

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

В. Ю. Цибульникова

---

---

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ**

---

---

Учебное пособие

Томск  
«Эль Контент»  
2014

УДК 330.342.173(075.8)  
ББК 65.050я73  
Ц 569

Рецензенты:

**Красина Ф. А.**, доцент кафедры экономики ТУСУРа;  
**Куимова М. С.**, финансовый аналитик ЗАО «ИнвестАгент» в г. Томске.

**Цибульникова В. Ю.**

Ц 569 Государственное регулирование экономики : учебное пособие /  
В. Ю. Цибульникова. — Томск : Эль Контент, 2014. — 156 с.

ISBN 978-5-4332-0161-3

В учебном пособии рассматриваются научные основы и организация государственного регулирования экономики, методы регулирования различных типов экономики, в том числе рыночной экономики переходного периода. Раскрывается порядок государственного регулирования отношений собственности, отраслей материального производства, рынка труда, финансового рынка территориальных пропорций, природопользования, внешних экономических связей.

Описаны имеющиеся у правительства и центрального банка инструменты реализации целей бюджетно-налогового и денежно-кредитного регулирования национальной экономики. Особое внимание уделено механизмам обеспечения антиинфляционной, структурной политики и политики занятости.

Учебное пособие предназначено для учащихся, работников органов государственного управления, экономических служб предприятий и организаций, а также читателей, интересующихся проблемами экономической политики государства.

УДК 330.342.173(075.8)  
ББК 65.050я73

ISBN 978-5-4332-0161-3

© Цибульникова В. Ю., 2014  
© Оформление.  
ООО «Эль Контент», 2014

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>1 Теоретические основы экономической деятельности государства</b>	<b>7</b>
1.1 Обоснование необходимости государственного регулирования экономики . . . . .	7
1.2 Экономические функции государства в современных условиях . . . . .	20
1.3 Система государственного регулирования экономики и ее эффективность . . . . .	22
<b>2 Фискальная и денежно-кредитная политика государства</b>	<b>29</b>
2.1 Государственный бюджет как инструмент макроэкономического регулирования . . . . .	29
2.2 Взаимосвязь дефицита бюджета и государственного долга . . . . .	39
2.3 Современная кредитная система, ее структура и функции . . . . .	41
2.4 Инструменты и типы денежно-кредитной политики . . . . .	42
2.5 Таргетирование инфляции как тактическая цель денежно-кредитной политики . . . . .	52
<b>3 Государственная политика в сфере управления государственным сектором</b>	<b>59</b>
3.1 Государственная и муниципальная собственность: сущность и основные формы проявления, принципы управления . . . . .	59
3.2 Подходы к управлению государственной собственностью . . . . .	63
<b>4 Государственное регулирование инвестиционно-инновационной деятельности</b>	<b>65</b>
4.1 Роль государства в стимулировании инвестиционной деятельности . . . . .	65
4.2 Инвестиционно-инновационная деятельность — необходимое условие экономического роста . . . . .	73
4.3 Стратегия государственного регулирования инновационной деятельности . . . . .	78
<b>5 Государственная экономическая политика в отношении сферы промышленности</b>	<b>81</b>
5.1 Функционирование сферы промышленности в государстве: сущность и цели . . . . .	81
5.2 Рыночный механизм, экономические методы и стимулы развития промышленного комплекса в РФ . . . . .	85

<b>6</b>	<b>Регулирование рынка ценных бумаг</b>	<b>89</b>
6.1	Сущность и цели системы регулирования рынка ценных бумаг . . . .	89
6.2	Государственное регулирование рынка ценных бумаг и его методы .	91
<b>7</b>	<b>Социальная политика государства</b>	<b>95</b>
7.1	Сглаживание дифференциации доходов и борьба с бедностью . . . . .	95
7.2	Политика государства в трудовой сфере . . . . .	100
7.3	Государственное пенсионное обеспечение . . . . .	107
7.4	Политика государства в сфере здравоохранения и образования . . . .	108
7.5	Государственная политика в решении жилищной проблемы . . . . .	109
<b>8</b>	<b>Антимонопольное регулирование и формирование конкурентной политики</b>	<b>113</b>
8.1	Основные элементы антимонопольной политики и практики . . . . .	113
8.2	Государственная защита рынка от недобросовестной конкуренции .	116
8.3	Особенности антимонопольной политики государства в сфере естественных монополий . . . . .	120
<b>9</b>	<b>Государственная региональная политика</b>	<b>124</b>
9.1	Содержание, цели и задачи региональной политики . . . . .	124
9.2	Задачи и направления совершенствования региональной политики России . . . . .	127
<b>10</b>	<b>Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды</b>	<b>129</b>
10.1	Цели и задачи государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования . . . . .	129
10.2	Формы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в России . . . . .	135
<b>11</b>	<b>Регулирование внешнеэкономической деятельности</b>	<b>139</b>
11.1	Основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации . . . . .	139
11.2	Методы и инструменты государственного регулирования внешнеторговых отношений . . . . .	140
11.3	Основные направления внешнеэкономической политики государства . . . . .	145
	<b>Заключение</b>	<b>149</b>
	<b>Литература</b>	<b>150</b>
	<b>Глоссарий</b>	<b>152</b>

---

# ВВЕДЕНИЕ

---

Современный рынок является неотъемлемым атрибутом любой эффективной модели социально-экономического устройства общества. Не менее важным компонентом любой экономической системы современного общества является государство. Мировым опытом подтверждено, что без активной регулирующей роли государственных институтов не может быть динамично развивающейся, базирующейся на современных научно-технических достижениях социально ориентированной рыночной экономики.

Анализ роли и функций государства, инструментов проводимой им экономической политики позволяет выработать комплексный подход к преодолению инфляции и безработицы, обоснованию альтернативных вариантов обеспечения экономического роста страны, поиску оптимальных путей разрешения социальных проблем, стабилизации денежного обращения и финансовой системы. Такая прикладная макроэкономика дает возможность определить и обосновать необходимую на данный момент степень государственного присутствия в экономике той или иной страны.

Необходимо понимать, что в условиях современной смешанной экономики государство является партнером и конкурентом частных компаний и несет ответственность за производство специфических товаров и услуг.

Исходя из этого целями учебного курса являются обоснование принципиальной правомерности и необходимости вмешательства государства в экономику в условиях рыночного хозяйства; изучение методов воздействия государства на экономику; характеристика инструментов государственного регулирования. Следовательно, курс дает целостное представление о тех проблемах, которые решает государство в экономике, базовых целях, основных понятиях. Это позволит, во-первых, будущим специалистам осмысливать реальные действия государства под углом зрения современной теории и соответственно принимать грамотные управленческие решения; во-вторых, осваивать специальную литературу.

## Соглашения, принятые в книге

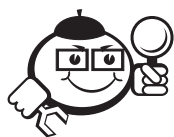
Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....  
 Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.  
 .....



.....  
 Эта пиктограмма означает внимание. Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор здесь может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.  
 .....



..... **Пример** .....

Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.  
 .....



..... **Контрольные вопросы по главе** .....

---

## Глава 1

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

---

### 1.1 Обоснование необходимости государственного регулирования экономики

*Государственное регулирование экономики является научной экономической дисциплиной, изучающей формы участия государства в экономической жизни страны с помощью методов и рычагов воздействия на социально-экономические процессы, обеспечивающих эффективное формирование рыночных отношений.* Государственное регулирование экономики охватывает все стороны общественного воспроизводства. Государственное регулирование особенно необходимо при проведении экономических реформ — реформировании собственности, материального производства, рынка труда, финансового рынка. Исключительно важна роль государственного регулирования в территориальном развитии, определении внутрирегиональных и межрегиональных пропорций, выравнивании уровней социально-экономического развития регионов, формировании региональных рынков. Необходимо регулирование природопользования, внешнеэкономических связей. Государство должно регулировать процесс структурной перестройки экономики в соответствии с главной целью рыночных отношений — социологизацией, повышением материального благосостояния населения [1].

Рассматривая роль государства в экономике, одна группа ученых склонна усматривать в государственном присутствии реальную угрозу экономической свободе, мощный тормоз повышения эффективности производства, другая не менее многочисленная группа специалистов, напротив, считает вторжение властей в хозяйственную жизнь неременным условием корректировки очевидных несовершенств рыночного хозяйства. Результатом явился вывод о том, что государственное вмешательство в рыночный механизм оправданно лишь в случае, если данный меха-

низм саморегулирования доказывает свою неспособность разрешить те или иные социально-экономические проблемы. Это называется теорией провалов (фиаско, недостаточности, несостоятельности) рынка. Признавая неоспоримые преимущества рыночной экономики перед экономикой командной, экономическая наука вынуждена констатировать, что и рыночная система не справляется с целым рядом вопросов или решает их недостаточно эффективно.



.....  
**Провалы рынка** — ситуация, при которой рыночный механизм не в состоянии обеспечить оптимальное размещение, эффективное и справедливое использование ресурсов.  
 .....

Согласно теории рыночных провалов экономическая роль государства как совокупного менеджера заключается в том, чтобы корректировать подобные рыночные провалы, дополняя своей «видимой рукой» «невидимую руку» рынка. При этом каждый тип провалов рыночного механизма предполагает определенный тип государственного вмешательства.

Проявлениями рыночных провалов являются следующие основные факторы:

1. *Игнорирование рынком проблемы внешних эффектов.* Рынок не способен отразить в цене полный эффект производства или потребления ряда благ. В результате этого образуются положительные и отрицательные побочные эффекты — издержки или выгоды неких товаров и услуг, не получившие отражения в ценах. Эти эффекты затрагивают интересы так называемых третьих лиц, не выступающих ни покупателями, ни продавцами, т. е. не являющихся непосредственными участниками данной рыночной сделки. Отрицательный внешний эффект появляется в случае, если деятельность одного экономического агента обуславливает издержки других. В результате этого у третьих лиц возникают некомпенсируемые издержки, которые называются издержками перелива. Наиболее очевидные из них связаны с загрязнением окружающей среды [2].



..... **Пример** .....

Так, в случае сброса промышленных стоков целлюлозно-бумажного комбината издержки перелива несут потребители воды, купальщики, рыбаки. Примерами отрицательных внешних эффектов могут также служить выбросы из труб металлургического комбината, шум самолетов во Внукове, ночная работа сапожника, проживающего этажом выше, гибель пчел из-за использования ядохимикатов на соседском участке, устройство танцевального зала или автостоянки во дворе жилого дома, строительство гаражных кооперативов и автозаправочных станций в центре микрорайона, автомобильные пробки из-за большого количества маршрутных такси и т. п.

.....  
 Во всех этих случаях в результате переноса фирмами части своих издержек на третьих лиц равновесный объем выпускаемого ими продукта оказывается вы-



ше оптимального уровня и ресурсы поступают в его производство в чрезмерном количестве, т. е. имеет место перепроизводство благ с отрицательными внешними эффектами. Внешние эффекты могут быть связаны не только с издержками, но и с неожиданными выгодами для третьих лиц.



Пример

Например, установление раннего диагноза с помощью ультразвукового исследования или проведение прививок приносят немалую пользу не только непосредственному потребителю услуги, но и государству, которое экономит в дальнейшем на лечении запущенной болезни или борьбе с эпидемиями. Выгоды от образования приобретают не только сами учащиеся — в виде возросшего дохода, но и их будущие работодатели, которые тем самым экономят немалые средства на повышении квалификации своих работников. В выигрыше оказывается и государство, которое получает универсальную рабочую силу, более производительный труд, сокращение преступности, расходов на благотворительность, рост политической активности и т. п.

Однако невозможность усвоения всего эффекта от производства благ с положительными внешними эффектами ведет к недопроизводству этих благ.

В таких ситуациях возникает острая необходимость принятия правительством комплекса мер по урегулированию проблемы нерационального распределения ресурсов, связанной с издержками или выгодами перелива. Данные меры сопряжены с принудительным включением ожидаемых внешних эффектов в расчеты частных фирм, которые вынуждают их заметно корректировать принимаемые решения. Только такая деятельность государства, называемая *интернализацией внешних эффектов*, способна направить рыночную организацию хозяйственной жизни в русло долгосрочных общественных интересов, реализация которых невозможна сегодня без адекватной защиты окружающей среды и поддержки социально-культурной сферы. Чтобы сократить перепроизводство товаров и услуг с отрицательными побочными эффектами и восполнить недопроизводство благ с эффектами положительными, необходимо трансформировать внешние эффекты во внутренние. Для решения данной проблемы А. Пигу предложил использовать корректирующие налоги и субсидии. Корректирующий налог (налог Пигу) — это налог на выпуск товаров и услуг, характеризующихся отрицательными внешними эффектами. Он устанавливается по принципу: *насорил — заплатишь столько, чтобы всегда нашлись желающие за тобой убрать* [2].



Пример

Так, в Соединенных Штатах Америки разновидностями «зеленого» налога Пигу выступают активно внедряемые в хозяйственную практику налоги на выбросы

диоксида углерода, продажу пестицидов, фреонов, бензина, сигарет, производство бумаги, введение платы за въезд в центр города и т. п. Причем главным в механизме действия данных налогов является не наказание виновника загрязнения, а поощрение его к финансированию природоохранных мероприятий за свой счет и реализация тем самым интересов третьих лиц. Предприятию в этом случае становится намного выгоднее построить очистные сооружения, нежели платить корректирующий налог за загрязнение среды обитания.

.....

2. *Незаинтересованность рынка в производстве общественных благ.* Очевидно, что рыночный механизм нацелен на создание преимущественно *частных* благ, которые (как, например, автомобиль, компьютер, обручальное кольцо), во-первых, делимы, а потому доступны индивидуальным покупателям; во-вторых, подвержены действию принципа исключения: только тот субъект, который оплатит равновесную цену, получает продукт, решивший же сэкономить на его покупке исключается из процесса потребления. От них заметно отличаются *общественные* блага.



.....

**Общественные блага** — товары и услуги, которые рыночная система не намерена производить, поскольку они удовлетворяют так называемые неделимые потребности (в эффективном правосудии, экологической стабильности, экономической безопасности, сохранении культурного наследия, общественной гигиене и т. п.).

.....

Помимо неделимости, а значит, невозможности продажи индивидуальным покупателям на них не распространяется принцип исключения: не существует эффективных способов отстранения индивидов-неплательщиков от пользования общественными благами.



### Пример

.....

Классический пример чисто общественного товара — маяк. Его возводят (создают), если выгоды от этого (в данном случае уменьшение кораблекрушений) превышают связанные со строительством затраты. Но выгода одного мореплавателя не способна окупить столь дорогостоящего строительства. В то же время невозможно исключить всех проплывающих мимо моряков из процесса потребления данного блага.

.....

Во многих подобных случаях возникает проблема: люди могут пользоваться выгодами потребления некоторых продуктов, не неся издержек на их производство и эксплуатацию. Поскольку принцип исключения здесь неприменим, частные предприятия не имеют достаточных стимулов к производству общественных благ, и государству приходится брать на себя их финансирование. К числу чисто общественных благ, за которые граждане платят государству налоги, можно отнести национальную оборону, государственное управление, охрану общественного по-

рядка, правосудие, освещение улиц, регулирование паводков, хлорирование воды, борьбу с насекомыми и т. п. Кроме того, существует немало неделимых товаров, к которым принцип исключения вполне может быть применен: мосты и автомагистрали, полицейская и пожарная охрана, библиотеки и музеи, профилактическое медицинское обслуживание и др. Это так называемые *квазиобщественные (смешанные)* блага, которые также нуждаются в немалой финансовой поддержке правительства в связи с их высокой социальной значимостью. В современном обществе развитие системы среднего и высшего образования, обеспечивающее высокое качество рабочей силы, жизненно необходимо не только населению, но и государству. Не менее значимыми являются и гарантии обеспечения доступности качественных медицинских услуг, оказываемых на бесплатной основе, поэтому правительству необходимо воздерживаться как от всеобщей национализации данных сфер, так и от их развития на чисто рыночной основе. К категории квазиобщественных могут быть отнесены и те неделимые блага, производство которых государство не может в полном объеме отдать частным компаниям, но уже не в связи с выгодностью долгосрочных государственных инвестиций в человеческий капитал, как, допустим, в случае с образованием, а по причине высоких транзакционных издержек, связанных с их доведением до потребителя. Наглядным примером могут служить услуги жилищно-коммунального хозяйства, железнодорожного транспорта и связи.

3. *Избыточная концентрация и монополизация производства.* Рыночный механизм основан на конкуренции, однако в ходе конкурентной борьбы закономерно происходит поглощение одних фирм другими, результатом чего становятся концентрация производства и его монополизация. Крупные корпорации и профсоюзы монополизируют рынки товаров и труда, делают цены и заработную плату жесткими, негибкими, малоподвижными, особенно в сторону снижения. В связи с этим перед государством, которое, впрочем, зачастую само становится монополистом, во избежание саморазрушения рынка встает задача защиты конкуренции и антимонопольного регулирования экономики, которое воплощает в себе систему мер экономического, правового, психологического воздействия на предприятия для предупреждения их антиконкурентного поведения на рынке и обеспечивает защиту прав потребителей.

4. *Безработица и инфляция, макроэкономическая нестабильность.* Рыночный механизм неуклонно приводит национальную экономику к равновесию между совокупным спросом и совокупным предложением. Однако на практике такое равновесие вполне может установиться и при неполной занятости производственных ресурсов или завышенном общем уровне цен. Поэтому рыночные условия регулярно вызывают макроэкономическую нестабильность. Если рост безработицы является следствием закономерного перехода от фазы подъема к фазе спада, то инфляция, будучи столь же подверженной закономерностям цикличности, выступает к тому же неизбежной спутницей обращения бумажных денег. Внутренняя нестабильность рыночной системы вызывает необходимость проведения государством стабилизационной политики, направленной на сглаживание циклических колебаний конъюнктуры. Осуществляя антициклическое регулирование, правительство и центральный банк поочередно реализуют политику занятости и антиинфляционное регулирование экономики и тем самым нейтрализуют столь крупный провал рынка.

5. *Безразличие рынка к проблеме социальной справедливости.* Справедливым здесь признается любой доход, полученный в результате участия субъектов в свободной конкуренции на рынках товаров, услуг, капиталов, рабочей силы. В связи с этим в равной мере законными признаются высокие доходы победителей и низкие (а порой и просто нулевые) доходы неудачников конкурентной борьбы (банкротов, безработных и др.). Однако подобное распределение является несправедливым в общечеловеческом смысле, так как порождает избыточную дифференциацию населения по уровню доходов. Последние оказываются в зависимости далеко не только от количества и качества труда и даже не только от вложенного капитала, предпринимательского таланта, но и от удачи, стечения обстоятельств, неравенства стартовых условий (например, в плане наследования объектов собственности, различий в способностях, качестве полученного образования). Нередко неравенство нарастает в ходе трансформации экономической системы.



### Пример

В результате всех экономических преобразований в России коэффициент Джини, характеризующий социальное неравенство, возрос в России с 0,32 в 1991 г. до 0,45 в 2008 г. и до сих пор не опускается ниже 0,4 (это минимум в 1,5 раза выше, чем в большинстве стран Центральной и Восточной Европы).

Оборотной стороной борьбы с бедностью выступает в условиях низких (и тем более отрицательных) темпов экономического роста искоренение избыточной дифференциации населения. Усиливающееся расслоение общества по уровню жизни побуждает государство проводить определенную социальную политику с целью предотвращения общественных конфликтов на экономической почве, которые становятся неизбежными в случае игнорирования властями объективных противоречий между субъектами рыночной экономики. Для противодействия абсолютной асоциальности рынка и поддержки тех членов общества, которые в силу разного рода причин не могут результативно участвовать в конкуренции и потому остаются малоимущими, правительство берет на себя задачу перераспределения доходов и богатства с целью уменьшения их избыточной дифференциации.

