и снижения издержек производства. Хотя такие связи устанавливаются в сфере производства, но для завоевания ниши на мировом рынке без такого сотрудничества сейчас не возможно практически не одной компании.

Международная кооперация производства — форма организации взаимосогласованного производства с участием двух или нескольких стран. Международная кооперация имеет для России в период перехода к другой экономической системе, технологическому укладу большое значение, и важно суметь претворить в жизнь те преимущества, которые у нее есть в силу своего предыдущего развития, громадной территории, хозяйственного потенциала.

Формами производственной кооперации в соответствии с классификацией Европейской экономической комиссии ООН являются:

- предоставление лицензий на условиях оплаты продукцией, выпускаемой по этим лицензиям;
- поставка производственных линий и заводов с оплатой производимой на них продукции;

¹ Фомина Н. А. Государственное управление внешнеторговой деятельностью // Международное публичное и частное право. 2009. № 6.

- совместное производство на основе специализации;
- подрядная кооперация;
- совместные предприятия.

В индустриальных странах одной из прогрессивных форм производственной кооперации является *франчайзинг*, когда компания одной страны разрешает предприятию (фирме) другой страны производить продукцию под своим фирменным наименованием, предоставляя технологию, комплектующие изделия, оказывая консультации и т. д. В России таким образом работают, например, организации компаний Toyota Motor Corporation, Volkswagen, фирмы Eastman Kodak Company, Adidas AG, McDonalds и др.

Управляя ВЭД, правительство страны все больше внимания уделяет *международному лизингу* — приобретению имущества у нерезидентов на конкретный срок на определенных условиях с правом последующего выкупа. В целях поддержки своих товаропроизводителей правительства многих стран дотируют их продукцию, которая идет на российский рынок, и она оказывается дешевле, чем отечественная, которая не имеет такого финансирования. Необходимо, используя этот вид ВЭД, больше учитывать незагруженность многих промышленных предприятий.

Международная специализация производства — следующая форма данного вида сотрудничества, позволяющая достигнуть значительного роста объемов производства и соответствующей рентабельности.

Международное научно-техническое сотрудничество включает в себя совместную разработку научно-технических проблем, обмен научными результатами, совместную подготовку научных кадров. В настоящее время в России создаются международные научно-технические центры и организации, подписываются соглашения о сотрудничестве в этой сфере со странами СНГ, Европейского союза. Роль государства — формирование благоприятных, в том числе и правовых, условий для функционирования инновационной системы России в мировом хозяйстве. Меры для достижения данной цели:

- организация наукоемких совместных производств совместно с партнерами, доминирующими на конкретных рынках;
- реализация совместных проектов по коммерциализации результатов на территории России;
- привлечение передового опыта коммерциализации результатов НИОКР, доступ к мировым информационным ресурсам, привлечение прямых иностранных инвестиций;
- формирование системы изучения конъюнктуры товарных рынков, а также спроса на российскую продукцию на внешнем и внутреннем рынках;

- развитие связей с новыми индустриальными странами для привлечения инвестиций в научно-техническую сферу и выхода на новые рынки знаний и высоких технологий;
- расширение экспорта высоких технологий, наукоемких товаров и услуг, включая инжиниринг, в новые индустриальные и развивающиеся страны;
- торговля традиционными технологиями с развивающимися странами и т. д.¹.

Военно-техническое сотрудничество, кроме достижения определенных политических целей государства, способствует росту экспорта вооружений, развитию научно-технической и экспериментальной базы оборонных отраслей промышленности, научно-исследовательских организаций, решению задач по утилизации собственных вооружений, военной техники, а также из других стран. В настоящее время военно-техническое сотрудничество стало одной из основных форм внешнеэкономической деятельности России со многими странами, поскольку ее продукция конкурентоспособна, а по размеру экспорта Российская Федерация уступает в мире только США.

Научно-техническое сотрудничество может проявляться в форме разнообразных совместных научных мероприятий, в том числе технологического обмена, т. е. взаимопроникновения научно-технических знаний и производственного опыта как результат совместных исследований на заказных началах, осуществляемых различными странами. Оптимальной его формой выступает передача технологий на основе лицензионных соглашений. С 1996 г. в России лицензионная торговля рассматривается Правительством как приоритетная форма ВЭД, и соответственно были разработаны мероприятия, реализация которых будет способствовать обновлению экономики России и переводу ее на инновационный путь развития.