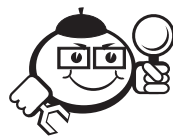
6. *Чрезмерная дифференциация регионов страны.* Рынок не обеспечивает своевременного разрешения региональных проблем, периодически обостряющихся в тех или иных странах под влиянием комплекса исторических, национальных, демографических и иных нерыночных факторов. Преодоление диспропорций регионального развития требует от государства проведения активной политики, нацеленной прежде всего на сглаживание чрезмерной дифференциации различных регионов страны по уровню социально-экономического развития, показателям бюджетной обеспеченности, благосостояния населения и др. В узком смысле такая региональная политика создает привилегированные условия для отдельных регионов, которые по ряду причин оказались в глубоком и затяжном кризисе.



Пример

В качестве примеров положительной роли государства в данном направлении можно привести преодоление трагедии Великих озер в США или очистку Рейна, который еще совсем недавно был «сточной канавой» Европы. Рынок привел к экологической катастрофе, а наводить порядок пришлось государству.

Особое значение проведение взвешенной общенациональной региональной политики имеет для государств с федеративным устройством, для которых обычно характерна значительная межрегиональная асимметрия социально-экономических показателей.



Пример

В Германии в соответствии с реализуемым принципом взаимной поддержки и солидарной ответственности стремительно развивающиеся земли, несмотря на их самостоятельность и финансовую независимость, обязаны оказывать прямую и косвенную поддержку более слабым в финансово-экономическом отношении землям для выравнивания условий и уровня жизни по всей территории страны. Так, в восточные земли за первые десять лет после объединения Германии через разнообразные тонкие инструменты вертикального и горизонтального перераспределения было направлено свыше триллиона немецких марок, что привело к серьезному росту уровня заработной платы, обеспеченности семей легковыми автомобилями и т. п.

Разумеется, речь идет не о каком-либо нивелировании объективно неизбежной дифференциации регионов и не о поощрении социального иждивенчества, а о финансовой поддержке со стороны регионов-доноров, лишь дополняющей собственные усилия регионов-реципиентов по преодолению своего отставания: выравнивание не тождественно достижению равенства.

*7. Невозможность посредством рыночных механизмов осуществить прорыв в области фундаментальной науки и техники, а также глубокую структурную перестройку национальной экономики.* Рыночный механизм, способствующий эффективному использованию уже имеющихся результатов научно-технического прогресса, оперативно обеспечивающий через механизм цен стихийную миграцию производственных ресурсов из менее прибыльных на данный момент отраслей в более результативные, не в силах самостоятельно осуществлять стратегические прорывы в области фундаментальной науки и техники, а также глубокую структурную перестройку национальной экономики (подобную конверсии военно-промышленного комплекса или переориентации промышленности с добывающей на обрабатывающую). Рынок не стимулирует развитие отраслей и производств

с длительным сроком окупаемости, высокой степенью риска и неопределенности будущей нормы прибыли, а также реализацию крупномасштабных и наукоемких инвестиционных проектов.



### Пример

Например, в ракетно-космической промышленности СССР в середине 1980-х гг. показатель наукоемкости производства, рассчитываемый как отношение объема расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) к объему валовой продукции отрасли, составлял примерно 50%, в то время как в целом по национальной экономике он не превышал 1–3%. Без масштабной финансовой поддержки государства сегодня вряд ли всерьез можно рассуждать о развитии в нашей стране этой вполне конкурентоспособной отрасли.

В подобных случаях правительство обычно принимает на себя обязательства в области образования, формирования и поддержки новых направлений фундаментальной науки, создания специальных зон для разработки современных технологий (например, Сколково) и т. д. Задачами государства становятся стимулирование НТП, проведение структурной политики (политики сознательного изменения структуры ВВП). Основным инструментом реализации данной государственной политики является «предоставление ограниченному числу агентов национальной экономики дополнительных ресурсов, которые могут быть использованы для инвестиций» [3]. Эти ресурсы активно перераспределяются сообразно целям, обозначенным в долгосрочной стратегии развития национальной экономики.

8. *Необходимость регулирования экономики на межгосударственном уровне.* Непременным условием здорового развития мировой экономики является ее межгосударственное регулирование. Проводя внешнеэкономическую политику, правительство осуществляет контроль над международной миграцией товаров, капиталов и рабочей силы, оказывает воздействие на валютные курсы, организует таможенную систему и т. п.



### Пример

Например, в 1998 году американское правительство расширило квоту на въезд в США российских специалистов в области аэрокосмической техники. В результате из России только за 1998–2006 гг. выехало около 95 тыс. научных работников (преимущественно математиков, физиков, биологов и химиков), а среднегодовой ущерб от эмиграции составил примерно 5 млрд долл. Это не считая специалистов, которые работают по контракту с зарубежными фирмами, не покидая российской территории, или трудятся на совместных предприятиях.

Регулируя курс национальной валюты, власти способны кардинальным образом переориентировать потоки импортируемых и экспортируемых товаров, а изменяя таможенные пошлины — поддержать отечественных товаропроизводителей или ввергнуть их в водоворот международной конкуренции. Например, ослабляя обменный курс рубля по отношению к ведущим мировым валютам и ужесточая таможенные ограничения на ввоз иностранной продукции на территорию нашей страны, российское государство пытается противодействовать спаду производства.

Наряду с провалами рынка существует и понятие «провалы государства». В мировой экономической науке отсутствует единодушие в понимании возможностей государства.



.....  
**Провалы (фиаско) государства** — ситуация, при которой правительственное вмешательство в экономику не обеспечивает эффективного размещения ресурсов, а также соответствие политики распределения принятым в данном обществе представлениям о справедливости.  
.....

В настоящее время выделяются следующие проявления фиаско государства:

1. *Дефицит доступной информации.* Государство обычно лучше справляется с перераспределением информации, чем с неуклонным наращиванием ее объема. Это обусловлено не только объективными трудностями получения количественных оценок многих качественных по самой своей природе хозяйственных явлений и процессов. В немалой степени острая нехватка достоверной информации вызвана сокрытием значительных объемов производимых в обществе товаров и услуг в недрах теневой экономики. Несовершенство статистической базы макроэкономической политики зачастую порождается и стратегическими просчетами при ее проведении. Так, стремление центрального банка победить инфляцию путем чрезмерного сжатия находящейся в обращении денежной массы обычно оборачивается возникновением целого ряда неофициальных «эмиссионных центров», выпускающих разнообразные денежные суррогаты. В этом случае денежные власти оказываются не в состоянии адекватно оценить масштабы денежного предложения в стране, а проводимая ими монетарная политика лишается четких ориентиров. Как видим, хроническая нехватка знаний об объекте регулирования зачастую приводит к задействованию на практике весьма уязвимого метода проб и ошибок. Между тем каждое конкретное действие властей нуждается во всесторонней предварительной экспертизе на предмет выявления вероятных выгод и потерь [2].

Наглядным проявлением подобной ситуации в нашей стране явилось принятие закона относительно так называемой монетизации льгот. Проявленная правительством крайняя легкомысленность при его разработке выразилась не только во внесении депутатами Госдумы 1300 поправок в законопроект, но и в неадекватном учете истинной цены вопроса, действительных финансовых затрат государства на претворение закона в жизнь.

2. *Неспособность государства в достаточной мере контролировать реакцию населения на его действия.* Государственный сектор — лишь одна из слагаемых современного хозяйства, причем далеко не самая масштабная. Основой любой

разновидности рыночной экономики является частный сектор, субъекты которого имеют свои собственные, зачастую диаметрально противоположные интересы и цели, поэтому конечные результаты начинаний правительства зависят не только от него самого. На практике нередки случаи, когда реализация определенных правительственных программ приводила вовсе не к ослаблению остроты народно-хозяйственных проблем, а, напротив, к их обострению.



### Пример

Так случилось, например, в США, где сельскохозяйственные программы, формально нацеленные на спасение семейных ферм, вызвали, наоборот, гибель многих из них: государственные трансферты на деле достались крупным корпоративным фермам, которые, сократив из-за этого свои издержки, подорвали ценовую конкурентоспособность мелких хозяйств.

3. *Несовершенство политического процесса.* Парламентская демократия далеко не идеальная форма правления. Представители законодательной власти (депутаты парламента, члены конгресса и т. п.), принимая судьбоносные для страны решения, могут в первую очередь преследовать свои собственные, зачастую корыстные интересы. Например, многие правые партии, используя трибуну парламента, открыто лоббируют процесс формирования офшорных зон, тех налоговых убежищ, которые нередко используются в интересах дальнейшего обогащения. Значимым проявлением несовершенства политического процесса в современной России выступает крайне слабое влияние оппозиционных партий, представленных в Государственной Думе, на принимаемые в ней решения. Предложения исполнительной власти чуть ли не автоматически поддерживаются депутатами, и это закономерно толкает правительство на внесение в Думу слабо проработанных, недостаточно просчитанных по своим социально-экономическим последствиям законопроектов.

4. *Ограниченность контроля над государственным аппаратом.* Нельзя рассчитывать, что государственный аппарат всегда действует в законных, легитимных рамках и неуклонно преследует исключительно интересы общества. Отстаивающая именно такой взгляд традиционная теория не принимает в расчет возможность того, что какая-то предприимчивая группа людей может использовать институт государства для реализации своих частных интересов при ущемлении интересов общественных. Между тем все шире распространяющийся в науке альтернативный подход склонен объяснять вмешательство государства в экономику не только провалами рынка, но и так называемой политической игрой, т. е. попытками организованных общественных групп использовать бюджетные ресурсы для увеличения своей доли в национальном доходе. Ставя во главу угла свои особые интересы, эти группы стремятся через правительственные институты получить для себя немалые материальные выгоды, осуществляя так называемую погоню за рентой. Рентой же в данном специфическом случае признается любой платеж фирме — поставщику ресурсов, который оказывается выше суммы, получаемой ею в конкурентной среде. Представители определенных отраслевых и региональных лобби в стремлении



максимизировать свой доход могут добиться в коридорах власти, например, определенных налоговых преференций или проведения протекционистской политики (ограничения ввоза в страну, скажем, иностранных автомобилей) и тем самым ослабить конкурентную среду.



Пример

Так, в России в начале рыночной трансформации экономики наряду с льготными кредитами широко применялся режим экспортных квот, при котором колоссальная разница мировых и внутрироссийских цен мгновенно превращала в миллионеров избранных представителей номенклатуры и примкнувшего к ней нарождающегося бизнеса. При этом масштабные таможенные льготы (в частности, по поставке алкогольной, табачной продукции) предоставлялись многочисленным церковным, спортивным, ветеранским организациям, которые таковыми являлись лишь на бумаге. Слабость российского государства в сочетании с силой бюрократии проявляется в высочайшем уровне коррупции, т. е. в использовании должностных полномочий для получения личной выгоды.

Согласно оценке организации Transparency International по индексу коррупции Россия занимала в декабре 2013 г. 127-е место (рядом с Бангладеш, Кенией и Сирией) среди 177 анализируемых по этому признаку стран [4]. Причем масштабы коррупционной деятельности вряд ли заметно сократятся после резкого повышения уровня заработной платы административно-управленческого аппарата, которое аргументируется как раз необходимостью борьбы с данным социальным злом. Например, не секрет, что внешний долг Российской Федерации периодически неожиданно возрастает. И дело здесь не только в том, что, будучи номинирован (хотя бы частично) в евро, он регулярно ощущает на себе укрепление данной валюты по отношению к доллару. Свою роль играет также и периодическое признание сомнительных долгов нашей страны перед государствами, не входящими в Парижский клуб кредиторов (например, Чехией, Словакией, Венгрией). Этому обычно предшествует скупка ими российских долгов по бросовым ценам на вторичном рынке. После признания Россией такой задолженности котировки облигаций мгновенно взлетают до невиданных высот и российские налогоплательщики оказываются вынужденными выплачивать конкретным физическим лицам крупные суммы.

5. *Завышение объема производства общественных благ и связанная с этим растрата ресурсов.* Данный провал может проявиться в чрезмерной милитаризации экономики, в безудержных тратах дефицитных бюджетных средств (в условиях кризиса и нарастающего дефицита бюджета) на амбициозные проекты по украшению столиц и чиновничьих кабинетов и т. п. Так, превратно понимая механизм обеспечения безопасности страны, военное ведомство вполне может (как это было, например, в СССР) нацелить ее производственные ресурсы на создание такого количества химического и ядерного оружия, что даже на их утилизацию у государства в дальнейшем не хватит средств.

6. *Образование государством через перераспределительные процессы новых форм неравенства и дискриминации.* В результате бесконтрольного нарастания объема налоговых и иных льгот различным социальным группам (например, депутатам, правительственным чиновникам, монополистическим группировкам и т. п.) главным механизмом обогащения может стать (и становится в нашей стране) сам бюджетный процесс, изначально направленный на сглаживание рыночной дифференциации населения.



### Пример

Например, запущенная российскими властями схема выплат «материнского капитала» предполагает зачисление определенной суммы за рождение второго или последующего ребенка либо на собственные накопительные счета матерей, либо на обучение их детей в вузе, либо на улучшение жилищных условий молодых семей. Но напрашивается резонный вопрос: какое жилье можно приобрести на эту сумму, если только не залезать в долговую кабалу ипотечного кредита? Ожидание же в течение десятилетий повышенных пенсионных выплат и компенсации расходов на получение высшего образования в условиях продолжающейся инфляции вполне может закончиться для большинства населения ничем, а вот чиновники Пенсионного фонда России и других институтов социальной защиты уже сегодня обретут прекрасные финансовые условия для законного бизнеса (еще более прибыльного, чем у нынешних поставщиков лекарств для льготников) в области социальной защиты населения. Не секрет, что государственная программа поддержки 295 российских предприятий в разгар кризиса 2009 года формировалась не столько по критерию социальной значимости для отечественной экономики, их системообразующего характера, сколько исходя из тесноты связей финансовых властей с теми или иными компаниями.

7. *Бюрократизм и разбухание издержек на содержание управленческого аппарата сверх оптимального уровня* (на подготовку законодательных актов, контроль над их осуществлением, оснащение техникой налоговых служб и др.). В данной связи весьма характерной представляется тенденция к неуклонному относительно (и порой и абсолютному) росту расходов российского бюджета на управление экономикой. Проведенное в 2005 г. Всемирным банком и Международной финансовой корпорацией исследование показало, что если в Гонконге типичная фирма вносит налоговые платежи в бюджет лишь 1 раз, а в Норвегии — 3 раза в год, то в России — 27, на Украине — 84 раза. В результате такой бюрократической волокиты на подготовку налоговой отчетности отечественные предприятия тратят в среднем 256 часов в год, в то время как в ОАЭ — всего 12, а в Сингапуре — 30 часов [5].

8. *Отвлечение специалистов от участия в производстве товаров и услуг на фирмах.* Нарастание расходов правительства, связанное с активизацией его участия в регулировании экономики, предполагает адекватное расширение аппарата государственного управления, в результате чего высокопрофессиональные кадры покидают сферу производительного труда. Привлекаемые высокой оплатой труда, а также различными льготами и привилегиями квалифицированные работни-

ки (юристы, экономисты, инженеры и другие специалисты) охотно «перетекают» в аппарат государственного управления, что приводит к нарушению неких оптимальных пропорций в использовании трудовых ресурсов страны [2].

В результате при сокращении общего числа занятых и уменьшении самого объекта управления (по причине спада производства и утраты немалой части национального богатства) численность аппарата управления в России в настоящее время по сравнению с 1990 г. удвоилась. Расширение горизонта бюджетного планирования до трех лет и желание заглянуть в еще более отдаленное будущее финансовой системы России побудили российское правительство расширить штат работников Министерства финансов Российской Федерации еще на 190 человек. Однако переход финансистов из частного сектора в государственный пока не приводит к большей прогностической точности отечественной бюджетно-налоговой политики, ошибка которой в 2008 г. в части доходов составила по меньшей мере 2,3 трлн руб. (т.е. 7% ВВП). Правда, неточность в расходах оказалась по понятным причинам намного ниже, что предопределило беспрецедентный рост профицита федерального бюджета, приблизившегося к отметке 3 трлн руб. Даже в относительно либеральной экономике США сегодня ежегодно тратится не одна сотня миллиардов долларов на ее государственное регулирование. Согласно подсчетам американских специалистов правительственное воздействие на хозяйственную жизнь приводит к падению темпов роста экономики на 0,4% в год по сравнению с потенциально возможным.

При этом утверждается, что связанное с вторжением государства избыточное увеличение его расходов, финансовым источником которого является адекватный рост налоговой нагрузки на национальную экономику, приводит к сжатию расходов совокупных, поскольку значительные средства перемещаются от населения (направившего бы в противном случае преобладающую их долю на потребительские и инвестиционные нужды) к правительству (которое, скорее всего, использует финансовые ресурсы непроизводительно). Результатом подобной перераспределительной деятельности государства, по мнению неоклассиков, является не только вызванное дефицитом совокупного спроса торможение динамики ВВП, но и ускорение инфляционных процессов, обусловленное нехваткой совокупного предложения [2].

В реальной жизни типичны ситуации, когда одновременно дают знать о себе и изъяны рынка, и изъяны государства, причем попытки общества ослабить влияние одних обычно сопровождаются усилением других. Так, отторжение общественным сознанием практики уравнилельного распределения доходов, характерного для чрезмерно огосударствленной экономики советского типа, обернулось сегодня типичной для рыночного хозяйства запредельной дифференциацией населения по уровню жизни. И наоборот, попытки сократить масштабы такого социального расслоения, т.е. нейтрализовать рыночный провал, неизбежно сопровождаются укреплением позиций бюрократии, что служит проявлением провала нерыночного. Считается, что расширение сферы государственного регулирования экономики оправданно лишь до тех пор, пока возникающие в связи с этим издержки (финанско государства) не превышают потерь, связанных с проявлениями тех или иных рыночных провалов. «Экономике нужен баланс ролей рынка и ролей правительства», — отмечает Нобелевский лауреат 2001 г. Дж. Стиглиц.

## 1.2 Экономические функции государства в современных условиях

Государственное регулирование экономики опирается на объективные экономические законы общественного развития. В условиях рыночных отношений — это прежде всего закон спроса и предложения, закон стоимости и др. Целью государственного регулирования является обеспечение правовой базы функционирования рыночной системы, установление законных и эффективных взаимоотношений между производителями и поставщиками и потребителями продукции. Государственное регулирование выступает главным регулятором поведения цивилизованного бизнеса и создает условия для относительного нивелирования социального неравенства населения страны.

Огромную роль в государственном воздействии на социально-экономическое развитие играют законы, позволяющие регламентировать поведение хозяйствующих субъектов. Именно законодательная база, созданная на начальном этапе перехода к рыночным отношениям, позволила сгладить в какой-то мере многие отрицательные последствия современного рынка.

Одним из важнейших элементов государственного регулирования является *контроль над ценами*. Безусловно, в условиях рынка невозможно установить контроль за ценами на все виды продукции. Но контроль за ценами на сырье необходим, так как они служат исходной позицией для формирования всей цепочки и масштабов цен, и государство должно их регулировать. Необходимо также государственное регулирование цен на основные социально значимые товары, некоторые продукты питания, в первую очередь хлеб. Так, например, в Германии в настоящее время государство контролирует пятьдесят процентов всех цен, помогает субсидиями селу, финансирует жилищное строительство. И это происходит в стране с давно сложившейся и эффективно развивающейся рыночной экономикой.

*Задачами* государственного регулирования экономики являются: на начальном этапе переходного периода — осуществление мер по либерализации экономики; на втором этапе — мер по стабилизации экономики и на завершающем этапе — мер по повышению эффективности, поступательному развитию.

Государственное регулирование экономики должно привести к балансу взаимных интересов, т. е., с одной стороны, оно должно обеспечить эффективный ход экономических реформ, используя при этом рыночные механизмы, а с другой — добиться справедливости в распределении доходов и ресурсов.

Одной из задач регулирования является умелое использование ресурсов (природных, человеческих, финансовых), которыми располагает государство, для увеличения поступлений в доходную часть бюджета, а также на инвестирование, реструктуризацию и развитие экономики. При этом важно руководствоваться критерием сохранения рыночных свобод [1].

Задачей регулирования является разработка программ социально-экономического развития, отраслевых, региональных, межрегиональных, а также целевых программ, инвестиционных проектов, концепций социально-экономического развития, прогнозов на ближайшую и отдаленную перспективу, в которых должна быть выражена роль государства в управлении.

Государственное регулирование должно быть направлено на укрепление экономической основы самостоятельного социально-экономического развития всех регионов Российской Федерации посредством четкого разграничения компетентности и ответственности между органами государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Особенно важно такое разграничение в области использования природно-ресурсного потенциала, развития базовых отраслей экономики, военно-промышленного комплекса, транспорта, внешнеэкономической деятельности и др. При этом необходимы меры по совершенствованию правовых основ и взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Среди задач государственного регулирования есть и задача укрепления финансовой самостоятельности регионов на основе принципов бюджетного федерализма.

Задачами регулирования являются сглаживание межрегиональных различий, выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, а также всемерная поддержка регионов с экстремальными природно-экономическими условиями. Особенно важно государственное регулирование для районов Крайнего Севера, Сибири, территорий, где проживают малочисленные народы, а также районов экологического бедствия.

Государственное регулирование является основой формирования единого товарного рынка России и региональных рынков; оно призвано обеспечить принципы единства экономического пространства страны, свободу перемещения товаров, капиталов и рабочей силы по всей территории Российской Федерации. Государственное регулирование предполагает эффективное функционирование системы оказания финансовой помощи отдельным регионам, отраслям, производствам. При этом велика роль государственного регулирования в совершенствовании методики расчетов трансфертов.

Все *цели государства* объединяются в пирамиду целей на основе принципа диалектического единства:

- 1 уровень — основная (высшая) цель развития экономики — достижение максимального благосостояния общества;
- 2 уровень — группа главных целей:
  - свободное развитие общества;
  - правовой порядок — внутренняя и внешняя безопасность;
- 3 уровень целей — прикладные цели:
  - экономический рост;
  - полная занятость;
  - положительный платежный баланс;
  - стабильность национальной денежной единицы;
  - экологическое равновесие;
  - социальная справедливость.

Цели государства могут входить в противоречие друг с другом. Основные причины противоречивости целей:

1. В постановке целей всегда участвуют представители различных партий, организаций, которые по-своему могут трактовать цели.
2. Практическая реализация целей, на которую влияют различные внутренние и внешние факторы (внешнеэкономическое положение, кризис).

Исходя из целей государственное регулирование выполняет важные *функции* в рыночной экономике. Рыночная экономика, основанная на частной собственности, не может функционировать без необходимой законодательной базы. Должна быть обеспечена неприкосновенность частной собственности, гарантированы соблюдение заключенных частных контрактов и защита граждан от произвола бюрократии. Поэтому важнейшей функцией государства является создание правовой основы функционирования и развития экономической системы. Это реализуется через законодательство о собственности, налогах, предпринимательстве, внешнеэкономической деятельности, антимонопольные законы и др. Государство должно создать такой экономический «фон», который обеспечил бы благоприятные условия для субъектов рыночной экономики. Рыночный механизм сам по себе не позволяет своевременно выявлять преимущества стран в конкурентной борьбе, быстро концентрировать ресурсы для приоритетного развития соответствующих отраслей, ускоренной структурной перестройки промышленности. Это функция государственного регулирования экономики. Одна из главных функций государственного регулирования — активизация, интенсификация прежде всего инвестиционной, инновационной и предпринимательской деятельности, при обеспечении стабильности национальной валюты. Это достигается мерами финансовой, денежной и кредитной политики. Функцией государственного регулирования является воздействие государства на распределение доходов в обществе.

### 1.3 Система государственного регулирования экономики и ее эффективность

Система государственного регулирования состоит из взаимосвязанных составляющих, слаженная работа которых позволяет достигать поставленных целей в запланированные сроки при эффективном использовании совокупности ресурсов.

Принципы государственного регулирования экономики обеспечивают систематическую последовательность в принятии решений, направленных на экономическое и социальное развитие страны. Основные принципы [6]:

1. *Принцип целенаправленности*, согласованности и обоснованности всех действий в системе государственного регулирования экономики заключается в том, что процесс государственного регулирования должен быть направлен на достижение поставленных целей и решения ежедневных задач. Однако необходимо обеспечить согласование всех действий в системе на основе использования механизма государственного регулирования экономики, а также обоснованность принятых решений.
2. В соответствии с *принципом ответственности за принятые решения и конечные результаты* в процессе государственного регулирования экономики должны быть определены ответственные исполнители, которые должны

отвечать за результаты. При этом расширение полномочий в системе государственного регулирования экономики предусматривает усиление ответственности за конечные результаты.

3. *Принцип профессионализма* субъектов государственного регулирования экономики основывается на утверждении, что кадровое обеспечение должно формироваться исходя из соответствия профессиональных качеств государственных служащих занимаемым должностям. Это позволит обеспечить эффективность государственного регулирования экономики.
4. *Принцип эффективного использования ресурсов* заключается в обеспечении соответствия совокупности ресурсов, используемых в экономике, полученным результатам (уровню развития экономики). При этом необходимо рассматривать природные, материальные, финансовые, трудовые, информационные и временные ресурсы.
5. Согласно *принципу приоритетности решаемых проблем* рациональное использование ресурсов возможно на основе концентрации потенциала ресурсов на приоритетных направлениях развития национальной экономики. Это позволит получить максимальный результат, который должен быть использован для обеспечения дальнейшего экономического роста и социального развития.
6. *Принцип ориентированности на обеспечение экономического развития* и, на его основе, социального благополучия всего населения страны заключается в том, что основной целью функционирования системы государственного регулирования экономики является экономическое развитие и социальное благополучие для всего населения стран.

Государственное регулирование экономики в условиях рынка предполагает систему мер законодательно-исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях приспособления социально-экономической системы к существующим условиям. Вмешательство государства в экономические процессы должно обеспечить прогрессивные сдвиги в пропорциях воспроизводства, условиях для добросовестной конкуренции, предотвращения негативных социальных и экономических последствий. Воздействие государства на экономические процессы предполагает сочетание рыночного саморегулирования с государственными регуляторами [1].

Рынок выполняет такие функции, как обмен продуктами труда обособленных товаропроизводителей; стимулирование ими качества продукции, снижения издержек производства; побуждение покупателей к экономии, увеличению доходов. В развитых странах плановые инструменты играют существенную роль в определении стратегических целей развития, в выделении приоритетных проблем, решение которых требует участия всего общества, в приобщении людей к реализации общенациональных экономических задач.



.....  
**Плановые регуляторы** — это действия человека по налаживанию конкретной экономической деятельности; **рыночные регуляторы** — объективно действующие, складывающиеся как результирующая взаимодействия многих производителей и потребителей товаров и услуг.  
 .....

Плановые и рыночные регуляторы вполне совместимы. Планирование как субъективная деятельность человека по установлению определенной последовательности действий, направленных на достижение конкретной цели, должно основываться на учете реальных условий ее воплощения, включая параметры внешней среды, характер самого процесса движения к цели, обусловленные особенностями функционирования рыночной экономики. Государство применяет регуляторы, стабилизаторы, социальные компенсации.

Для общества важной является также контрольная функция, например разработка различных стандартов. Налоги позволяют государству регулировать определенные виды предпринимательской деятельности, а через государственные расходы оно стимулирует фирмы и предприятия, удовлетворяет социальные потребности.

Применяются методы прямого и косвенного регулирования экономики. К методам *прямого государственного воздействия* относятся:

- определение стратегических целей развития экономики и их выражение в индикативных и других планах, целевых программах;
- государственные заказы и контракты на поставки определенных видов продукции, выполнение работ, оказание услуг;
- государственная поддержка программ, заказов и контрактов;
- нормативные требования к качеству и сертификации технологии и продукции;
- правовые и административные ограничения и запреты по выпуску определенных видов продукции и т. п.;
- лицензирование операций по экспорту и импорту товаров, т. е. внешнеторговых операций.

Методы *косвенного государственного регулирования* экономических процессов опираются в основном на товарно-денежные рычаги, определяют «правила игры» в рыночном хозяйстве и воздействуют на экономические интересы субъектов хозяйственной деятельности. К ним следует отнести:

- налогообложение, уровень обложения и систему налоговых льгот;
- регулирование цен, их уровней и соотношений;
- платежи за ресурсы, ставки процента за кредит и кредитные льготы;
- таможенное регулирование экспорта и импорта, валютные курсы и условия обмена валют.

Прямые методы государственного регулирования экономики не связаны с созданием дополнительного материального стимула или опасностью финансового ущерба и базируются на силе государственной власти. Сфера применения косвен-



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

Важнейшей предпосылкой государственного регулирования экономики является разработка прогнозов. *Государственное прогнозирование* представляет собой систему научно обоснованных представлений о тех или иных направлениях социально-экономического развития страны. В условиях перехода к рыночным отношениям прогнозирование приобретает весьма большое значение и становится начальной стадией, основой всей системы управления. Это обусловлено тем, что в условиях рынка меняются траектории развития, возрастает альтернативность его вариантов, усиливается интенсивность поиска выходов из нежелательных, негативных ситуаций. Развитая система альтернативных прогнозов позволяет сопоставлять, сравнивать возможные варианты, выбирать оптимальные из них. Кроме того, в рыночной экономике увеличивается число субъектов, которые самостоятельно, под свою ответственность принимают те или иные решения (государственные предприятия и предприятия с иностранными инвестициями, кооперативы, фермерские хозяйства, местные органы власти республик, краев, областей). Каждому из этих субъектов необходимо предвидеть изменения рыночной конъюнктуры, возможные последствия своих решений. Государственное прогнозирование не только позволяет предвидеть перспективы развития, но и предоставляет информацию предприятиям, компаниям о намерениях государства, является координирующим звеном для всех других форм регулирования.

Прогнозирование придает рынку более целенаправленное развитие. При *программно-целевом* подходе обеспечиваются концентрация ресурсов, достижение конечных результатов, потребностей. С его помощью решаются важнейшие проблемы экономического, социального и научно-технического развития, имеющие народнохозяйственное значение и, как правило, межотраслевой или межрегиональный характер.

*Программирование* является достаточно жестким методом воздействия на процессы воспроизводства и поэтому применяется в случаях, когда использование других методов регулирования не может принести требуемых результатов. Целевые программы разрабатываются как на долгосрочную, так и на среднесрочную перспективы и составляются на всех уровнях — от предприятия до национального и международного уровней. Они характеризуются конкретно выраженными конечными (целевыми) результатами (показателями); включают в себя полную совокупность заданий, мероприятий и соответствующих ресурсов; отличаются высокой степенью комплексности, имеют определенный период реализации. При этом цель программы должна быть измерима, ясно выражена качественно и количественно, а система мероприятий — разработана с учетом достижения промежуточных и основной целей программы. Определяются также возможные исполнители и сроки реализации отдельных мероприятий и программы в целом.

К числу важных методов государственного регулирования экономики относится *планирование*. Оно представляет собой такую форму деятельности, при которой осуществляется разработка заданий по целенаправленному воздействию на процесс воспроизводства. В условиях рыночной экономики планирование не может принимать форму всеобщего охвата всех сторон экономической и социальной деятельности. Однако рыночная экономика ни в коем случае не отвергает планиро-

вание, поскольку план есть не что иное, как надлежаще оформленное управленческое решение. Являясь одной из основных функций управления, планирование обеспечивает не только целенаправленное, но и динамичное и пропорциональное развитие объекта управления. Свою конкретизацию планирование получает в соответствующих плановых показателях и нормативах. Экономические нормативы определяют общие для всех хозяйственных субъектов и дифференцированные для их групп «правила игры» — ставки налогов, таможенных пошлин, валютных курсов и т. п. Они являются инструментом регулирования и позволяют хозяйственным единицам определять планы своей деятельности с учетом региональных и федеральных интересов. *Финансово-кредитные* методы регулирования относятся ко всем сферам социально-экономической жизни России. Общественно необходимые затраты труда и цена товара определяются как равнодействующая из противоборства двух тенденций: предложение товара, отражающее среднеобщественные затраты труда на его изготовление, и платежеспособный спрос на товар как выражение общественной необходимости и потребности в данном товаре.

При формировании плановой цены, с одной стороны, недопустимо ориентироваться только на издержки производства производителя товаров, с другой стороны, нельзя допускать, чтобы покупатель имел широкие возможности расплачиваться за товар средствами, выделяемыми в виде дотаций или скидок с цены, покрываемых государством. Будучи стабильными, плановые цены должны обладать и необходимой эластичностью для того, чтобы выступать в качестве реального объекта торговой сделки между поставщиком и покупателем.

Целесообразно иметь в переходный период три вида цен: стабильные цены, в то же время обладающие подвижностью и эластичностью в пределах устанавливаемых верхних и нижних границ (это цены на основные и определенные виды товаров); лимитные цены с жесткой верхней границей (преимущественно на средства производства, энергосистемы и услуги); свободно складывающиеся цены — цены стихийного рынка.

Важную роль в регулировании должна сыграть *система прямых хозяйственных договоров, регулирующих отношения*. Хозяйственный договор должен стать основным документом, регламентирующим отношения между производителем и потребителем. Поставщик и покупатель вступают в договорные отношения, руководствуясь стоимостными нормативами. Хозяйственная организация любой формы собственности обладает правом выбора поставщика ресурсов и покупателя продукции. Договоры заключаются в предплановый период; в них четко фиксируются все условия взаимодействия сторон, объемы поставок товаров и услуг, их структура, номенклатура, соответствие стандартам, требования по качеству, сроки поставки, цены и тарифы. В договорах регламентируются нормы материальной ответственности за нарушение условий. Заключенные в предплановый период, они служат базой разработки планов производства, распределения и реализации хозяйственных субъектов. Целенаправленно изменяя параметры хозяйственных условий, но не выходя за пределы объективного действия законов товарного производства, государство может создавать то более благоприятные, то менее благоприятные условия для производства и реализации тех или иных продуктов и сырья и тем самым регулировать объемы, приближая производство к параметрам и требованиям единого государственного плана развития экономики.

Способом регулирования экономики является также *государственный заказ*. На его основе осуществляются закупки для федеральных и региональных государственных нужд.

Регулирующее значение имеет *лицензирование*, на основании которого разрешается осуществлять определенный вид деятельности в течение установленного срока.

*Стандартизация* устанавливает нормы, правила, характеристики в целях защиты интересов потребителей и государства. При этом специальный орган — Госстандарт России осуществляет контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов, устанавливает общие технические правила проведения работ по стандартизации.

При регулировании размещения и развития производительных сил применяется *нормативный метод*, выражающий научно обоснованные потребности в товарах и услугах в регионах страны.

*Балансовый метод* позволяет правильно выбрать соотношения между отраслями хозяйства. Большую роль этот метод играет при обосновании размещения отдельных хозяйственных объектов, при разработке системы рациональных внутрирайонных и межрайонных связей, при определении требуемого объема вывоза и ввоза. Балансы дают возможность оценить целесообразность нового строительства, мощности этих новых объектов. Балансовый метод применим при оценке ресурсов, финансового обеспечения.

*Метод моделирования* применяется при регулировании территориальных пропорций, размещения отраслей и производств, систем расселения.

Прямое воздействие на социально-экономические процессы в условиях становления рыночных отношений и особенно на эффективное проведение рыночных экономических реформ оказывают *правовые, управленческие регуляторы*. Схематически система государственного регулирования экономики изображена на рис. 1.1.



Рис. 1.1 – Схема государственного регулирования



## Контрольные вопросы по главе 1

1. Охарактеризуйте административное и экономическое регулирование.
2. Назовите прямые и косвенные методы регулирования экономики.
3. Раскройте метод экономического прогнозирования. Какова его роль в государственном регулировании?
4. Что представляет собой государственное планирование как метод государственного регулирования экономики?
5. Что означает термин «провалы рынка»? Какие разновидности провалов рынка вы знаете?
6. Охарактеризуйте механизм возникновения и социально-экономические последствия отрицательных внешних эффектов.

---

## Глава 2

# ФИСКАЛЬНАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

---

### 2.1 Государственный бюджет как инструмент макроэкономического регулирования

Главным звеном финансовой системы является государственный бюджет. Это крупный централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении правительства. В настоящее время государственные бюджеты перераспределяют до 40%, а в отдельных странах и более, вновь созданной стоимости. В государственном бюджете объединяются все финансовые институты — расходы, доходы, государственные займы. Его главнейшая функция — проведение в жизнь финансовой политики правительства.

Вторым по своему значению финансовым звеном является система местных финансов. Они охватывают широкую группу налогов, систему местного финансирования. Структура местных финансов определяется государственным устройством и соответствующим административным делением государства.



.....

#### Пример

.....

В США, например, в состав местных финансов входят бюджеты штатов, муниципалитетов, в России — субъектов федерации, городов, населенных пунктов. На долю местных финансов в федеративных государствах (США, Канада) приходится от 40 до 50% всех ресурсов общегосударственной финансовой системы, в унитарных государствах — около 30%.

.....

Особое звено образуют специальные правительственные фонды, которые имеют определенную самостоятельность, отделены от государственного бюджета и управляются непосредственно центральными властями. Они имеют значение резервов, к которым правительство прибегает в случаях финансовых затруднений.

Роль государственных финансов в современных условиях чрезвычайно высока. С помощью и за счет государственных финансов осуществляется стимулирование совокупного спроса; проведение структурной и научно-технической политики; стабилизация экономики. Посредством государственных финансов осуществляются социальные программы и мероприятия, обеспечивающие достижение определенного уровня жизни. Воздействие государственных финансов на социально-экономические процессы в обществе зависит во многом от правильно выработанной финансовой политики государства.



.....  
**Финансовая политика** — это совокупность финансовых мероприятий, осуществляемых правительственными органами через звенья и элементы финансовой системы.  
 .....

Она имеет два аспекта: регулирование экономики с помощью доходов и расходов (фискальная политика) и регулирование бюджетных процессов (достижение бюджетного равновесия), что называют бюджетной политикой («бюджетированием»). Основная задача финансовой политики заключается в достижении макроэкономического равновесия между совокупным спросом и совокупным предложением. В этом регулирующем процессе участвуют все элементы финансовой системы, но прежде всего речь идет о расходах и доходах.