13.3. Методы регулирования внешнеторговой деятельности в России

Для современной экономики России самым массовым видом внешнеэкономической деятельности является внешнеторговая деятельность (ВТД) — предпринимательская деятельность в области международно-

¹ Джабиев А. П. Основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности России : учебник. М., 2012. С. 53.

го обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности¹.

Регулирование ВТД осуществляется в целях обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации.

Рубежным документом в данной сфере стал принятый в 2003 г. Федеральный закон РФ от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где на законодательном уровне были закреплены механизмы регулирования внешней торговли. Другой важный документ — «Концепция развития государственной финансовой гарантийной поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации», принятая Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 1493-р, которая определила основные цели и дальнейшие задачи государственной финансовой поддержки экспорта. Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» предусматривает освобождение экспортируемых товаров от НДС.

Основные принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности:

- защита государством прав и законных интересов участников ВТД;
- равенство и недискриминация участников ВТД;
- взаимность в отношении другого государства;
- обеспечение выполнения обязательств России по международным договорам и осуществление возникающих из этих договоров прав России;
- гласность, обоснованность и объективность применения мер государственного регулирования ВТД;
- исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность;
- обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- обеспечение права на обжалование в судебном или ином установленном законом порядке незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц;
- единство системы государственного регулирования ВТД;
- единство применения методов государственного регулирования ВТД на всей территории России.

Расширение ВТД можно достигнуть с помощью определенных инструментов, которые условно можно объединить в две группы.

¹ Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. Ст. 2. // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

Первую группу составляют инструменты, воздействующие через стоимостные показатели на динамику, объем, структуру и географию внешнеторговых потоков. Сюда относятся таможенные пошлины и таможенные сборы, налогообложение экспортно-импортных операций, таможенная номенклатура, порядок определения таможенной стоимости, система тарифных льгот и т. п.

Во вторую группу входят административные средства — квотирование, лицензирование, установление запретов на перемещение отдельных товаров, предписания санитарного и ветеринарного характера, технические стандарты и т. д.

Если инструменты первой группы воздействуют на внешнеторговую деятельность опосредованно — через стоимостной фактор, то инструментов второй группы позволяет государству осуществлять непосредственное вмешательство в процесс внешнеторгового обмена².

Меры государственного регулирования внешнеэкономической деятельности подразделяются на таможенно-тарифные и нетарифные.

Тарифные методы регулирования наиболее распространены, они постоянно используются в форме импортных и в меньшей степени экспортных пошлин. Все товары, ввозимые в Россию или вывозимые из нее, подлежат таможенному оформлению.

Таможенно-тарифные методы направлены на регулирование операций по экспорту и импорту для защиты внутреннего рынка и стимулирования структурных изменений в экономике России.

Таможенный тариф — система ставок таможенных пошлин, которыми облагаются ввозимые в страну или вывозимые из нее товары. Он выполняет следующие функции:

- фискальную — обеспечивает пополнение доходной части бюджета;
- защитную — предохраняет национальную экономику от чрезмерной конкуренции;
- регулирующую — оказывает влияние на формирование структуры производства, поощряя развитие одних отраслей и сдерживая развитие других.

В соответствии с Концепцией развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции³ поддерж-

² Тимошин В. А. Понятие государственного регулирования внешнеторговой деятельности // Административное право о процесс. 2011. № 3.

³ О концепции развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации : Распоряжение Правительства РФ 1493-р от 14.10.03 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vch.ru/cgi-bin>.

ка экспорта в России была направлена на стимулирование производства и реализацию экспортных товаров путем защиты экспортеров от политических и долгосрочных коммерческих рисков и включала в себя предоставление различных форм государственных гарантий, предоставление экспортных кредитов, выравнивание уровня процентных ставок по кредитам экспортерам и импортерам (их банкам).

Для проведения государственной политики по поддержке и стимулированию российского экспорта, а также контроля для обеспечения безопасности страны функционирует Федеральная служба по техническому и экспортному контролю¹.

Задачи развития российской экономики вызывают необходимость более тесно интегрировать таможенно-тарифную политику в процессы диверсификации, структурной перестройки и внедрения инноваций в отечественный производственный комплекс.

Министерство экономического развития РФ постоянно ведет работу по совершенствованию системы идентификации и преодоления торговых барьеров в странах, которые защищают свою экономику от российских товаров. Несовершенные двусторонние и многосторонние соглашения не обеспечивают благоприятные условия для доступа российских предпринимателей на внешние рынки, не предусматривают необходимых средств защиты их экономических прав и интересов, существует дискриминация торговыми партнерами России отечественных производителей и экспортеров при проведении антидемпинговых расследований и т. п.

В целях устранения торговых барьеров во взаимной торговле Правительство РФ и министерство экономического развития осуществляют работу по формированию торгового режима между государствами — участниками ЕврАзЭС и Таможенного союза. Одним из значительных факторов в обеспечении благоприятных условий доступа на внешние рынки должно стать присоединение России к ВТО, что позволит перейти на качественно новый уровень в устранении дискриминационного подхода в установлении торговых барьеров нашими торговыми партнерами.

Согласно ст. 21 «Закона о государственном регулировании внешнеторговой деятельности» Правительство РФ в исключительных случаях может установить такую форму нетарифного регулирования, как количественные ограничения, например временные ограничения или запреты экспорта товаров для предотвращения либо уменьшения критического недостат-

¹ Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю // Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г., № 1085.

ка на внутреннем рынке продовольственных или иных товаров, которые являются важными для внутреннего рынка Российской Федерации.

В соответствии с тарифными преференциями, которые Россия может предоставлять иностранным государствам, осуществляется беспошлинный ввоз товаров из наименее развитых стран (Афганистана, Бенина, Мали, Эфиопии и других — всего 47 стран) и из стран СНГ — участников Таможенного союза.

Нетарифные методы регулирования — различные технические, административные меры, а также мероприятия по защите здоровья людей, охране окружающей природы, защите национальной безопасности и др.

К нетарифным методам регулирования относятся:

- *лицензирование*, т. е. выдача специальных разрешений на ввоз и вывоз ряда товаров — лицензий. Лицензии бывают разовыми и генеральными (сроком на один год). Лицензированию подлежат квотируемые товары, специфические товары, товары двойного назначения, монополия на торговлю которыми установлена государством;
- *квотирование* (определение квоты) — запрет и ограничение экспорта и (или) импорта. Применяется как защитная мера, когда резко возросший импорт угрожает национальному производству определенных товаров, и соответствует правилам мировой торговли, установленным ГАТТ/ВТО.

В список товаров, на экспорт которых из России установлены квоты и требуются лицензии, входит 12 товарных групп: нефть, газ, цветные металлы, энергия, целлюлоза, пшеница, спирт, рыба и др.²

Выдача всех лицензий осуществляется только субъектами, зарегистрированными на территории России.

Общие квоты экспорта товаров включают в себя квоты:

- для государственных нужд;
- для предприятий;
- региональные;
- для аукционной продажи.

Руководство страны предпринимает шаги по развитию инновационной сферы производства высокотехнологичной продукции и изделий с высокой степенью переработки для активизации выхода на мировой рынок. Для этого вводится гарантийная поддержка экспорта промыш-

² Грибов В. Д., Грузинов В. П., Кузьменко В. А. Экономика организации (предприятия). М., 2012.

ленной продукции; возмещение части процентных ставок по экспортным кредитам; предоставление экспортных кредитов (экспортеру, иностранному покупателю или его банку); страхование экспортных контрактов от коммерческих и политических рисков.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) явилась стратегическим ориентиром для модернизации структуры российского экспорта и ознаменовала новый этап в развитии системы государственной поддержки экспорта.

Все инструменты государственной поддержки экспорта можно объединить в три группы.

Первая группа — стимулирование экспортного производства (в виде субсидий, гарантирования частных вложений, предоставления грантов производителям, стимулирования прямых иностранных инвестиций, субсидирования научно-исследовательских работ, создания свободных экономических зон).

Вторая группа — прямая поддержка экспорта (экспортное кредитование, страхование торговли и инвестиций от экономических и политических рисков, участие в уставном капитале фирм, созданных за рубежом, содействие в выставочно-ярмарочной деятельности национальных фирм за рубежом, информационное содействие).

Третья группа — меры торгово-политического характера по лоббированию интересов национальных производителей на национальных рынках, в частности лоббирование интересов, борьба с антидемпингом и другими ограничениями на внешних рынках.

Путем поддержки экспорта и производств, ориентированных на экспорт, Правительство может добиваться смешанного государственно-коммерческого финансирования инвестиционных проектов.