В экономической литературе под государственными расходами понимают затраты государства на приобретение материальных благ и услуг, связанных с удовлетворением общественных потребностей. Некоторые экономисты характеризуют государственные расходы как денежные сделки между общественными и частными секторами народного хозяйства. Данные операции принято также называть «монетарными транзакциями», осуществляемыми из государственного в частный сектор.

Основная задача политики расходования средств состоит в воздействии на совокупный спрос. Влияние это прямое, что иллюстрируется графиком совокупных расходов и ВВП (рис. 2.1). Включение в совокупные расходы государственных ( $G$ ) сдвинет график совокупных расходов вверх и вызовет рост объема валового национального продукта. Точка макроэкономического равновесия переместится вверх по линии в  $45^\circ$ .

Таким образом, государственные расходы оказывают на совокупный спрос влияние, аналогичное инвестициям, и подобно им обладают мультипликационным эффектом. Мультипликатор государственных расходов показывает насколько возрастает ВВП в результате роста государственных расходов:

$$KG = \frac{\Delta \text{ВВП}}{\Delta G}, \quad (2.1)$$

где  $G$  — государственные расходы на закупку товаров и услуг.

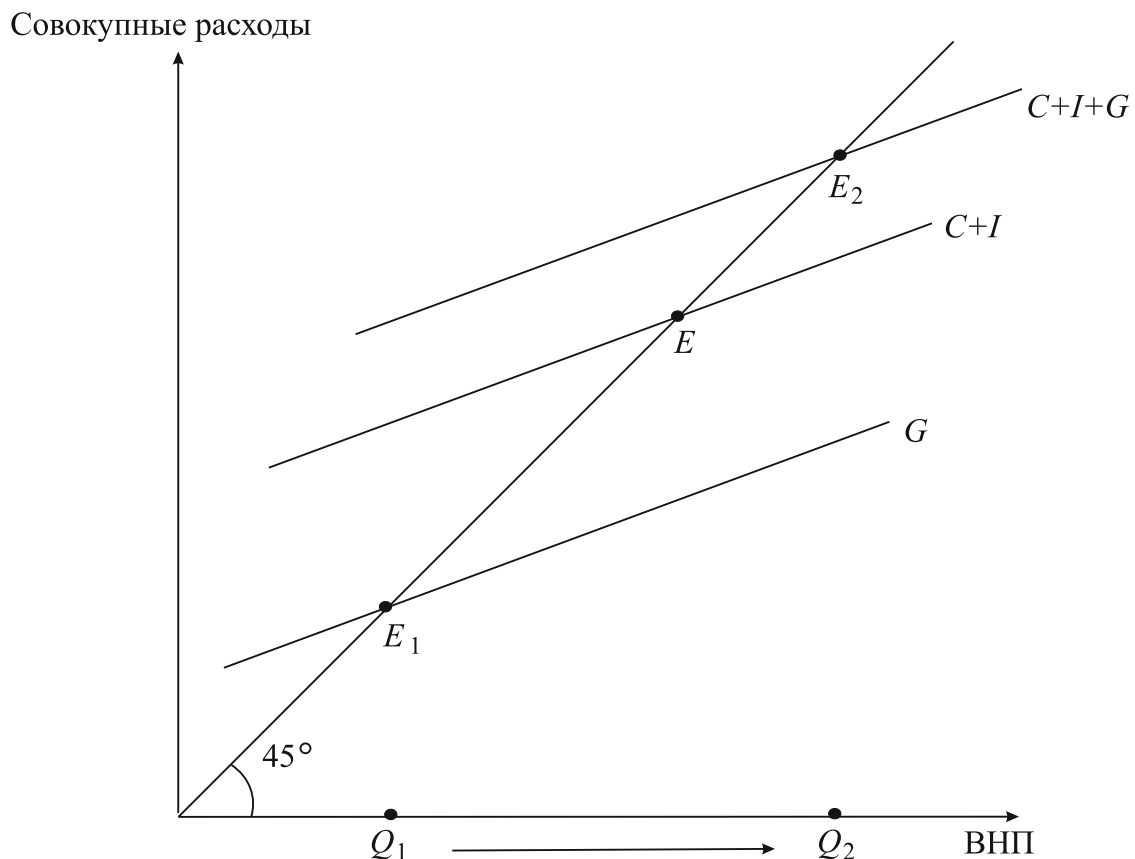


Рис. 2.1 – График совокупных расходов и ВВП

Вместе с тем государственные расходы, подобно инвестициям, могут вызывать не только рост объема ВВП, но и работать на сокращение ВВП в случае их уменьшения. Масштаб расходования государственных средств называется государственной квотой. Это отношение государственных расходов к объему ВВП. Государственная квота — важный макроэкономический показатель. Его уровень наглядно свидетельствует о роли государства в экономике.

Под государственными доходами принято понимать текущие денежные и имущественные переводы (трансферт) средств частного сектора государству. Задачи, решаемые политикой доходов, можно свести в две группы: сбор средств для формирования финансового фонда, с помощью которого можно осуществлять воздействие на макроэкономическое равновесие, и достижение регулирующего эффекта за счет самой техники изъятия ресурсов (например, манипулирование налоговыми ставками). Существует большое разнообразие форм и методов аккумуляции государственных доходов. В самом общем виде различают налоговые и неналоговые доходы, обычные (постоянные) и чрезвычайные (временные, специфические) доходы.

Среди разнообразных государственных доходов наиболее распространенной формой принудительного изъятия средств (без встречной услуги) являются налоги. Через налоги развитые государства мобилизуют от 27–29 (в США и Японии) до 53% (в Швеции) ВВП. Налоги обеспечивают от 80 до 90% доходов государства.

В современных условиях налоги выполняют две основные функции: фискальную и экономическую. Фискальная функция заключается в том, что благодаря налогам создаются государственные денежные фонды и материальные условия для функционирования государства. Экономическая функция означает, что налоги как активный элемент перераспределительных отношений оказывают влияние на общественное воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя процесс накопления капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос [2].

*Как конкретно проявляется влияние налогов на национальное производство, величину ВВП?*

Предположим, что государство вводит одновременно выплачиваемый налог, сумма которого не изменяется при любом уровне ВВП (налог постоянной величины). Введение этого налога приведет к уменьшению располагаемого дохода населения, следовательно, сократятся и потребительские расходы. Это отразится на всей сумме совокупных расходов: она уменьшится. При постоянных  $I$  и  $G$  график совокупных расходов ( $C+I+G$ ) сдвинется вниз и вызовет сокращение объема ВВП. Точка макроэкономического равновесия переместится вниз по линии  $45^\circ$  (рис. 2.2).

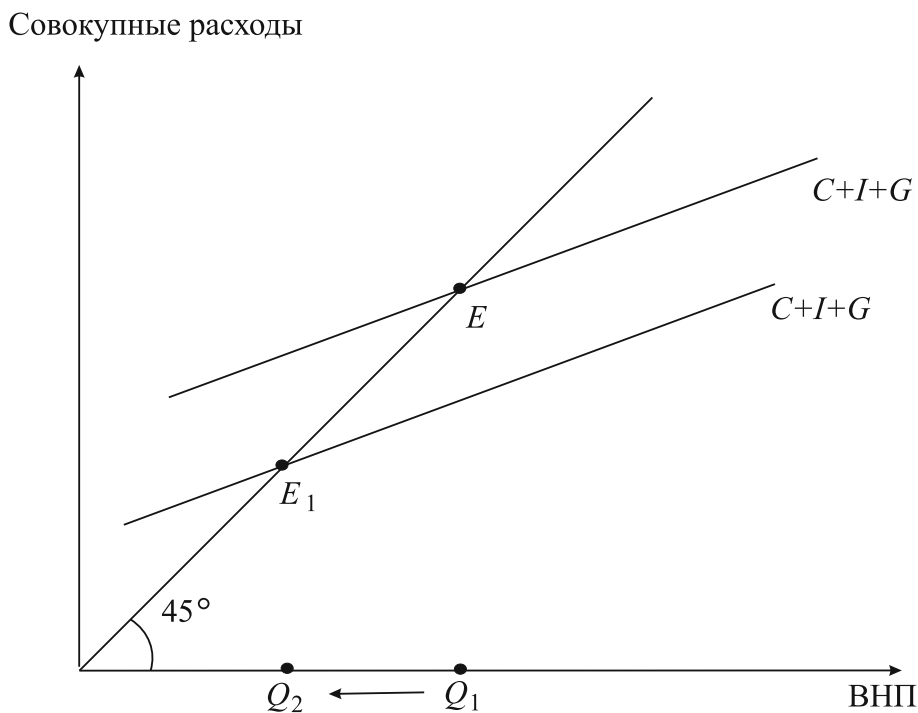


Рис. 2.2 – График изменения ВВП в связи с сокращением совокупных расходов

Противоположная картина будет складываться при снижении налогов. Влияние налогов на объем ВВП имеет специфику по сравнению с воздействием инвестиций и государственных расходов. Величина располагаемого дохода используется не только на потребление, но и на сбережения населения. Снижение располагаемого дохода налогоплательщиков, вызванное ростом налогов, уменьшает не только потребительские расходы, но и сбережения.

Динамика налогов, подобно инвестициям и государственным расходам, обладает мультипликационным эффектом. Но мультипликатор налогов всегда меньше



мультипликатора государственных расходов и инвестиций, поскольку при сокращении, например налогов, потребление частично увеличивается (часть располагаемого дохода идет на увеличение сбережений), тогда как каждая единица прироста государственных расходов оказывает прямое воздействие на объем ВВП. Налоговый мультипликатор равен:

$$KT = KG \cdot MPC, \quad (2.2)$$

где  $KT$  — налоговый мультипликатор;  $KG$  — мультипликатор государственных расходов;  $MPC$  — предельная склонность к потреблению.

Изменение объема ВВП в результате изменения налогов выглядит следующим образом:

$$\Delta \text{ВВП} = \Delta T \cdot KT. \quad (2.3)$$

Налоги и расходы государства являются основными инструментами фискальной политики.



.....  
**Фискальная (бюджетно-налоговая) политика** — это система регулирования экономики посредством изменения государственных расходов и налогов.  
.....

Она направлена на сглаживание деловых циклов и обеспечение экономического роста страны путем манипулирования государственным бюджетом. Для реализации конкретных макроэкономических целей фискальной политики (увеличения занятости, поддержания низких и стабильных темпов инфляции, подъема общественного благосостояния и др.) правительство использует следующие ее основные инструменты:

- государственные инвестиции;
- государственные закупки товаров и услуг, где различают закупки для собственных потребностей государства (государственный заказ), которые относительно стабильны, и более изменчивые закупки для регулирования рынка, сокращающиеся в периоды оживления и подъема и расширяющиеся в фазах спада и депрессии;
- общественные работы;
- социальные программы;
- государственные трансферты, которые, как известно, не включаются в ВВП, однако являются важной составной частью располагаемого дохода домохозяйств, и поскольку потребительский спрос последних выступает наиболее весомым компонентом совокупных расходов, правительство, манипулируя трансфертами, может кардинально менять структуру и динамику совокупного спроса;
- управление налоговым гнетом, варьирование прямых и косвенных налогов как наиболее значимого и универсального регулятора современной рыночной экономики.

Разделение данных взаимосвязанных инструментов относительно: например, организация общественных работ немыслима без направления в эту сферу определенных государственных инвестиций, а любые трансфертные программы требуют корректировки налоговой политики государства.

Критериями эффективности использования этих инструментов, а значит, и эффективности самой фискальной политики, в частности, являются:

- величина дефицита бюджета и скорость нарастания государственного долга;
- доля бюджетного дефицита, покрываемого за счет монетизации;
- уровень собираемости налогов (и других, неналоговых, поступлений в бюджет);
- уровень выполнения бюджетных обязательств правительства;
- объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание госдолга.

В нашей стране специфическим показателем может служить также величина просроченной задолженности по оплате труда бюджетников, пенсиям, социальным пособиям, по оплате госзаказа. В целом же, ведущим критерием оптимально реализуемой фискальной политики является достигнутый экономический рост, который зачастую попросту несовместим с сохранением сбалансированности бюджета и требует превышения его расходов над доходами [2].



.....  
 Различают два типа фискальной политики — дискреционную, или активную, и автоматическую, или пассивную. *Дискреционная политика* основана на манипулировании правительством государственными расходами и налогами. Рост государственных расходов и (или) снижение налогов соответствует *экспансионистской (стимулирующей)*, снижение государственных расходов и (или) повышение налогов — *контрактивной (сдерживающей)* фискальной политике.  
 .....

Это способ нейтрализации рыночного фиаско посредством сознательного манипулирования налогами, государственными расходами и сальдо государственного бюджета. Цель такой правительственной политики заключается в приближении объема ВВП к его потенциальному уровню и обеспечении тем самым стабилизации национальной экономики. Основные правила дискреционной фискальной политики, требующей неустанного принятия кабинетом министров ряда специальных решений, таковы:

- 1) если существует неполная занятость, то уровень безработицы должен быть понижен с помощью экспансионистской бюджетно-налоговой политики;
- 2) если имеет место рост общего уровня цен, то задача состоит в подавлении инфляции средствами рестриктивной фискальной политики;
- 3) если достигнуты полная занятость и стабильность цен, то бюджет должен поддерживать баланс совокупного спроса и совокупного предложения (конъюнктурно-нейтральная фискальная политика).

*Фискальная экспансия* в краткосрочной перспективе обеспечивает преодоление экономического спада, а в долгосрочной — служит инструментом расширения предложения факторов производства и роста экономического потенциала общества. Так, состоявшееся в декабре 1997 г. решение правительства Японии снизить ставки подоходного налога, повлекшее за собой сокращение доходов государственного бюджета на 2 трлн иен, было направлено в первую очередь на преодоление затянувшейся депрессии.

*Фискальная рестрикция* в краткосрочном периоде является орудием ограничения инфляционных процессов в национальном хозяйстве, а вот в долгосрочном аспекте она через повышение налоговой нагрузки на национальную экономику, хотя и выталкивает из сферы производства слабые, нежизнеспособные предприятия (содействуя тем самым росту экономической эффективности), вполне может спровоцировать развертывание в ней механизма стагфляции. Вероятность подобного развития события, влекущего за собой разрушение производственного потенциала страны, особенно возрастает в случае, если повышение налогов сочетается с пропорциональным сокращением расходов по всем статьям бюджета без четкого определения приоритетов такого секвестирования, скажем, в пользу государственных инвестиций в инфраструктуру рынка труда, на котором в этом случае неминуемо нарастает напряженность. В настоящее время в мире реализуются сотни программ так называемых налоговых расходов бюджета, обычно расширяющихся в условиях экономического спада (глобальный кризис 2007–2009 гг. не явился исключением) и с трудом сокращающихся при наступлении подъема.

При этом важнейшими инструментами стимулирования депрессивной национальной экономики в рамках экспансионистского варианта осуществления дискреционной фискальной политики являются следующие *налоговые льготы*:

- *Налоговые изъятия и скидки.* Предполагают полное или частичное освобождение от налогообложения (как прямого, так и косвенного) тех предприятий, которые участвуют в реализации целей государства и функционируют в приоритетных сферах деятельности. Например, в Великобритании льготы в свое время получили компании, осваивающие нефтяные месторождения в Северном море, во Франции — предприятия аэрокосмического комплекса.
- *Налоговые кредиты* означают предоставление на возвратной основе отсрочки налоговых платежей под определенные цели. Использование налогового кредита тождественно направлению части средств налогоплательщиков через государственный бюджет на инвестирование частного сектора экономики. Наиболее существенное влияние такой кредит оказал на производство компьютеров, в котором благодаря этой льготе возросла инвестиционная активность. Во времена президентства Б. Клинтона в США был резко расширен (до 3 тыс. дол. в год) налоговый кредит работающим малоимущим, что позволило улучшить материальное положение примерно 15 млн семей. В странах ЕС налоговый кредит используется, в частности, в качестве инструмента региональной политики. Например, во Франции он сглаживает относительную социально-экономическую отсталость северных регионов страны, а в Италии — южных.
- *Ускоренная амортизация.* Политика ускоренной амортизации впервые была введена в 1942 г. в США. Ее антикризисный эффект состоит в следую-

щем: в фазе экономического спада государство в законодательном порядке увеличивает нормы списания основного капитала в размерах, значительно превышающих его действительный износ. Как следствие, возрастает спрос на современное оборудование, расширяется емкость рынка продукции машиностроения, происходит развитие всех связанных с ним отраслей экономики. Политика ускоренной амортизации относится сегодня к числу мощных инструментов стимулирования инвестиционной активности и наращивания занятости населения в наиболее приоритетных отраслях национальной экономики в условиях нисходящей и низкой экономической конъюнктуры.



### Пример

Например, в США государство с начала 2003 г. разрешило сразу же после приобретения компьютеров и другого электронного оборудования перечислять в амортизационные фонды 30% от его стоимости [7].

*Автоматическая* — это пассивная фискальная политика, при которой необходимые изменения в уровнях государственных расходов и налогов вводятся как бы автоматически. Ее инструменты — *встроенные стабилизаторы*. Ведущим встроенным стабилизатором экономики является *налоговая система*. При ее грамотном построении в условиях циклического подъема экономики и роста облагаемых доходов населения в бюджетную систему (без всяких изменений ставок прямых и косвенных налогов, заранее установленных законодательной властью на длительный срок ставок) начинают более мощным потоком поступать подоходные налоги, отчисления на социальное страхование, налоги на прибыль корпораций, налоги на потребление и т. п. Вследствие снижения располагаемых доходов населения и автоматического появления бюджетного излишка серьезно тормозится рост потребительских расходов домохозяйств, инвестиций компаний, что неминуемо оказывает сдерживающее влияние на экономическую конъюнктуру и предотвращает наступление инфляционного бума. Во время циклического спада налоговые поступления в бюджет, наоборот, резко сокращаются: доходы значительной части населения опускаются ниже прожиточного минимума, а экономические субъекты, оставшиеся на плаву, перечисляют государству в виде прямых и косвенных налогов меньший процент своих доходов. Обратной стороной автоматически возрастающего в этих условиях циклического дефицита государственного бюджета является то, что налоговый пресс в стране временно смягчается (и это при сохранении действующих налоговых ставок) и большая часть национального дохода остается у домохозяйств и компаний. Помимо поддержания социальной стабильности в обществе это открывает дополнительные возможности наращивания их потребительского и инвестиционного спроса, обновления основного капитала и тем самым выхода из кризиса.

Действие автоматической фискальной политики все же целесообразно дополнять мерами политики дискреционной, обеспечивающей оперативное регулирование, текущую реакцию производства на форсмажорные обстоятельства.



Пример

Именно так поступил президент Б. Клинтон, который вернул дискреционную бюджетно-налоговую политику в арсенал важнейших инструментов государственного регулирования американской экономики после того, как прервался 12-летний период господства неоконсерваторов во властных структурах США. Осознав, что фискальные «автопилоты» более не справляются с решением текущих хозяйственных задач, он дополнил автоматически действующие налоговые механизмы целым комплексом селективных льгот — для граждан, получающих любое послешкольное образование, воспитывающих детей, накапливающих индивидуальные пенсионные счета и др. Подобные шаги администрации Б. Клинтона не только позволили заметно подстегнуть рост экономики США, но и, как известно, привели к неожиданно быстрой ликвидации бюджетного дефицита [2].

Фискальная политика играет важную роль в стабилизационных мероприятиях государства, однако как и автоматическая, так и дискреционная не могут устранить циклических колебаний. Как та, так и другая могут ограничить размах и глубину колебаний, существенно влиять на динамику общественного производства и занятости, снижение темпов инфляции.