Меры по стимулированию экспорта включают в себя:

- организацию оперативной работы государственных органов по продвижению российской экспортной продукции и защите интересов отечественных товаропроизводителей за рубежом;
- организацию выставок-ярмарок, других специализированных мероприятий (конференций, симпозиумов и т. п.);
- широкое привлечение представителей российских деловых кругов к проведению совместных мероприятий по стимулированию экспорта;
- проведение научных исследований в сфере ВЭД;
- подготовку квалифицированных кадров.

Большинство российских предпринимателей недооценивают значение реализации продукции и услуг в близко расположенные страны. По-прежнему предприниматели, занимающиеся внешней торговлей и другими формами ВЭД, ориентируются на страны Европы, Америки, Азии, хотя можно с уверенностью сказать, что многим субъектам РФ гораздо легче сбывать свою продукцию в ближнем зарубежье.

13.4. Особые экономические зоны как механизм повышения эффективности функционирования национального хозяйства

Эффективной формой внешнеэкономической деятельности является создание особых (свободных) экономических зон. По своей сути сводные (особые) экономические зоны являются институтом, объединяющим государственные и частные интересы, в рамках которого экономика государства становится более привлекательной для инвестиций и принимает выгодный экспортно ориентированный характер, а бизнес получает пакет преференций, сполна оправдывающих осуществленные вложения¹.

Под **особой (свободной) экономической зоной (ОЭЗ)** понимается часть территории страны с особым действующим режимом. Это касается в первую очередь таможенного регулирования экспортно-импортных операций, визового оформления, налогообложения, лицензирования, банковской и страховой деятельности, управления зоной и др.

Среди характерных черт ОЭЗ специалисты выделяют следующие:

- а) применение различных видов льгот и стимулов. К ним относятся:
 - внешнеторговые льготы — снижение или отмена экспортных и импортных пошлин, упрощенный порядок осуществления внешнеторговых операций;
 - фискальные стимулы, связанные с налоговым стимулированием конкретных видов деятельности. Льготы могут затрагивать налоговую базу, отдельные ее компоненты, уровень налоговых ставок, вопросы постоянного или временного освобождения от налогообложения;
 - финансовые методы, включающие различные формы субсидий, предоставляемых как в прямом виде — за счет бюджетных

¹ Боровских Е. Правовой механизм реорганизации резидента особой экономической зоны как один из пробелов законодательства [Электронный ресурс]. URL: www.rosez.ru.

- средств и государственных кредитов, так и косвенно — в виде установления низких цен на коммунальные услуги, снижения арендной платы за пользование земельными участками и т. п.;
- административные меры, упрощающие процедуры регистрации предприятий, режима въезда-выезда иностранных граждан;
 - б) наличие локальной, относительно обособленной системы управления зоной, наделенной правом принимать самостоятельные решения в широком экономическом спектре;
 - в) всесторонняя поддержка со стороны центральной государственной власти.

Один из факторов, определяющий успешность ОЭЗ, — это правильное размещение зоны. Большинство международных экспертов сходятся в том, что размещать ОЭЗ необходимо там, где уже есть подобные виды экономической деятельности, которые собираются развивать, или есть необходимая инфраструктура¹.

Мировая практика выработала ряд требований к размещению особой экономической зоны:

- благоприятное транспортно-географическое положение;
- высокий уровень развития производственного потенциала, наличие развитых транспортных коммуникаций и инфраструктуры;
- богатый природно-ресурсный потенциал (запасы полезных ископаемых, лесных ресурсов и т. д.).

В ряде случаев формирование ОЭЗ происходит в районах нового хозяйственного освоения, не имеющих соответствующей инфраструктуры и развитой промышленности. Это оказывается целесообразным, если создание зоны служит реализации приоритетных государственных проектов и программ.

Успешное функционирование особых экономических зон способствует интеграции природных, рекреационных и культурно-исторических ресурсов, а также росту занятости, снижению безработицы и преодолению экономической слабости региона.

Создание ОЭЗ дает дополнительный импульс развитию страны и повышает ее инвестиционную привлекательность. В середине 2000-х гг. в мире действовало более 1 000 ОЭЗ — техноградов, а объем мирового рынка информационных технологий составлял более 900 млрд долл. Доля России на этом рынке — около 0,7%, примерно 7 млрд долл.

¹ Concluding Remarks by Mr. Dimitris Tsitsiragos, Director South Asia, IFC [Электронный ресурс]. URL: www.ifc.org/ifcext/southasia.nsf/Content/SEZWorkshop.

Мировая практика создания специальных экономических зон с офшорным статусом удачно проявилась в США (штат Делавэр), Великобритании (острова Джерси, Мен, Виргинские и др.), Гибралтар, странах Центральной Америки и Карибского бассейна. Также это было успешно реализовано в Китае с особыми экономическими режимами в Сянгане (Гонконг) и Аомыни (Макао).

В России долго не существовало унифицированных правил, определяющих правовой режим экономических зон. Законодательство было представлено несколькими нормативными актами создания экономических зон в конкретном регионе, что фактически превратило созданные СЭЗ в 1990-е гг. в нерегулируемые территории, на которых применялись схемы ухода от уплаты таможенных пошлин и налоговых платежей.

Федеральный закон, принятый в 2005 г.², внес кардинальные изменения в отечественное законодательство. В соответствии с ним *особая экономическая зона* — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

Решение о создании особой экономической зоны на территории субъекта РФ и территории муниципального образования принимается Правительством РФ и оформляется **постановлением** Правительства исходя из утвержденных им **критериев**³:

1. Наличие естественных экономико-географических конкурентных преимуществ для реализации инвестиционных проектов, соответствующих специализации предполагаемой к созданию особой экономической зоны.
2. Соответствие целей создания особой экономической зоны приоритетам комплексного территориального развития (Концепции, ФЦП и другим программам).

² Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12141177/> <http://www.rg.ru/2005/07/27>.

³ Об утверждении критериев создания особой экономической зоны : Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2012/4/26>.

3. Прогнозная положительная динамика роста объемов доходов, поступающих в бюджет.
4. Наличие инвестиционных проектов и потенциальных инвесторов.
5. Обоснованность плановых показателей развития инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры.
6. Наличие обоснования прогнозных показателей эффективности функционирования предполагаемой к созданию особой экономической зоны.
7. Наличие не менее одного хозяйственного общества, намеревающегося осуществлять функции управляющей компании.
8. Возможность обеспечить резидентов необходимыми ресурсами, в том числе кадровыми.
9. Наличие успешного опыта реализации крупных инвестиционных проектов.
10. Наличие на территории инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры.
11. Наличие утвержденных документов территориального планирования субъекта РФ.

На территории Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны следующих типов:

- 1) промышленно-производственные;
- 2) технико-внедренческие;
- 3) туристско-рекреационные;
- 4) портовые.

Особые экономические зоны одного типа или нескольких типов могут быть объединены решением Правительства РФ в кластер. Также в соответствии с Законом от 29 декабря 2006 г. «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» на территории России могут создаваться *игорные зоны*.

Промышленно-производственные зоны создаются не более чем на трех участках территории, площадь которых составляет не более 40 км². Технико-внедренческие особые экономические зоны создаются не более чем на трех участках территории, общая площадь которых не превышает 4 км². Туристско-рекреационные и портовые особые экономические зоны могут создаваться на одном или нескольких участках территории. Портовые зоны могут охватывать территории морских, речных портов, аэропортов, выполняющих международные воздушные

перевозки, а также территории, предназначенные для их строительства, реконструкции и эксплуатации. Площадь портовой зоны должна быть не более 50 км².

На территории особой экономической зоны не допускается:

- 1) размещение объектов жилищного фонда (кроме туристско-рекреационной особой экономической зоны);
- 2) разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением минеральных вод и других природных лечебных ресурсов;
- 3) производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

Финансирование создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны производится за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

Особая экономическая зона создается на 49 лет и продлению не подлежит.

Досрочное прекращение существования особой экономической зоны допускается только в случае, если:

- 1) это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- 2) в течение трех лет с даты создания ОЭЗ не заключено ни одного соглашения об осуществлении соответствующей деятельности либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты;
- 3) в течение трех лет подряд в особой экономической зоне ее резидентами не осуществляется соответствующая деятельность.

Решение о досрочном прекращении существования особой экономической зоны принимается Правительством РФ.

Предполагается, что создание и функционирование таких территорий привлечет иностранные и отечественные инвестиции в целях развития экспортопроизводящих отраслей промышленности путем установления льготного режима осуществления предпринимательской деятельности.