Альтернативными разновидностями фискального регулирования, острое противоборство которых сопровождает движение современных финансовых систем к состоянию оптимума, являются кейнсианская и неоклассическая модели.

Ориентированная на совокупный спрос *кейнсианская модель фискальной политики* предполагает сильное вмешательство властей в социально-экономическую жизнь. Ведущая роль здесь отводится налоговым мерам стимулирующего характера, принимаемым в интересах ускоренного роста приоритетных отраслей и производств, а также достижения полной занятости трудоспособного населения. Если же подобная бюджетно-налоговая экспансия сопровождается серьезным подрывом бюджетного равновесия, то периодически возникающий бюджетный дефицит, носящий заведомо не структурный, а циклический характер, рассматривается не только как закономерный результат сознательно сформированной фискальной политики, но и в качестве мощного рычага последующего восстановительного роста национальной экономики. Здесь также отвергается целесообразность формирования финансовых резервов. Искусственно отрываемые от насущных потребностей национального хозяйства подобные резервные фонды, по их мнению, серьезно отдалают во времени и тормозят восстановительный рост, а потому нуждаются в скорейшем направлении на нужды всесторонней диверсификации отечественной экономики.

*Неоклассическая модель фискальной политики* основана на осознании политической элитой развитых стран факта наличия у современной экономической

системы неких верхних пределов управляемости, что диктует необходимость решительной переориентации механизма регулирования смешанной экономики на рыночную конкуренцию с ее самоорганизующим потенциалом. При этом неоклассики переносят акцент с регулирования совокупного спроса на всемерное стимулирование совокупного предложения (преимущественно путем сокращения налогов, стимулирующего инвестиции и поощряющего трудовую и предпринимательскую активность населения), привлечение в страну дополнительных капиталов и рабочей силы и обеспечение на этой основе ускоренного роста ВВП и занятости. Базируясь на тезисе о невозможности наращивания частных инвестиций в обстановке бюджетного дефицита и сопровождающей его инфляции, считают централизованные расходы безусловно тормозящим экономический рост деструктивным фактором.

Нужно иметь в виду, что выделяемые из государственного бюджета средства зачастую используются крайне неэффективно, будучи подверженными расхищению со стороны многочисленных отраслевых и региональных группировок, которые используют разнообразные коррупционные механизмы для получения доступа к общенациональным финансовым ресурсам.

Даже в случае искоренения подобных проявлений фиаско государства сдерживающее воздействие чрезмерных государственных расходов на развитие национальной экономики устранить едва ли удастся, так как они неминуемо приводят к бюджетному дефициту. Этот тип бюджетного неравновесия, в свою очередь, либо повлечет за собой наращивание внешнего долга государства, погашение которого уже в обозримом будущем затормозит восходящую динамику ВВП, либо уже сегодня спровоцирует инвестиционный кризис в частном секторе через размещение государственных облигаций на внутреннем рынке. Не случайно рекомендации неоклассиков субъектам бюджетно-налогового регулирования заключаются в решительном сокращении государственного вмешательства путем замораживания инвестиционных и социальных расходов властей.



.....

Исходя из либеральной трактовки, чем меньше ресурсов поглощает государство, тем большая их доля окажется в частном секторе, и это главное условие роста экономической эффективности в стране. Опирающиеся на данную теоретическую установку неоклассические расчеты показывают, что если расходы государства превышают некий «нормальный» уровень на 10%, то неизбежно замедление экономического роста страны на 1% с соответствующими негативными социально-экономическими последствиями такого отставания.

.....

Подчеркивая недопустимость появления в финансовой системе страны заметного бюджетного дефицита, неоклассики с гораздо большей симпатией относятся к противоположному типу бюджетного неравновесия – профициту государственного бюджета. Отстаивая безусловную целесообразность его появления в сфере общегосударственных финансов даже в обстановке неполной занятости и кризисных потрясений национальной экономики, они склонны к использованию этого бюджетного излишка вовсе не на Централизованные инвестиции в реальный сек-

тор, а либо на досрочное погашение внешней задолженности государства, либо на формирование стратегического резерва финансовых ресурсов (в антиинфляционных целях и на случай внезапного ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры), либо, наконец, на сокращение налоговых ставок [2].

В последнем случае налоговая реформа, нацеленная на снижение налогового пресса, прежде всего на высокодоходные слои населения, расценивается в качестве не только мощного рычага ускоренного роста ВВП, но и радикального способа восстановления пошатнувшегося равновесия в бюджетной сфере.

Типичным представителем данной модели фискальной политики можно считать США. В 1980 году налоговая система не способствовала наращиванию сбережений и инвестиций, а также заинтересованности в высокопроизводительном труде. В 1981 году из каждого рабочего дня на выплаты государству уходило 2 часа 45 минут, тогда как в 1929 г. — менее часа. Это привело к массовому недовольству населения проводимой политикой и нарастающему стремлению уклониться от налогов. Несогласие с реализуемой налоговой доктриной подтолкнуло ряд штатов к принятию законов, ограничивающих право правительства увеличивать налоги. Целое политическое движение выступало за внесение поправок в Конституцию США, призванных ограничить налоговую нагрузку, и за обеспечение сбалансированного бюджета. Все это косвенно свидетельствовало о достижении в США (как, впрочем, и в большинстве других экономически развитых стран) некоего предельно допустимого, максимального уровня перераспределения ВВП через бюджетную систему. В таких условиях дальнейшее наращивание доходов бюджета (хотя бы пропорционально росту национального продукта) становилось возможным лишь при условии кардинальных перемен в структуре налоговых изъятий, нацеленных на восстановление пошатнувшегося баланса экономической эффективности и социальной справедливости. В 1980-е годы правительство США заменило кейнсианскую концепцию «вводи налоги и расходуй средства» на неоклассическую концепцию «снижай налоги, занимай деньги и расходуй средства». Однако реализация последней не привела к сокращению избыточной поляризации общества. Ярко выраженная несправедливость рассматриваемой модели проявляется, в частности, в том, что 10% наиболее обеспеченного населения Соединенных Штатов располагают сегодня 73% суммарного национального богатства, в то время как остальные 90% — лишь 27%.

## 2.2 Взаимосвязь дефицита бюджета и государственного долга

Еще одним важным аспектом финансовой политики является *бюджетная политика*. Это процесс регулирования для достижения бюджетного равновесия. При равенстве расходов и доходов имеет место баланс бюджета. В современных условиях бюджеты большинства западных стран сводятся с дефицитом. Однозначного мнения о влиянии дефицита госбюджета у экономистов нет. Более того, представители кейнсианства утверждают, что умеренный бюджетный дефицит — это благо, поскольку он дает возможность увеличивать совокупный спрос путем дефицитного финансирования государственных расходов. Поэтому при выработке бюджетной политики необходимо определить, следствием чего является дефицит.

Циклический дефицит является результатом циклического падения производства и выступает негативным явлением для экономики, так как свидетельствует о недоиспользовании производственных возможностей общества.

Структурный дефицит, возникающий в результате сознательно проводимой правительством фискальной политики с целью предотвращения спадов производства, может сыграть положительную роль в стабилизации экономики. Проблемой бюджетной политики выступает выбор метода покрытия бюджетного дефицита.

Основными методами покрытия бюджетного дефицита являются эмиссия кредитных денег и выпуск государственных займов. Эмиссия кредитных денег маложелательна, так как она увеличивает инфляцию, ухудшает состояние денежного обращения, что усиливает нестабильность экономики. Выпуск же государственных займов при определенных условиях вытесняет часть инвестиций из производственного процесса. Однако «эффект вытеснения» становится значительным только при высоком уровне занятости и ограниченности ресурсов. Следовательно, предпочтительным вариантом покрытия дефицита является выпуск государственных займов.

Элементом бюджетной политики является управление государственным долгом.



.....  
**Государственный долг** — это сумма непогашенных дефицитов государственных бюджетов, накопленная за все время существования стран.  
 .....

Управление государственным долгом является важным вследствие его отрицательного влияния на экономику. Увеличиваются расходы по его обслуживанию, что вызывает в свою очередь рост налогов и снижение деловой активности. Например, общая сумма расходов федерального бюджета России по обслуживанию государственного долга в 1995 г. составила 25% расходов бюджета. В 2013 г. на обслуживание государственного долга было выделено около 5% расходов бюджета [8].



.....  
**Управление государственным долгом** — это совокупность действий государства, направленных на изучение конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, выпуск новых займов.  
 .....

Сюда же относятся выработка условий выплаты процента по ранее выпущенным займам и государственному кредиту, проведение конверсии и консолидации займов, погашение ранее выпущенных займов.

Погашение государственных займов и выплата процентов производится либо из бюджетных средств, либо путем рефинансирования, то есть выпуска новых займов для того, чтобы рассчитаться с держателями облигаций старого образца. Государство вправе проводить конверсию и консолидацию займов. Конверсия — это изменение условий доходности займов. Изменение условий займа, касающееся его сроков, называется консолидацией государственного долга. Например, превращение краткосрочных облигаций в долго- и среднесрочные. В силу того, что бюджетные дефициты, как показано выше, порождают серьезные проблемы для экономики, правительства большинства западных стран в настоящее время пе-



решили от политики бюджетного финансирования к сокращению государственных расходов и изменению налоговой политики. Переход от подоходного налога к налогам на потребление, от прогрессивных к пропорциональным ставкам стимулирует увеличение накоплений, сбережений, идущих на инвестирование. Сокращение государственных расходов проводится в основном за счет экономических и, прежде всего, социальных ассигнований. Таковы основные проблемы государственной финансовой политики.

## 2.3 Современная кредитная система, ее структура и функции

Важнейшей функцией государства является воздействие на денежно-кредитные отношения. Оно реализуется через денежно-кредитную политику. *Денежно-кредитная политика* — это совокупность мер, проводимых правительством в области денежного обращения и кредитных отношений для придания макроэкономическим процессам нужного государству направления развития. Высшая цель этой политики — обеспечение равновесного и устойчивого развития народного хозяйства. Конкретными целями выступают укрепление денежной системы, воздействие на процесс инвестирования капиталов, потребительский спрос, ценообразование.

При этом между фундаментальными целями роста ВВП (обеспечиваемого неуклонным нарастанием совокупного спроса) и контроля над инфляцией (в той степени, в какой она зависит от находящейся в обращении денежной массы) объективно существует определенное противоречие, разрешение которого требует неустанного поиска меры в действиях монетарных властей по регулированию параметров предложения денег. Реализуя наряду с другими направлениями экономической политики государства (фискальной, структурной, внешнеэкономической и т. п.) эти конечные целевые установки, монетарная политика параллельно преследует и свои собственные, промежуточные цели, к которым относится достижение оптимального размера денежной массы, процентных ставок и обменного курса.

Свою монетарную политику государство проводит через двухуровневую (как минимум) кредитную систему. Первый уровень представлен центральным (национальным, федеральным резервным и т. п.) банком — разнообразие названий не меняет его сути. Этот банк либо находится в государственной собственности (как Банк России, а также Великобритании, Франции, Нидерландов), либо, по меньшей мере, функционирует под пристальным государственным контролем.

Второй уровень представлен многочисленными коммерческими банками. На практике существуют и более низкие уровни — специализированные банки (ипотечные, инвестиционные, внешнеторговые и др.), а также кредитно-финансовые учреждения небанковского типа (пенсионные фонды, страховые, финансовые компании и т. п.).

Центральный банк выполняет *функции*:

- 1) эмиссионного центра страны;
- 2) банка банков;
- 3) банкира правительства;
- 4) органа денежно-кредитного регулирования экономики.

Стремясь к достижению тех или иных промежуточных целей, центральный банк может устанавливать определенные *режимы денежно-кредитной политики*.

1. *Таргетирование обменного курса*, при котором либо осуществляется фиксация курса валюты данной страны по отношению к валюте страны с низким уровнем инфляции (прежде всего к доллару, евро или иене), выступающей при этом в роли валюты-якоря, в надежде на постепенное выравнивание динамики цен в обеих странах, либо устанавливается так называемый валютный коридор, в пределах которого допускается свободное движение курса национальной валюты. Понятно, что этот исторически наиболее ранний режим монетарной политики сегодня в принципе неприменим для США, стран ЕС и Японии, чья валюта используется другими странами в роли якорной. Подобный режим более подходит для развивающихся государств либо государств, в которых развернулись рыночные реформы. Так, Китай, зафиксировав обменный курс юаня к доллару в 1995 г., успешно поддерживал его вплоть до июня 2005 г. С гораздо меньшим успехом, особенно для динамики ВВП, в период 1995–1998 гг. российскими властями был использован инструмент валютного коридора.
2. *Таргетирование денежных агрегатов*, под которым понимается установление центральным банком пределов изменения денежной массы в обращении, независимо от состояния государственного бюджета, динамики курсов валют, процентных ставок и т. п. Сторонники такого режима полагают, что в этом случае в соответствии с обновленной количественной теорией денег инфляционные процессы скорее всего не выйдут из-под контроля монетарных властей, однако практика последних десятилетий ставит данное предположение под сомнение.
3. *Таргетирование инфляции*, когда центральный банк, во многом жертвуя своими промежуточными целями и не обращая внимания на динамику ВВП и занятости населения, делает главный упор на достижение заранее заданного инфляционного ориентира (рассчитываемого обычно на базе индекса потребительских цен).

## 2.4 Инструменты и типы денежно-кредитной политики

Оптимизация объема и темпов расширения (сокращения) денежной массы, находящейся в обращении, достигается центральным банком посредством умелого манипулирования целой совокупностью административных и экономических регуляторов, среди которых есть наиболее мощные, испытанные временем и доказавшие свою действенность *инструменты*. К таким инструментам денежно-кредитной политики центрального банка относится *регулирование*:

- 1) масштабов эмиссионной деятельности;
- 2) учетной ставки;
- 3) норматива резервных требований;

- 4) операций на открытом рынке;
- 5) обменного курса национальной валюты.

Денежная эмиссия в мировой практике осуществляется по трем основным каналам:

- 1) кредитование центробанком правительства, имеющего бюджетный дефицит;
- 2) кредитование национальной экономики в интересах обеспечения ее устойчивого роста;
- 3) выпуск денег под прирост золотовалютных резервов.

В нашей стране в условиях многолетнего отсутствия бюджетного дефицита (2000–2008 гг.) безусловно преобладающим являлся третий, валютный, канал эмиссии. Это в целом соответствовало мировой практике: в случае активного торгового баланса многие страны используют выпуск банкнот под прирост своих золотовалютных резервов. Не случайно в предкризисные годы Банк России высокими темпами наращивал денежную массу в связи с необходимостью приобретения поступающей в страну иностранной валюты для противодействия избыточному укреплению курса рубля.

Что касается действия регулирования учетной ставки, то в условиях намечающегося экономического спада или депрессии учетная ставка сокращается, тем самым коммерческие банки поощряются государством к приобретению дополнительных кредитов, наращиванию денежного предложения в стране и, таким образом, стимулированию совокупных расходов.



### Пример

В начале XXI в. в США и Западной Европе на фоне заметного торможения экономического роста ставка рефинансирования изменялась несколько раз, достигнув рекордно низкого уровня, а в Японии в 2006 г. она и вовсе опустилась до отметки в 0,25%. Это было связано с необходимостью выведения японской экономики из стагнационно-дефляционной спирали, при которой стагнация влечет за собой снижение цен, а расчет на их неуклонное снижение побуждает население воздерживаться от покупок, что, в свою очередь, через сжатие совокупного спроса делает кризисное сокращение объема выпуска еще более вероятным. Действительно, в 2002 г. дефляция в Японии составила 0,9%, в 2003-м — 0,5%, в 2005-м — 1,6%.

В подобной ситуации японский Центробанк развернул экспансионистскую политику и путем удешевления кредита сумел разместить на счетах коммерческих банков около 300 млрд долл. В России вплоть до 2008 г. наблюдалась во многом аналогичная тенденция, вследствие чего учетная ставка опустилась до относительно невысокого (сравнительно с темпами инфляции) номинального уровня около 10%. Это стимулировало экономический рост и одновременно сдерживало приток в страну иностранных финансовых инвестиций, которые были способны усугубить и без того непростую ситуацию на валютном рынке (связанную с избыточным

укреплением реального курса рубля). В обстановке последовавшего затем глобального финансово-экономического кризиса ставки рефинансирования и в России, и за рубежом упали еще ниже.

И наоборот, если на гребне подъема ускоряются темпы инфляции, центральный банк поднимает размер процента, как это сделал, например, Банк России, доведя в октябре 1993 г. ставку рефинансирования до рекордного уровня в 210%. В 1998 году в предефолтный период вновь случился резкий скачок ставки: если в 1997 г. она находилась на отметке в 21%, то с 27 мая по 4 июня поднялась с 50 до 150%. Если сразу после террористической атаки на США, приведшей к торможению национальной экономики, монетарные власти этой страны в 2001–2004 гг. использовали политику «дешевых» денег, то начиная с июня 2004 г. вектор антициклической политики был развернут в сторону рестрикции, и в июне 2006 г. ставка рефинансирования достигла отметки в 5,25%.

Подобные действия монетарных властей обычно порождают следующие *эффекты*:

- некоторым банкам столь дорогой кредит становится недоступным, что тормозит нарастание денежной массы в обращении или даже приводит к ее абсолютному уменьшению;
- коммерческие банки, все же взявшие подорожавший кредит, вынуждены повышать эффективность своих активных операций по предоставлению ссуд, выборочно кредитовать только наиболее привлекательные проекты;
- коммерческие банки для компенсации своих потерь стремятся перекладывать возросшую стоимость кредита на плечи своих заемщиков, что неминуемо приводит к сокращению совокупных расходов. В результате установления ставки рефинансирования на запретительном (заметно превышающем темпы инфляции) уровне волна удорожания денег и кредитного сжатия прокатывается по всей банковской системе, что оказывает тормозящее воздействие на темпы роста цен. Тем не менее сдерживание инфляционных процессов как позитивный результат роста этой ставки имеет и негативные эффекты. Чем выше процентная ставка, тем ниже склонность к инвестированию (поскольку получаемая предпринимателями норма прибыли может оказаться меньше цены кредита), тем медленнее развивается народное хозяйство.



.....  
**Обязательные резервы** — это устанавливаемое в законодательном порядке процентное отношение величины минимальных резервов к показателям пассивных (депозиты) или активных (кредиты) операций коммерческих банков и других кредитных учреждений.  
 .....

Соответствующую данной норме денежную сумму коммерческий банк не имеет права давать займы и обязан держать на своем резервном счете в центральном банке. Нормы обязательных резервов обычно дифференцируются в зависимости от степени ликвидности привлекаемых депозитов по принципу: чем выше ликвидность (например, вкладов до востребования сравнительно со срочными), тем выше резервная норма.

Если многие национальные банки платят сегодня своим коммерческим банкам некий процент на их средства, находящиеся на резервных счетах, то Банк России забирает их бесплатно (в этом плане резервные требования становятся разновидностью налога), в немалой степени подрывая конкурентоспособность отечественных коммерческих банков как по сравнению с иностранными, так и сравнительно с другими кредитными институтами, хотя и использует аккумулируемые в фонде обязательного резервирования ресурсы для проведения своих активных операций (например, для предоставления кредитов, приобретения государственных ценных бумаг), приносящих ему немалый доход. Эти активы коммерческих банков выступают немаловажным инструментом регулирования параметров денежной массы в стране. Так, в условиях инфляции центральный банк увеличивает норму отчислений в фонд обязательного резервирования, тем самым ограничиваются возможности коммерческих банков предоставлять ссуды своим клиентам. И наоборот, при дефляции, когда необходимо увеличить количество денег в обращении, минимальная норма сокращается.

При этом коммерческие банки размораживают часть своих средств и предоставляют их в кредит. Будучи введенными в 1874 г. в США, обязательные резервы претерпели затем немалую эволюцию, и сегодня в странах с развитыми финансовыми системами (например, в Австралии, Великобритании, Новой Зеландии, Канаде, Норвегии, Швеции) центральный банк напрочь отказался от использования данного инструмента, а в целом ряде других стран (например, Венгрии, Израиле, Польше, Чехии, Швейцарии) он признан запасным орудием монетарной политики.

## Регулирование операций на открытом рынке

Важнейшим инструментом денежно-кредитной политики являются *интервенции центрального банка*, получившие название операций на открытом рынке (преимущественно на рынке ценных бумаг). Политика открытого рынка выражается здесь в купле-продаже центральным банком долговых обязательств федерального правительства и местных органов власти в целях регулирования параметров денежной массы.

*Операции на открытом рынке* наиболее широко практикуются в странах с емким рынком государственных облигаций. Если в условиях низкой конъюнктуры в этих странах возникает необходимость увеличения количества денег в обращении, центральный банк активно скупает государственные облигации у коммерческих банков. Поскольку спрос на ценные бумаги в этом случае становится больше предложения, их рыночная цена растет, а доходность соответственно падает. Это сильно сокращает привлекательность хранения данных активов частными субъектами, и они стремятся продать их центральному банку.

Не случайно в обстановке современного посткризисного развития многие центральные банки пытаются подстегнуть экономический рост массивными *закупками государственных облигаций*. В результате подобных действий предложение денег в мире заметно возросло, что привело к уменьшению процентной ставки, а также к повышению курса акций. Продавая государственные ценные бумаги центральному банку, коммерческие банки направляют полученные от него деньги на кредитование национальной экономики, что способствует наращиванию потреби-

тельского и инвестиционного спроса и в ситуации неполной занятости обеспечивает рост ВВП.

Если же на пике подъема в национальной экономике обозначается ускорение инфляционных процессов, то центральный банк переходит к активной *продаже государственных ценных бумаг на открытом рынке*. Резкое расширение предложения правительственных облигаций ведет к снижению их рыночной цены, что тождественно повышению процентной ставки, доходности ценных бумаг, привлекающей их потенциальных покупателей. Население начинает активно скупать эти ценные бумаги, в результате чего денежная масса в обращении сокращается.

## Регулирование обменного курса национальной валюты

Аналогичные но замыслу операции проводятся центральным банком и на валютном рынке посредством регулирования обменного курса национальной валюты, т. е. пропорций, в которых она обменивается на валюту других стран. Если в рамках антиинфляционного курса ставится задача удержать отечественную валюту от падения (девальвации) или нарастает угроза (при таргетировании обменного курса как режима монетарной политики) ее выхода за рамки установленного коридора, центральный банк изымает из своих золотовалютных резервов определенную сумму и приобретает на нее в ходе валютной интервенции национальную валюту.



### Пример

Так, чтобы не допустить резкого падения рубля, Банк России только в октябре 2008 г. выделил на поддержание его обменного курса 72 млрд долл. из своих резервов.

Если же, наоборот, интересы преодоления спада диктуют необходимость некоторого ослабления национальной валюты (для поощрения экспорта и торможения конкурирующего импорта), тогда Центробанк производит скупку иностранной валюты (в том числе и у отечественных экспортеров), выпуская взамен нее в обращение дополнительную порцию отечественной наличности. Именно подобную политику ЦБ РФ проводил в течение целого ряда лет — вплоть до наступления глобального финансово-экономического кризиса [2].

Главным регулятором денежного предложения сегодня являются операции на открытом рынке. Первостепенная роль подобных операций обусловлена еще и тем, что этот инструмент обладает такими преимуществами, как масштабность и гибкость: государственные ценные бумаги можно продавать и покупать быстро и в значительных объемах. Так, в США банки, составляющие ФРС, владеют государственными облигациями в таких объемах, что продажа их теоретически может свести средства коммерческих банков к нулю.

*Ставка рефинансирования* менее значима для реализации целей монетарной политики: количество денежных средств, получаемых коммерческими банками у центрального банка, обычно невелико. К тому же именно операции на открытом

рынке нередко побуждают коммерческие банки брать ссуды в центральном банке: интенсивная продажа облигаций центральным банком может натолкнуться на нехватку средств у коммерческих банков для их покупки.

Механизму учетно-процентной ставки нередко противодействуют частные банковские монополии, устанавливая завышенные процентные ставки для своих клиентов по сговору. Известны случаи, когда при понижении центральным банком учетной ставки коммерческие банки, объективно ориентированные на максимизацию прибыли, свои рыночные ставки не сокращали, в результате чего спад в экономике продолжался.

Меньшая роль изменений резервных требований обусловлена тем, что находящиеся в резерве деньги обычно не приносят значительного процентного дохода, а потому завышенный уровень обязательных резервов может негативно сказаться на рентабельности кредитных учреждений. Результатом становится явное или скрытое стремление последних выйти из подчинения центральному банку, что ослабляет регулирующий потенциал денежно-кредитной политики.

Для противодействия этим центробежным тенденциям и в интересах укрепления банковской системы на резервные вклады коммерческих банков в Центробанке в некоторых странах и стали начисляться небольшие проценты. Возможности результативного применения инструмента валютных интервенций расширяются, если в распоряжении центрального банка имеются значительные золотовалютные резервы, накопление которых как раз и преследует цель обеспечения устойчивости национальной валюты, а также сглаживания циклических колебаний рыночной экономики.

Валютные резервы Банка России в настоящее время, несмотря на серьезные кризисные потрясения в нашей стране, приближаются к 500 млрд долл. (их максимум в предкризисный период составлял порядка 600 млрд долл.), что является не только результатом предшествующей скупки избыточной ликвидности, поступающей из-за рубежа, но и следствием серьезного укрепления единой европейской валюты по отношению к доллару (а именно в ней во все большей степени представлены ныне резервы ЦБ РФ). Однако не следует преувеличивать позитивный характер тенденции к увеличению валютных резервов. Надо отдавать себе отчет в том, что их стремительное вплоть до осени 2008 г. наращивание — вынужденная мера Банка России, адекватная реакция на его нежелание допустить избыточный темп укрепления курса национальной валюты, препятствующий экономическому росту нашей страны.



.....  
Известно, что индикатором финансовой безопасности развитых стран выступает наличие у центральных банков валютных резервов в объеме, равном их полугодовому импорту. В Российской Федерации это пороговое значение превышено сегодня уже в несколько раз, поэтому некоторые экономисты рекомендуют направить часть валютных резервов Банка России на инвестиционные цели, например вложить их в оборудование и здания [9].  
.....

Кроме того, центральный банк широко использует *прямые методы регулирования* — установление непосредственных ориентиров роста денежной массы на перспективу, разнообразных экономических нормативов для коммерческих банков. Так, для замедления роста объемов кредитования в Великобритании, Франции, Швейцарии, Нидерландах в административном порядке устанавливаются предельные нормы расширения кредитных операций за определенное время.

Превышение коммерческими банками данных нормативов влечет за собой выплату штрафных процентов либо перевод на беспроцентный счет центрального банка суммы, равной объему превышенного кредита. Подобные административные действия центрального банка могут иметь как позитивные (торможение кредитной экспансии в условиях инфляционного перегрева экономики), так и негативные последствия (ослабление конкуренции в банковской сфере, сдерживание роста эффективно работающих банков, гибкости экономики в результате того, что пересмотр норм кредитования не успевают за изменением спроса на кредиты).

Для противодействия инфляции или безработице центральные банки широко используют и простое убеждение, призывая коммерческие банки не допускать излишнего увеличения или сокращения банковского кредита. Значение прямых методов денежно-кредитного регулирования особенно велико в период перехода к рыночной экономике, поскольку двухуровневая банковская система находится еще в стадии становления и многие косвенные регуляторы способны давать сбой, например из-за несформированности рынка государственных ценных бумаг. Не случайно Банк России широко практикует такой административный регулятор денежного рынка, как отзыв лицензий у ряда кредитных учреждений. Эта деятельность особенно активизировала в 2006 г., когда были отозваны 58 лицензий, в то время как за 2000–2005 гг. — всего 57. В 2013 году Центральный банк стал отзываться лицензии у банков, входящих уже в 100 самых крупных банков России. Всего за этот год было отозвано 44 лицензии.

Применяя те или иные инструменты монетарной политики, государство, пользуясь своим монопольным положением на денежном рынке, может оказывать влияние на процентные ставки, а через них — стимулировать инвестиции, производство и занятость населения.



### Пример

Например, устойчивый рост английской экономики в 1932–1951 гг. во многом обеспечивался поддержанием учетной ставки на уровне 2%, а в США в 1937–1948 гг. — на уровне всего 1%. Однако безмерное наращивание денежного предложения порождает ускоряющуюся инфляцию, которая тормозит экономический рост.

Политика денежно-кредитной экспансии таит в себе скрытую угрозу: ее положительные результаты достигаются все более высокой ценой. По мере наращивания предложения денег позитивная реакция товарных рынков оказывается все более вялой.





.....  
Обосновывая неспособность денежно-кредитной политики повлиять на уровень процентной ставки, монетаристы опираются на *эффект Фишера*, суть которого состоит в следующем. Если государство прибегает, например, к монетарной экспансии, то в результате роста денежного предложения произойдет временное сокращение ставки процента. Однако параллельно с этим в соответствии с количественной теорией денег усиливается инфляционный процесс.  
.....

Осознание субъектами экономической системы факта неуклонного роста общего уровня цен укрепляет их инфляционные ожидания, что влечет за собой увеличение спроса на деньги, которое через определенное время вновь приводит к повышению процентных ставок, уравнивающих денежный рынок. Чтобы в такой ситуации все-таки достичь своей цели (снизить ставки процента), государству необходимо вызвать денежный шок, резко и неожиданно нарастив денежное предложение.

Пока не перестроятся инфляционные ожидания (первоначально ориентированные на прежний темп инфляции), процентные ставки будут снижаться. Но когда в ожиданиях субъектов будут учтены последняя денежная «инъекция» и предстоящее ускорение инфляции, спрос на деньги снова подскочит с адекватным удорожанием кредита. *Эффект Фишера* (подтвержденный эконометрическими разработками путем сравнения значений процентных ставок, спроса и предложения денег на достаточно длительных временных интервалах) состоит в том, что в долгосрочном плане денежная политика не влияет на процентные ставки. Спрос на деньги, хотя и необязательно стабилен в номинальном исчислении, является относительно неизменной функцией небольшого числа переменных, поэтому он всегда составляет некую устойчивую долю номинального ВВП (реального ВВП с учетом ожидаемой инфляции). Значит, именно под совокупный прирост данных показателей государству следует «подгонять» динамику денежного предложения — при монетаристском допущении относительной устойчивости и возможности надежного прогнозирования скорости обращения денег [2].

Денежно-кредитная политика имеет свои безусловно сильные и слабые стороны. К сильным ее сторонам можно отнести следующее:

1. Быстрота и гибкость. Монетарная политика способна быстро менять свои ориентиры, например масштабы покупки или продажи государственных облигаций могут изменяться ежедневно.

2. Изоляция от политического давления. Налицо меньшая коррумпированность руководителей центрального банка, которые по закону независимы от исполнительной власти, назначаются обычно на длительный срок, а потому имеют большие по сравнению с членами кабинета министров возможности проводить непопулярные мероприятия.

3. Более тонкий, менее подверженный общественному контролю механизм осуществления монетарной политики. Населению страны, обычно недостаточно искушенному в вопросах денежно-кредитного регулирования, гораздо труднее критиковать действия монетарных властей по продаже государственных облигаций на открытом рынке, нежели политику сокращения государственных расходов или

увеличения налогов с их вполне очевидными социально конфликтными последствиями.

Теперь рассмотрим слабые стороны денежно-кредитной политики:

1. Трансмиссионный механизм влияния денежно-кредитной политики на национальный продукт, будучи многоступенчатым, крайне сложен, особенно в случае задействования кейнсианской ее модели, где внешний лаг воздействия гораздо более продолжителен по сравнению с моделью монетаристской.

2. При реализации монетарной политики рельефно проявляется некая циклическая асимметрия. В отношении политики «дорогих» денег следует признать ее достаточную результативность: гарантируя уменьшение денежного предложения в стране, она в значительной степени обеспечивает преодоление инфляции (во всяком случае, инфляции спроса, вызванной к жизни действием комплекса ее монетарных факторов).

Зато политика «дешевых» денег сталкивается с проблемой, которую вполне можно выразить пословицей «Можно подвести коня к воде, но нельзя заставить его напиться». Коммерческие банки в результате понижения центральным банком ставки рефинансирования получают реальную возможность выдавать больше дешевых кредитов и тем самым через наращивание предложения денег положительно воздействовать на инвестиционную активность компаний. Но приказать частным коммерческим банкам снижать рыночные процентные ставки и соответственно уменьшать размеры их потенциальной прибыли центральный банк не может.

Особо слабой связь между учетной ставкой центрального банка и рыночными ставками коммерческих банков является в период перехода к рыночной экономике. Здесь повышается вероятность формирования банковских монополий, согласованно не допускающих удешевления кредитов в стране. И даже если центральному банку удастся административными методами решить эту задачу, далеко не факт, что компании, получившие такие кредиты, непременно вложат заемные средства в развитие своего производства (особенно в условиях экономического спада, когда инвестиционные риски за пределами высоки). Эти кредиты вполне могут быть направлены не на приобретение инвестиционных благ, а на погашение уже имеющейся задолженности банкам, налоговых обязательств перед бюджетом, на выплату задержанной зарплаты, наконец, просто произвольно растрочены менеджерами компаний. И домохозяйства, выгодно продавшие свои облигации, вовсе не обязаны сразу же направлять полученные денежные средства на рост своего потребительского спроса.

Этому вполне может воспрепятствовать, например, накопленная ими задолженность по потребительскому кредиту. Процентные ставки не являются определяющим фактором при принятии хозяйственных решений в депрессивный период, поскольку удельный вес банковских кредитов в финансировании деятельности субъектов экономики в это время явно невысок. И даже льготные целевые кредиты, позволяющие фирмам осуществлять заимствования на ставках ниже рыночных, реально сыграли свою антикризисную роль разве что в странах Юго-Восточной Азии.

В других же регионах их эффект оказался крайне невысок как в связи с отмеченными выше обстоятельствами, так и из-за избыточно жесткого стремления властей побыстрее возратить средства, предоставленные им частному сектору на

инвестиционные цели. Да и само отставание от рыночных процентных ставок оказывается обычно не столь уж значительным, чтобы спасти компании от череды банкротств и увольнений персонала.

Таким образом, против глубокого кризиса политика денежно-кредитной экспансии мало что дает: способная лечить экономику во время неглубоких спадов, она часто оказывается совершенно бесполезной при массовой недогрузке производственных мощностей и высоком уровне безработицы. Подобный взгляд существенно расходится с позицией А. Кудрина, который пишет: «Как показывает исторический опыт проведения стимулирующей экономической политики в период кризисов, в большинстве случаев основную роль играли меры денежно-кредитной политики в силу их большей оперативности и сравнительно более высокой эффективности» [10]. По мнению кейнсианцев, Великая депрессия доказала невозможность вернуться к процветанию при помощи монетарного регулирования: политика «дешевых» денег, проводимая в те годы ФРС, не привела к увеличению банковских ссуд и расходов частного сектора. Конечно, для экономики современных индустриально-развитых государств связь между процентными ставками и динамикой экономического роста явно немаловажна.

Российская же экономика демонстрирует чрезвычайно слабую реакцию инвестиций (а значит, и расширения национального хозяйства) на изменение процентной ставки: эластичность зависимости капиталовложений от цены заемного капитала на кредитном рынке составляет сегодня всего минус 0,03. Иначе говоря, для наращивания инвестиционной активности на 1% требуется удешевление кредита более чем на 30% (например, с 20 до 14%). Столь слабая зависимость экономического роста от дешевизны кредита обусловлена прежде всего существенной оторванностью финансового сектора от потребностей сектора реального, неиспользованием многими предприятиями заемных средств на инвестиционные цели. А раз так, то для инвесторов малозначимо — дороже стал кредит или заметно подешевел [2].

3. Не вполне ясно, увеличивается или, напротив, сокращается потребление домохозяйств в результате уменьшения процентной ставки. С одной стороны, пониженная ставка процента заметно подстегивает потребительскую активность населения, побуждая его брать значительные ссуды в банках потребительского кредита для приобретения автомобилей, компьютеров, мебели.

С другой стороны, тех, кто сберегает деньги с целью обеспечить старость, накопить на отдых, лечение, образование детей и т. п., пониженная процентная ставка по депозитам заставляет больше отказывать себе в текущем потреблении, чтобы скопить сумму, необходимую для реализации поставленных целей и обеспечения социальной безопасности своей семьи. Попытки центрального банка удешевить кредит могут подвигнуть этих субъектов экономической системы к дополнительным сбережениям с целью накопления (в условиях сократившихся ставок процента по депозитам) требуемой суммы, что окажет серьезное негативное влияние на их потребительскую активность в кризисный период.

4. Скорость обращения денег часто меняется в направлении, противоположном предложению денег, что подводит сторонников теории рациональных ожиданий к убеждению о полной неэффективности монетарной политики. Так, получив информацию о повышении ставки рефинансирования и хорошо понимая механизм действия политики «дорогих» денег, экономические субъекты начнут ожидать уско-

рения инфляции (против которой начал борьбу центральный банк), что подталкивает их к мысли о целесообразности избавления от обесценивающейся наличности.

Это естественным образом приводит к росту скорости обращения денег и не позволяет государству затормозить динамику общего уровня цен. Так, повысив в разгар экономического кризиса 2009 г. учетную ставку до 13% (в обстановке, когда в других странах она в антикризисных целях сокращалась), Банк России так и не смог противодействовать ослаблению курса рубля и ускорению ценовой динамики: восприняв это решение как некий сигнал к неизбежному ускорению инфляции, домохозяйства и фирмы стали резко наращивать свой спрос на иностранную валюту с соответствующими антипроизводственными последствиями.

И наоборот, проводимая государством в фазе спада политика «дешевых» денег, характеризуемая понижением учетной ставки, побуждает население не торопиться с банковскими депозитами, что замедляет трансакционную скорость обращения денег и нейтрализует позитивный эффект данной политики. Подобная закономерность до осени 2008 г. проявлялась и в отечественной экономике, что было обусловлено не только относительной стабилизацией ценовой динамики в период, предшествовавший серьезному ослаблению курса рубля, но и направлением в результате ее достижения все большей части возраставших денежных средств на долгосрочные инвестиции в техническое перевооружение предприятий реального сектора.

Конечно, в рассуждениях о разнонаправленной динамике денежной массы и скорости предложения денег легко усмотреть излишнюю схематичность. Ведь если даже высококвалифицированные специалисты нередко допускают серьезные ошибки в макроэкономических прогнозах, вряд ли можно ожидать достоверных предсказаний от гораздо менее подготовленного в теоретическом плане населения. К тому же в мире накоплено немало эмпирических подтверждений реального влияния денежно-кредитной политики на национальный продукт.