В России в 2013 г. функционировало 17 ОЭЗ четырех типов: 2 промышленно-производственные, 4 технико-внедренческие и 8 туристско-рекреационных, 3 портовые. В экономических зонах запущены современные производства, формируются центры по разработке новой продукции и развитию высокотехнологичных отраслей — телекоммуникационных и информационных технологий, в области энергетики и энергосбережения, медицинских и биотехнологий в сфере здравоохранения. Кроме

того, в стране продолжают функционировать ОЭЗ в Магаданской и Калининградской областях, созданные в переходный период на основе специально принятых для них законов.

ОЭЗ технико-внедренческого типа созданы в четырех регионах: Москва (Зеленоград), Московская область (Дубна), Санкт-Петербург и Томск. ОЭЗ промышленно-производственного типа сформированы в двух субъектах РФ: Липецкая область и Республика Татарстан (Елабуга). ОЭЗ должны стать инкубатором передовых технологий, идей, наукоёмких производств. Так, ЗАО «Научно-производственная фирма «Микран» (резидент Томской ОЭЗ) в 2012 г. выпустило первую партию базовых станций сетей мобильной связи четвертого поколения (4G) по технологии Long Term Evolution (LTE).

К 2013 г. в России существовало три портовые зоны. Это морские порты в Мурманске и Советской Гавани в Хабаровском крае, а также авиационный хаб в Ульяновске, где находится логистический центр НАТО для транспортировки грузов из Афганистана.

Уход от монопрофильности экономики многих регионов России возможен при условии реализации инвестиционных проектов и развития особых зон экономического благоприятствования.

Вопросами функционирования экономических зон занимается Минэкономразвития РФ. В их числе:

- управление особыми экономическими зонами;
- проведение конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ;
- осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества,
- отбор заявок на создание особых экономических зон, выдачу разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию в границах ОЭЗ;
- управление и распоряжение объектами недвижимости, расположенными на территории особой экономической зоны и находящимися в государственной и муниципальной собственности;
- осуществление мониторинга реализации соглашений о создании особых экономических зон и т. п.

Для управления особыми экономическими зонами созданы Наблюдательный совет особой экономической зоны, Экспертный совет по особым экономическим зонам, открытое акционерное общество «Особые

экономические зоны», а также территориальные органы по управлению особыми экономическими зонами.

Наблюдательный совет особой экономической зоны создается для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, хозяйствующих субъектов по развитию особой экономической зоны, контролю выполнения соглашения о создании особой экономической зоны, за расходованием бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории, а также для рассмотрения и утверждения перспективных планов развития особой экономической зоны. Порядок формирования и прекращения деятельности наблюдательного совета устанавливается в соглашении о создании особой экономической зоны.

Наблюдательный совет осуществляет рассмотрение следующих вопросов:

- разработка перспективных планов развития особой экономической зоны и их реализация;
- участие новых резидентов в особой экономической зоне и ознакомление с их бизнес-планами;
- исключение из особой экономической зоны резидентов, не выполняющих условия соглашения о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности;
- выполнение соглашения о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности;
- выполнение обязательств исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в соответствии с соглашением о создании особой экономической зоны;
- досрочное прекращение существования особой экономической зоны;
- использование бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории особой экономической зоны;
- подготовка информации по запросам вышестоящих структур.

Экспертный совет по особым экономическим зонам формируется в целях организации и проведения экспертной оценки бизнес-планов. Совет подготавливает по итогам экспертной оценки решения о поддержке бизнес-плана либо об отказе в ней, а также разрабатывает предложения и рекомендации по совершенствованию системы экспертной оценки бизнес-планов.

В 2006 г. в целях обеспечения условий для создания объектов инфраструктуры, предназначенных для функционирования и управления ОЭЗ, было образовано **открытое акционерное общество «Особые экономические зоны»** (ОАО «ОЭЗ»), его единственным акционером является государство. Основной его целью является извлечение прибыли. ОАО «ОЭЗ» занимается строительством объектов инфраструктуры особых экономических зон, а также решает вопросы их материально-технического, финансово-экономического, организационного и иного обеспечения. Оно обеспечивает реализацию соглашений о создании особых экономических зон и управляет объектами ОЭЗ.

В состав ОАО «ОЭЗ» входят дочерние общества и филиалы.

При ОАО «ОЭЗ» функционируют инвестиционный совет и экспертно-технический (научный) совет.

В регионах, осуществляющих формирование ОЭЗ, создаются **территориальные органы по управлению особыми экономическими зонами**.