## 2.5 Таргетирование инфляции как тактическая цель денежно-кредитной политики

Сегодня *режим денежного таргетирования* уже не является столь распространенным в мировой практике, как в недалеком прошлом. Подтверждением нестабильности спроса на деньги явился в начале 1990-х гг. переход некоторых индустриально развитых стран (пионерами стали в 1990 г. Новая Зеландия, в 1991 г. — Канада, затем Великобритания, Финляндия, Швеция, Австралия и Испания, а с 1999 г. — и Европейский центральный банк) от политики таргетирования денежных агрегатов к таргетированию самой инфляции. Непосредственным мотивом такого перехода у одних стран послужило превышение безопасного уровня инфляции, у других — стремление повысить уровень доверия населения к проводимой денежно-кредитной политике.

Инфляционное таргетирование, рассматриваемое в литературе как результат разумного синтеза неоклассики и кейнсианства [11], представляет собой осознанный, опирающийся на прогноз выбор некоего целевого ориентира по инфляции на обозримый период в сочетании с задействованием инструментов центрального банка (прежде всего, излюбленных кейнсианцами процентных ставок) для дости-

жения заданного темпа роста цен, за который денежные власти несут ответственность перед обществом. При этом чем меньшими окажутся отклонения фактических характеристик инфляции (и во многом определяющего ее уровень объема ВВП) от оптимального значения, тем выше эффективность налаженной в стране подсистемы инфляционного таргетирования, опирающейся на инструментальную гибкость монетарного регулирования национальной экономики.

Важнейшим из условий результативности *политики инфляционного таргетирования* выступает отказ государства от фискального доминирования, что означает, прежде всего, жесткое ограничение размеров прямых кредитов, предоставляемых центральным банком на покрытие бюджетного дефицита. Немаловажное значение имеет также отсутствие жестких обязательств государства относительно реализации других, нередко противоречащих друг другу целей, например от стабильности курса национальной валюты, который становится в условиях мягкой курсовой политики плавающим. В настоящее время успех на пути достижения заявленных целей среди государств, перешедших к данной разновидности денежно-кредитного регулирования, наблюдается уже в 88 случаях из 100, в то время как, скажем, задачи немецкого Бундесбанка, в которых применялось нацеливание денежных агрегатов, решались лишь в 54% случаев. Тем не менее несмотря на гораздо более высокую эффективность такой формы монетарного регулирования, в нескольких десятках стран (не только в России, но даже во Франции и Италии) по сей день преобладающей разновидностью таргетирования выступает его сугубо монетаристский вариант. И во многом здесь дело в том, что для задействования более совершенной разновидности монетарной политики зачастую оказывается недостаточно одной только решимости властей — требуется формирование некой совокупности предпосылок, многие из которых в России до сих пор отсутствуют.

Сегодня можно считать общепризнанным, что таргетирование денежных агрегатов эффективно лишь в тех странах, в которых преобладает инфляция спроса и сложилась жесткая связь между предложением денег и уровнем инфляции, иначе говоря, где скорость денежного обращения демонстрирует относительную стабильность. Там, где такая связь отсутствует и определяющее воздействие на темпы инфляции оказывает некая комбинация факторов неденежного характера (факторов инфляции издержек), целесообразно задействовать политику таргетирования инфляции, в рамках которой центральному банку предоставляется право проводить наряду с автоматической и дискреционную монетарную политику, воздействуя в краткосрочном периоде на процентные ставки. Целевым ориентиром по инфляции правительством Великобритании в 2004 г. был признан ее уровень в 2,5%. Причем подобный ориентир является симметричным, что означает недопустимость не только превышения этого оптимального уровня, но и его занижения [2].

Как видим, инфляционное таргетирование зародилось на пересечении неоклассических и неокейнсианских подходов к денежно-кредитному регулированию национальной экономики.

Негативные социально-экономические последствия инфляции вынуждают государство проводить определенную *антиинфляционную политику*, т. е. комплекс мер по устранению причин этого негативного процесса. Необходимыми *условиями результативности* данной политики выступают:

- 1) научно обоснованная оценка текущей инфляции;
- 2) скоординированность действий финансовых и денежных властей;
- 3) комплексность и многозвенность антиинфляционного механизма.

Необходимо решить вопрос, ликвидировать инфляцию путем принятия активных, кардинальных мер или ограничиться пассивным приспособлением к ней. В последнем случае действия правительства сводятся к индексации заработной платы, пенсий, пособий, ставок процента, инвестиционных расходов компаний (включая амортизационные отчисления). Подобные инструменты адаптации населения к продолжающемуся росту цен затрагивают не причины и механизмы инфляции, а только ее последствия. К тому же они могут заметно усилить инфляционные процессы. Так, индексация доходов в Израиле привела к повышению цен с 40% в 1974 г. до 130% в 1980 г. и 425% в 1984 г. [12].

В дореформенный период в нашей стране был реализован еще один вариант «антиинфляционного регулирования» — тотальный административный контроль над ценами. Однако он тоже принципиально не разрешал проблемы инфляции, которая в этом случае просто переходила в подавленную форму (в форму товарного дефицита). Действительно, введенный российскими властями на предвыборный период в 2007 г. мораторий на повышение цен по девяти основным видам продовольствия (молоко, кефир, сметана, яйца, черный и белый хлеб, сахар, сыр и подсолнечное масло), жертвами которого стали многие предприятия агропромышленного комплекса, не привел к сколько-нибудь существенным результатам, так как в обстановке развернувшейся в мире агфляции (усилившейся из-за засухи в южноевропейских странах, а также Аргентине, Австралии, Канаде) попытки государства зафиксировать цены одних товаров побудили торговые компании к компенсации своих потерь за счет взвинчивания цен других.

В период рыночной трансформации российской экономики власти пытались использовать для борьбы с инфляцией инструмент принудительного ограничения роста курса доллара по отношению к рублю — валютный коридор. Однако отставание номинального курса рубля от темпов инфляции, проявлявшееся в период с июля 1995 г. по август 1998 г., тоже оказалось не вполне антиинфляционной мерой, поскольку через ускорение экономического спада способствовало лишь перенесению неминуемого скачка цен на постдефолтный период.



.....

Содержательным критерием стабильности цен в США, используемым ФРС, считается ситуация, когда сохраняющаяся инфляция настолько невелика и разворачивается настолько постепенно, что домохозяйства и компании не учитывают ее, принимая свои хозяйственные решения. Германский Бундесбанк использует еще более строгий количественный критерий ценовой стабильности — это ситуация, при которой инфляция не выходит за пороговое значение в 2% за год. Уровень инфляции в 2% выбрало большинство развитых стран в качестве ориентира политики инфляционного таргетирования.

.....

Структура антиинфляционной политики государства включает ее стратегию, определяющую те радикальные меры, которые дадут эффект через соответствующий лаг, и тактику, проводимую по сценарию «разового акта» и способную быстро стабилизировать динамику цен. *Компонентами антиинфляционной стратегии* являются:

- 1) гашение инфляционных ожиданий;
- 2) проведение политики таргетирования;
- 3) поэтапное сокращение бюджетного дефицита;
- 4) структурная перестройка экономики;
- 5) демонополизация экономики.

Кроме того, для противодействия инфляции необходимо применять комплекс тактических мер. Инструменты краткосрочной антиинфляционной политики не рассчитаны на устранение причин инфляции и демонтаж ее основных механизмов. Их использование нацелено прежде всего на последовательное снижение температуры инфляционного процесса за счет сокращения разрыва между совокупным спросом и совокупным предложением. При решении этой задачи используются *два взаимосвязанных подхода*:

- 1) расширение совокупного предложения при неизменном совокупном спросе;
- 2) сжатие совокупного спроса при постоянстве совокупного предложения.

*Расширение совокупного предложения при неизменном совокупном спросе* достигается за счет определенных факторов.

1. Массированный потребительский импорт — как централизованный, так и децентрализованный. В последнем случае особо поощряется внешнеэкономическая деятельность так называемых челноков, которые, неустанно совершая на конкурентных началах мелкооптовые посреднические операции, обеспечивают быстрое заполнение внутреннего рынка сравнительно дешевыми зарубежными товарами и тормозят тем самым динамику цен (естественно, при условии относительной стабильности курса национальной валюты). В нашей стране пик челночного бизнеса пришелся на преддефолтный 1997 г., когда его мобильные представители в условиях завышенного курса рубля смогли обеспечить 22% общего импорта России (а по отдельным потребительским товарам — 60–70%), поставив товаров на 16 млрд долл.
2. Реализация определенной части государственных стратегических запасов (сырьевых, продовольственных, золотовалютных и др.). Например, запуск аграрную реформу, японское государство в послевоенный период провело форсированную распродажу крестьянам-фермерам государственной земельной собственности за весьма символическую плату, что привело к быстрому расширению предложения товаров на продовольственном рынке и ликвидации их острого дефицита. Другой пример: доведя золотой запас нашей страны до критического минимума, Советское правительство отодвинуло надвигающуюся гиперинфляцию с конца 1980-х на 1990-е гг.

3. Повышение степени товарности национальной экономики, что означает появление на рынке при всемерной поддержке государства целого ряда качественно новых видов продукции, оттягивающей на себя немалую часть ажиотажного спроса населения. Наиболее значимыми в кругу данных благ являются услуги, особенно информационные, которые, как известно, после первичной продажи не уходят окончательно в сферу конечного потребления, а регулярно возвращаются оттуда с фактически неизменными потребительскими качествами, чтобы в рамках своего жизненного цикла в очередной раз стать объектом купли-продажи.

*Сжатие совокупного спроса при постоянстве совокупного предложения.* С этой целью центральный банк проводит политику «дорогих» денег, имеющую краткосрочную, тактическую направленность: повышает ставку рефинансирования и норму обязательных резервов, связывает часть избыточного спроса продажей населению государственных ценных бумаг и иностранной валюты.

Реагируя на эту рестриктивную монетарную политику государства, коммерческие банки существенно повышают ставку процента не только по своим кредитам, но и по депозитам. Последняя должна быть несколько выше темпов инфляции, чтобы стимулировать помещение полученных населением доходов в коммерческие банки и другие кредитные учреждения (а также в земельные участки, золото и иные ценности). При этом устанавливается заметно более высокий процент по срочным вкладам: отвлекая свободные денежные средства на длительный срок с потребительского рынка, стимулирование вкладов на длительный срок без права досрочного их снятия становится еще и инструментом обеспечения долгосрочного инвестиционного кредита для товаропроизводителей и замедления скорости обращения денег.

Так, инфляция в послевоенной Японии была преодолена за счет формирования двухуровневой банковской системы и установления контроля центрального банка над денежным предложением: проводя политику «дорогих» денег, этот банк изъям из обращения свыше 15% денежной массы.

Повышение ставки рефинансирования позволило достичь положительного процента по депозитам, что одновременно обеспечило рост предельной склонности к сбережению (вызвав рост инвестиций и наращивание совокупного предложения) и привело к ограничению текущего потребительского спроса.

Однако при наращивании процентных ставок, снижающих предельную склонность к потреблению, следует учитывать, что данная мера способна серьезно подорвать инвестиционную активность и рост производства, как это случилось, например, в Бразилии в 1993 г., когда ставка рефинансирования превышала 3000%.

В качестве крайних способов преодоления гиперинфляции могут быть применены такие тактические, не имеющие прямого отношения к причинам и механизмам инфляции меры, как временное замораживание вкладов населения в коммерческих банках. Например, в декабре 2001 г. — в разгар острого экономического и политического кризиса — в Аргентине были введены жесткие ограничения на получение банковских вкладов: 250 долл. в неделю и 1000 долл. в месяц. Нечто подобное наблюдалось и на Украине летом 2004 г. в ходе «оранжевой революции».

К числу «пожарных» антиинфляционных мер относится и проведение денежной реформы конфискационного типа, когда старые деньги изымаются государ-



ством, а новые выпускаются в количестве, гарантирующем протекание товарного обращения без заметной инфляции. При этом обмен прежних денег на новые (с последующим осуществлением рестриктивной монетарной политики) происходит с жесткими ограничениями для населения, иногда дифференцированно для различных его групп.

Такая реформа может оказаться полезной при переходе от подавленной инфляции к открытой, как, например, в Венгрии в 1946 г.

Денежная реформа 1948 г. в Германии была одним из наиболее мощных инструментов антиинфляционной политики Л. Эрхарда. Ликвидация денежного на веса в ходе ее проведения явилась в тот период реальной альтернативой такому способу подтягивания денежной массы к товарной, каким вполне могла стать гиперинфляция. При этом конфискационный обмен старых рейхсмарок на новые немецкие марки в просчитанной с немецким педантизмом пропорции 100:6,5 сочетался с решительным отказом от необоснованной эмиссии, жестким контролем Банка немецких земель (позднее Немецким федеральным банком) за динамикой денежного предложения в стране.

Особенностью денежной реформы, проведенной в 1947 г. в СССР, было ее совмещение не с освобождением цен, а с отменой карточной системы. Замена денег позволила тогда Советскому правительству заметно снизить цены, несмотря на ликвидацию централизованной системы распределения дефицитных товаров.

В ходе реализации комплекса тактических мер антиинфляционного регулирования следует учитывать, что между ними, а также между мерами стратегического плана существует серьезное противоречие. Так, ликвидация денежного на веса в России в 1992 г. через фактическую конфискацию сбережений населения в тактическом плане, безусловно, уменьшила инфляционный накал, однако в плане стратегическом сделала необратимым бегство от отечественных денег, постоянно превращаемых в дальнейшем в конвертируемую валюту.

Между тем реальной альтернативой такой конфискации могли бы стать и замораживание сбережений на годы вперед (при соответствующей индексации и государственных гарантиях их последующей выплаты), и добровольно-принудительное превращение их в долгосрочные государственные обязательства с ежегодной выплатой определенных процентов, и ориентация значительной доли этих денег на приватизацию государственной собственности и т. п.

Однако правительство России не вынесло уроков из провалов 1990-х гг. и в 1998 г. не нашло ничего лучшего, как в очередной раз обвалить сбережения россиян в рамках очередной антиинфляционной акции тактического типа. Вторая крупнейшая за 1990-е гг. конфискация хранившихся в банках сбережений, позволившая на некоторое время сбить инфляционную волну, вместе с тем сделала фактически недоступными для целей инвестирования десятки миллиардов долларов, которые находились с тех пор на руках населения.



.....  
Контрольные вопросы по главе 2  
.....

1. Что собой представляет экономическая политика государства? Каковы ее цели и задачи?
2. Проведите классификацию различных видов экономической политики.
3. Что в себя включает денежно-кредитная политика государства?
4. Какие виды фискальной политики вы знаете?
5. В чем суть таргетирования инфляции и валютного курса?

---

## Глава 3

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

---

### 3.1 Государственная и муниципальная собственность: сущность и основные формы проявления, принципы управления

Одной из форм прямого вмешательства государства в экономику является наличие государственной и муниципальной собственности и возможности использовать ее для извлечения выгоды. По сути это особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется в рамках госсектора и связана с участием государственных предприятий в производстве и сбыте товаров и услуг.

При этом государство выступает самостоятельным субъектом хозяйствования, реализуя определенные общенациональные цели: структурную перестройку производства; смягчение отраслевых и территориальных пропорций; стимулирование научно-технического прогресса, повышение эффективности экономики.

Государственное регулирование осуществляется в рамках государственного сектора. В мировой экономической науке понятие госсектора связано со всей совокупностью форм участия государства в производстве, распределении, обмене и потреблении. В таком понимании этот сектор выступает в качестве основы, опираясь на которую государство может выполнять свои функции.

Например, бюджет (часть госсектора, расположенного в сфере распределения) нужен ему для перераспределения доходов, финансирования выпуска общественных товаров и т. д. В сфере распределения удельный вес государства очень велик. В производстве вмешательство государства должно быть минимальным, в обмене — практически равно нулю.

Доля государственного сектора в разных странах различна. Европейский центр государственного предпринимательства для оценки его доли в экономике использует такие показатели, как:

- доля государства в ВВП;
- численность занятых на государственных предприятиях;
- инвестиции, доля субвенций и налогов в ВВП и др.



### Пример

Уровень огосударствления производства и размеры государственного сектора существенно различаются по странам. Так, в Китае государственный сектор дает свыше 50% валового общественного продукта. В Италии удельный вес госсектора составляет 39–42%, в том числе в промышленности — 30%. Во Франции госпредприятия производят 1/3 ВВП.

Важнейшими причинами исторического роста государственного сектора в экономике выступали и выступают войны и национальная оборона, инфраструктурное обеспечение макроэкономических процессов, рост народонаселения, урбанизация, проблемы окружающей среды, эгалитаризм (равенство). Государственное предпринимательство охватывает отрасли, которые ему оставляет частный сектор. Прежде всего это отрасли, в которых отдача либо невелика, либо наступает через длительное время. Это капиталоемкие и малорентабельные звенья производственной и социальной инфраструктуры: энергетика, транспорт, связь, сферы образования и здравоохранения. Кроме того, сюда относится и деятельность государства по «оздоровлению» отраслей, переживших кризис, или активизации экономики в целом (национализация либо убыточных предприятий и отраслей, либо таких отраслей, ускоренное развитие которых необходимо для повышения конкурентоспособности негосударственного сектора) [1].

Государственное предпринимательство распространяется на национальную оборону и безопасность, поддержание экологической безопасности и др.

Государственный сектор и предпринимательство опираются на государственную собственность. Вся мировая история свидетельствует, что государственная собственность при любом общественном строе и политическом режиме служит одной из ключевых опор государства и составляет важнейшую часть государственного управления. Государственная собственность страны позволяет ей выступать в качестве самостоятельного субъекта экономических правоотношений с другими странами; это гарант соответствующих договоров и соглашений [13].

Наличие государственной собственности помогает обеспечивать благоприятные макроэкономические условия для успешной работы частного сектора; государственная собственность гарантирует функционирование некоммерческой социальной среды. Эта собственность поддерживает национальную безопасность (от финансирования органов правопорядка до содержания армии).

Наконец, реализуя право собственности на природные ресурсы (в первую очередь на землю), государство создает устойчивые связи со множеством местных структур, хозяйствующих субъектов.

Доля государственной собственности в национальном богатстве колеблется от 20% в США до 35% в Италии. В Японии на госпредприятия приходится более 10% основных фондов и около 9% занятых в народном хозяйстве. В большинстве стран в сферу государственной собственности в той или иной мере в разные периоды входили земельные угодья, ресурсы недр, денежные средства, золото-валютные резервы, промышленные предприятия, военные объекты, электроэнергетика, транспорт, связь, телеграф и телефон, почта, автомобильные и железные дороги, авиакомпания и т. д.

Базой применения государственной формы собственности являются те сферы экономики, в которых велика потребность в прямом централизованном управлении, осуществлении государственных инвестиций, в которых ориентация на прибыльность не является критерием, достаточным для функционирования в общественных интересах.

Факторами, способствующими распространению государственной собственности, являются дезорганизации или устойчивые нарушения функционирования рынков (в частности, в результате монополизации, военных потрясений и разрух), слабость национального частного капитала, военно-стратегические, нередко и политические мотивы.

Значительную долю в государственной собственности занимают государственные предприятия. В странах с развитой рыночной экономикой существует несколько типов государственных предприятий, среди которых можно выделить: собственно государственные предприятия, находящиеся под непосредственным, прямым контролем государственных органов управления; публичные корпорации, называемые в США правительственными корпорациями, а во Франции — национальными обществами.