Постановлением Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» установлены правила проведения оценки эффективности функционирования особых экономических зон. Заниматься этим поручено Минэкономразвития России. Оценка проводится ежегодно в отношении каждой ОЭЗ. Анализируется целый перечень показателей:

- а) абсолютные количественные показатели функционирования зоны;
- б) относительные количественные показатели, отражающие эффективность деятельности резидентов особой экономической зоны;
- в) относительные количественные показатели, отражающие эффективность вложения средств всех бюджетов в создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры зоны;
- г) относительные количественные показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона, на территории которого она создана;
- д) относительные количественные показатели, отражающие деятельность управляющей компании по исполнению функций по управлению ОЭЗ и созданию объектов инфраструктуры в соответствии с перечнем объектов инфраструктуры.

Государственная экономическая политика в ОЭЗ устанавливает особый административный режим и режим землепользования, специальный порядок предоставления налоговых и таможенных преференций.

В результате все это должно обеспечить выполнение главной цели создания особых экономических зон — повышение эффективности функционирования национального хозяйства.



Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте сущность и задачи внешнеэкономической политики и внешнеэкономической деятельности.
2. В чем заключается роль Президента и Правительства РФ в регулировании ВЭД?
3. Какие экономические цели преследует формирование Таможенного союза?
4. Назовите преимущества формирования международного финансового центра в России.
5. Как вступление России в ВТО повлияет на экономику страны в ближайшие годы?
6. Охарактеризуйте основные виды внешнеэкономической деятельности.
7. Перечислите основные принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности.
8. Охарактеризуйте товарную структуру экспорта и импорта Российской Федерации, ее специфику.
9. Назовите меры государства, стимулирующие развитие экспортного сектора экономики.
10. Перечислите критерии создания особых экономических зон в рыночной экономике.
11. Какие виды ОЭЗ культивируются в России?
12. Что используете в качестве инструментов роста экономики в ОЭЗ.
13. Какие элементы включает система государственных органов управления особыми экономическими зонами?
14. Какие критерии используются для оценки эффективности функционирования особых экономических зон?

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Институциональный анализ и экономика России / под ред. В. Т. Рязанова. — М. : Экономика, 2013.
2. Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. — М. : ВладДар, 1993.
3. Государственное регулирование экономики : учебное пособие / под ред. И. Н. Мысляевой, Н. П. Кононковой. — М. : Изд-во МГУ, 2010.
4. Капканщиков С. Г. Государственное регулирование экономики : учебное пособие. — М. : КноРус, 2012.
5. Крауч К. Странная не-смерть неолиберализма. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012.
6. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата. — М. : Эксмо, 2009.
7. Мир в цифрах — 2013. Карманный справочник : пер. с англ. — М. : Олимп-Бизнес, 2013.
8. Кушлин В. И. Государственное регулирование экономики : учебник. — М. : Экономика, 2013.
9. Мищенко В. В. Государственное регулирование экономики : учебное пособие. — М. : Инфра-М, 2002.
10. Национальная экономика : учебник / под общ. ред. Р. М. Нуреева. — М. : Инфра-М, 2010.
11. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. — М. : Изд.-во Института Гайдара, 2011.
12. Российский статистический ежегодник. 2012 : стат. сб. / Росстат. — М., 2012.
13. Социальная политика : учебное пособие / Г. А. Ахинов, С. В. Калашников. — М. : Инфра-М, 2009.
14. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. — М. : Инфра-М, 1997.
15. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. — М. : Экономика, 2005.
16. Харченко Е. В., Вертакова Ю. В. и др. Государственное регулирование экономики : учебное пособие. — М. : КноРус, 2011.
17. Экономические дискуссии XXI века: М. Е. Портер, А. Смит, К. Маркс, Дж. С. Милль, Н. Д. Кондратьев, А. В. Чайнов, А. А. Богданов / под ред. Е. Е. Румянцева. — М. : Инфра-М, 2011.

Для заметок

Учебное издание

Мищенко Валерий Викторович
Мищенко Ирина Константиновна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебное пособие

Редактор Е. М. Федяева
Подготовка оригинал-макета: О. В. Майер

Издательство Алтайского государственного университета

Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997 г.

Подписано в печать 22.10.2013

Форма 60x84/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Усл. печ. л. 20,46. Тираж 500 экз. Заказ 313.

Типография Алтайского государственного университета:

656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66