В последнее время широкое распространение получают предприятия смешанных частно-государственных фирм, в которых государству принадлежит часть акций компании или же ее контрольный пакет.

Кроме того, государство посредством заключения договорных отношений с предприятиями частного сектора закрепляет за собой право связать эти предприятия соответствующими обязательствами и тем самым устанавливает отношения формальной субординации с негосударственным сектором.

Государственные предприятия являются инструментом проведения экономической политики. Наличие государственных предприятий позволяет решать проблему занятости; осуществлять проекты, имеющие высокую степень риска; путем снижения цен на продукцию государственных предприятий и отказ от прибыли в периоды роста инфляции государство осуществляет антиинфляционные меры.

За счет государственных предприятий оказывается содействие местным частным товаропроизводителям путем поставки сырья и комплектующих изделий по ценам ниже рыночных и обеспечивается устойчивый рынок сбыта.

При этом государственные предприятия в силу возложенных на них общегосударственных задач пользуются определенными гарантиями государства — различного рода субсидиями, защитой от банкротства, освобождением от обязательств по импорту, преимуществами госзакупок.

При оценке роли государственных предприятий важным вопросом является эффективность их функционирования. Ответ на него неоднозначен. Сравнительный анализ стоимости государственных (муниципальных) и частных услуг, проведенный немецким экономистом Э. Хамером на примере 300 предприятий, показал, что частное производство на 30–50% экономичнее, чем государственное.



### Пример

В Великобритании стоимость частных услуг ниже стоимости государственных на 30–40%, в США — на 30%. По мнению же английских исследователей Д. Миллуорда и Д. Паркера, результаты многочисленных обследований не подтверждают тезис, согласно которому частное предпринимательство всегда и везде более эффективно, чем государственное.

Очевидно, при оценке эффективности деятельности предприятий, принадлежащих госсектору, следует учитывать ряд обстоятельств:

- выполнение ими общественных (социальных) обязательств;
- монопольное положение их в отдельных сферах экономики;
- гарантированность финансовой поддержки со стороны государства;
- методы управления государственными предприятиями.

Некоторые исследователи связывают низкую рентабельность отдельных государственных предприятий с тем, что они «несут» многообразные социальные обязательства. Государственным предприятиям диктуются объемы инвестиций в целях оказания содействия по линии регулирования конъюнктуры. Их принуждают изменять рациональную структуру капитальных вложений для решения проблем регионального распределения занятости и производства и т. д.

Им навязывают приобретение в основном отечественных товаров (и чаще всего) тогда, когда они более дороги и технически менее совершенны, чем зарубежные. Широко распространена практика занижения цен на продукцию национализированных предприятий, которая преследует цель оказания поддержки частному бизнесу и определенным слоям населения [13].

С другой стороны, государственные предприятия иногда используются как источник пополнения государственного бюджета. На ряд товаров правительством устанавливаются повышенные цены, а дополнительную прибыль, извлекаемую в связи с подобной практикой, изымают в бюджет.

В Великобритании, например, казначейство часто вынуждало государственную электроэнергетику, газовую промышленность и водоснабжение устанавливать цены выше уровня, который руководство отрасли считало обоснованным.

Тот факт, что государственные предприятия существуют за счет бюджетных средств, тоже имеет негативное проявление. Они ограничены в заемных операциях на рынке частного капитала, и объемы капитальных вложений зависят от состояния государственных финансов, которых порой не хватает. С другой стороны, широкое использование средств государственного бюджета порождает у предприятий иждивенчество, лишает их стимулов к эффективной деятельности.

## 3.2 Подходы к управлению государственной собственностью

Оказывают влияние на эффективность деятельности предприятий и методы управления. Если на частнокапиталистические предприятия государство воздействует посредством экономических рычагов, то в отношении государственных используются директивные указания.

Не случайно в западной экономической науке распространены взгляды, согласно которым рациональному хозяйствованию противоречит не сама по себе государственная собственность, а порочные формы ее функционирования. Такой точки зрения придерживался один из наиболее крупных экономистов В. Парето. И подтверждением тому, что и государственные предприятия могут быть эффективны, является деятельность таких концернов, как «Рено» (Франция), «Альфа-Ромео» (Италия), «Бритиш-пейлэнд» (Англия) и др.

Тем не менее в последние годы в большинстве развитых стран наблюдается сокращение доли государственных предприятий, передачи их в частное управление. К этому побудила необходимость уменьшения чрезмерных бюджетных расходов на административные цели; повышения эффективности и стимулирования конкурентоспособности отраслей, находящихся под непосредственным контролем государства; сокращения расходов на государственное управление на основе ликвидации изживших себя административных структур.

Процессы приватизации проходят при активной роли государства и имеют естественные пределы. Во многих странах правительства исключают из списков на приватизацию предприятия и отрасли инфраструктуры, отличающиеся высокой капиталоемкостью: электроэнергетику, каналы, трубопроводы, портовые сооружения, почту, связь, железные дороги и др.

Как правило, приватизация включает несколько этапов, подробно прорабатываемых и оцениваемых различными правительственными ведомствами и учреждениями: определение конечной цели проекта приватизации конкретного предприятия; подготовка программы приватизации, зависящей от цели; выбор механизма приватизации; подготовка необходимых документов, оценка ситуации на рынке, маркетинг, поиск потенциальных покупателей, продажа акций.

Часто государство предпочитает реализовывать на рынке лишь небольшой пакет акций приватизируемого предприятия, сохраняя контрольный пакет акций в своих руках, что позволяет ему осуществлять регулирующие функции в конкретной компании, в частности предупреждать возможность использования ею своего монопольного положения на рынке.

Государство, оставляя за собой контрольный пакет акций в ходе приватизации, получает возможность увеличить капитал за счет привлечения средств извне, без потери контроля над конкретным видом бизнеса. Кроме того, в ряде случаев за государством остается «золотая» акция, дающая право накладывать вето на потенциальные решения нового руководства компании.



### Контрольные вопросы по главе 3

1. В чем состоит необходимость существования государственной собственности и государственных предприятий?
2. Каковы основные задачи государственного регулирования собственности и предпринимательства?
3. В чем сущность процессов разгосударствления и приватизации? Каковы способы их проведения?
4. В каких сферах экономики доля участия государства высока?
5. Какие показатели применяются для оценки доли государственного предпринимательства?



---

## Глава 4

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

### 4.1 Роль государства в стимулировании инвестиционной деятельности

Из всего арсенала инструментов, способных обеспечить рост совокупного предложения, заведомо неприемлемыми неоклассики признают государственные инвестиции, которые рассматриваются ими не только как несравненно менее результативный инструмент, нежели инвестиции частного сектора, но и как прямая угроза расширению последнего. Что же касается теории экономики предложения, то ее представители на центральное место в наращивании предложения товаров и услуг ставят ведущую оптимизацию налоговой нагрузки на их производителей, которая обычно ведет к сокращению последней от достигнутого ранее уровня.

Традиционная кейнсианская теория исходила из предположения, что снижение налоговых ставок обязательно приводит к росту дефицита государственного бюджета на длительном временном интервале. В отличие от нее неоклассическая теория экономики предложения, а задолго до ее появления немецкий реформатор Л. Эрхард и еще раньше А. Смит отстаивали тезис о том, что более низкие ставки налогов отнюдь не обязательно ведут к снижению суммы налоговых поступлений. Их введение может быть организовано так, что при кратковременных потерях для бюджета его дефицит возможно сократить во вполне обозримой перспективе. Тем самым будет найдено принципиальное разрешение угнетающей всех налоговой проблемы, разумеется, при условии ускоренного роста стимулируемой низкими налогами производительности труда [1].

Более двух столетий назад А. Смит доказывал, что государству несравненно выгоднее устанавливать более низкие налоги, чем непосильные для населения.

Во-первых, на выведенные из-под налогообложения средства через частное инвестирование может получиться дополнительный доход, который со временем наполнит казну. А во-вторых, подданные государства с большей легкостью уплачивают небольшие налоги, чем избавляют власти от административных расходов на их аккумуляцию в бюджете.

Воспринимая данные аргументы, сторонники концепции экономики предложения подчеркивают, что фискальная политика, направленная на снижение налогов, оказывает позитивное воздействие на предложение капиталов и рабочей силы в связи:

- 1) с повышением располагаемого дохода домохозяйств, что усиливает их склонность к сбережениям (как финансовым источникам инвестиций) при сокращении склонности к потреблению;
- 2) увеличением чистой прибыли фирм, которое сокращает риск их банкротства, увеличивает число налогоплательщиков, является дополнительным толчком для тех, кто готов рисковать, влезать в долги, наращивать свою инвестиционную активность, тем самым расширяя объем производства и создавая новые рабочие места;
- 3) сокращением личного подоходного налога и отчислений на социальное страхование работников, которое повышает их стимулы к труду. Те из работников, которые временно не участвуют в трудовой деятельности, вновь нанимаются на работу; а те, кто уже трудится, стремятся к удлинению рабочей недели, досрочному возвращению из отпуска и более позднему выходу на пенсию; таким образом, предпочтения работников изменяются в пользу труда и сокращения продолжительности досуга;
- 4) усилением готовности предпринимателей функционировать в легальной, а не теневой экономике;
- 5) возвращением в страну капиталов, ранее покинувших ее, в сочетании со стремительным нарастанием иностранных инвестиций.

Такова была нацеленная на рост совокупного предложения логика крупного сокращения налогов, проведенного в начале 1980-х гг. в США в рамках программы «рейганомики», а затем распространившегося по всему миру.

У истоков этой реформы налогообложения, предпринятой во времена президентства Р. Рейгана, стоял М. Фелдстайн. Он утверждал, что сложившаяся в США на рубеже 1970–1980-х гг. налоговая система обуславливает недопроизводство ВВП как минимум на триллион долларов в год. Решительное разрушение этой системы, нацеленное на создание условий для инвестиционного скачка, должно было состоять, по мнению Фелдстайна, в замене подоходного и некоторых других налогов платежами за непосредственное пользование общественными благами [2].

Однако практика в целом отвергла подобный вариант реализации концепции налогообложения получаемых выгод: издержки введения системы платежей за доступ к общественным благам из-за существования проблемы «безбилетного пассажира» могут оказаться чрезмерными. Альтернативный способ решения проблемы убивающего инвестиции налогообложения был предложен другим американским экономистом — А. Лаффером, который проанализировал долгосрочную зависимость между налоговыми доходами государственного бюджета и прогрессивностью налогооб-

ложения. Моделирование фискальных и производственных процессов в их взаимосвязи позволило ему установить, что при изъятии у домохозяйств и фирм свыше 30–40% их дохода неминуемо начинают сокращаться их сбережения, а значит, и инвестиции в национальную экономику. Фундаментальной идеей, отраженной в кривой Лаффера, выступает прямая зависимость между стремлением налогоплательщиков уклониться от выполнения обязательств перед бюджетом и ставкой налогообложения.



.....

Люди работают, отмечал экономист, вовсе не для того, чтобы платить налоги. Чистый, за вычетом налогов, доход определяет, работает данный человек или сидит на пляже. И если налоги, которые платят состоятельные слои общества, фактически отдавая часть своих денег бедным, признаются ими непозволительно высокими, то их желание оставаться и дальше законопослушными налогоплательщиками начинает быстро уменьшаться.

.....

Однако долгосрочным результатом сокращения налогового гнета становятся рост располагаемого дохода домохозяйств, чистой прибыли компаний, увеличение их сбережений, инвестиций, производства, занятости, массы доходов, подлежащих налогообложению (налогооблагаемой базы), а значит, и увеличение налоговых доходов государства. Первоначальное падение налоговых поступлений будет полностью компенсировано через пять-семь лет, когда бюджетный дефицит, а вслед за ним и инфляция вернутся на вполне приемлемый уровень.



.....

Эмпирическим путем Лаффер установил, что снижение ставки налога на прибыль корпораций на 1% приводит к увеличению выпуска продукции на 2%, причем данная закономерность проявляется в диапазоне от 32 до 20%. Дальнейшее сокращение ставки корпорационного налога уже не столь результативно.

.....

Снижение налоговой нагрузки вовсе не является универсальным способом решения экономических проблем. Кривая Лаффера имеет форму дуги, следовательно, максимум налоговых поступлений достигается не при предельно низких, а при оптимальных налоговых ставках, которые обеспечивают наибольшую заинтересованность субъекта в данном виде хозяйственной деятельности, не подрывая бюджетного равновесия. Выход за рамки этого оптимума (как вверх, так и вниз) чреват стремительным сужением доходной части государственного бюджета.

Такая динамическая оптимизация достижима, только если совокупное налоговое бремя физических и юридических лиц оказывается достаточно мягким, чтобы не препятствовать росту их реальных доходов, потребительского и инвестиционного спроса. Вместе с тем оно должно быть настолько жестким, чтобы не допускать сохранения неконкурентоспособных предприятий и отраслей (т. е. закрепления нерациональной структуры производства), а также распространения иждивенческих настроений среди населения.

Таким образом, суть *эффекта Лаффера* заключается в том, что уменьшение налоговых ставок вызывает лишь кратковременное нарастание бюджетных проблем. В отдаленной перспективе эта мера обеспечивает наращивание государственных доходов, восстановление равновесия в финансовой сфере, ослабление действия эффекта вытеснения, ускорение экономического роста.

Кроме того, теория экономики предложения исходит из убеждения, что сформировавшаяся в рамках кейнсианской модели налоговая политика стран Запада, основанная на масштабном изъятии средств налогоплательщиков в бюджет, вовсе не сдерживает, а, напротив, через торможение экономического роста ускоряет развертывание инфляционных процессов. Следовательно, заметное ослабление налогового пресса рассматривается ею в том числе в качестве способа противодействия налоговой инфляции и в целом инфляции предложения.

Для того чтобы эффект Лаффера стал реальностью, должен выполняться ряд условий.

1. Недопущение в ходе реформы налогообложения развала государственного бюджета и выхода инфляционных процессов из-под контроля властей.

Известно, что низкие налоги повышают совокупный спрос почти сразу, а влияние их на рост совокупного предложения проявляется лишь через определенный лаг, в течение которого вероятно усиление инфляции (в том числе из-за возрастающего на начальном этапе налогового реформирования дефицита бюджета), приводящей к обесценению располагаемых доходов, номинально возросших в результате налоговой реформы. И даже в случае повышения реального уровня жизни экономических субъектов укрепление их инфляционных ожиданий делает невозможным рост сберегательной активности.

В обстановке ускоряющейся инфляции, которую призвана затормозить прежде всего рекомендуемая неоклассиками ограничительная денежно-кредитная политика, очевидно, что экономические субъекты вряд ли направят сэкономленные от налогообложения средства на долгосрочные реальные инвестиции. Спрос на жилье, машины и оборудование в инфляционной экономике заведомо не будет значительным.

В условиях дорожающего кредита намного рациональнее окажется направление доходов домохозяйств на потребительские нужды, а фирм — в быстрокупающиеся торгово-посреднические операции спекулятивного типа.

Характерно, что вскоре после запуска налоговой реформы в 1985 г. в США был принят закон о поэтапной (до 1993 г.) ликвидации чрезмерного дефицита федерального бюджета в первую очередь за счет снижения государственных расходов на национальную оборону, образование, субсидии сельскому хозяйству, пособия по безработице, науку, космические программы. В качестве других способов решения проблемы рассматривались приватизация и переложение тем самым на частный сектор затрат по содержанию жилого фонда, транспорта (например, вашингтонского международного аэропорта), предоставление президенту и губернаторам права накладывать вето на расходы по отдельным статьям бюджета (хотя противников этой меры, отстаивающих необходимость ограничения власти политиков, всегда было достаточно) [2].

Впрочем, программа с треском провалилась, бюджетный дефицит США к моменту прихода к власти Б. Клинтона составлял почти 300 млрд долл. Только реализация разработанного ею администрацией закона об общих бюджетных согла-

сованиях (1993 г.), по которому военные расходы и затраты на содержание госаппарата были урезаны еще сильнее, в конце концов привела к разрешению данной приоритетной проблемы, и 1998 г. ознаменовался достижением бюджетной сбалансированности в стране. Этому в немалой степени способствовало также заметное сокращение налогового бремени для миллионов малообеспеченных семей, которое, однако, было поставлено в жесткие рамки, будучи с лихвой компенсировано повышением налогов для 1,2% наиболее состоятельных американцев. Повысив для них ставку индивидуального подоходного налога до 39,6%, Б. Клинтон и его советники заметно усилили степень прогрессивности налоговой системы США, вернув тем самым относительную величину поступлений в федеральный бюджет от данного налога на предрейгановский уровень 1980 г.

2. Бесперебойное превращение сбережений в инвестиции. Для этого требуются наличие развитой инфраструктуры аккумуляции сбережений (кредитная система и фондовый рынок), а также недопущение фактов непроизводительного их использования (например, для покрытия бюджетного дефицита).

Немаловажен и дифференцированный подход к снижению налоговых ставок. Государству надо делать акцент на сокращении тех видов налогов, которые отличаются наивысшей эластичностью и поступления от которых в бюджет станут стремительно нарастать даже при незначительном сокращении ставок. Такими налогами, дающими максимальную отдачу с точки зрения накопления капитала и роста объема выпуска (т. е. с позиции расширения налогооблагаемой базы), в первую очередь являются налоги на доход от произведенных компаниями инвестиций.

При сокращении уровня этих налогов открывается возможность перемещения в реальный сектор тех ресурсов, которые ранее вкладывались в недвижимость, расходовались на потребительские цели.

3. Высокая эффективность инвестиционной деятельности. Стоит только направить капиталовложения в низкодоходные и тем более убыточные объекты или «омертвить» их в долгострое, и сколь угодно низкие налоги к росту поступлений в бюджет не приведут.

4. Стремительное нарастание объема подоходных налогов по мере роста реального ВВП (что возможно лишь при условии построения налоговой системы на основе прогрессивной шкалы), а также неустанное совершенствование алгоритма сбора налогов.

Это предполагает усиление контроля над соблюдением налогового законодательства, ужесточение административных и экономических санкций по отношению к его нарушителям, а также просчет реакции теневого сектора на изменение ставок налогообложения.

Критики теории экономики предложения привели немало эмпирических подтверждений того, что влияние сокращения налогов на стимулы к труду и деловым рискам, инновации, инвестиции неясно по своей направленности. Так, далеко не все лица наемного труда при снижении налоговой нагрузки начнут больше работать. Хотя бы некоторых из них вполне может устроить получение прежнего располагаемого дохода при меньшей продолжительности рабочего времени и адекватном продлении досуга.

Общеизвестно и то, что на инвестиции и экономический рост помимо налоговых ставок влияет множество других факторов (фаза делового цикла, инфляци-

онные ожидания, соотношение спроса и предложения на ту или иную продукцию, уровень рентабельности предприятий и т. п.), поэтому достижение сразу двойной цели — повышения доходов бюджета при понижении налоговых ставок — на практике очень маловероятно. И это обстоятельство делает точку Лаффера, по выражению Е. Балацкого, неким «мифическим объектом», не поддающимся отысканию через экономико-математическое моделирование процесса налогообложения [2].

Исследования, проведенные по странам — членам Организации экономического сотрудничества и развития за 35 лет, показали, что для ускорения роста ВВП на 0,5% общую ставку налогообложения необходимо сократить минимум на 10%, что может оказать разрушительное влияние на бюджетную систему.

И напротив, страны, правительства которых за счет увеличения налоговой нагрузки на экономику нарастили инвестиции в человеческий капитал, фундаментальную науку и технику, помимо ускорения экономического роста смогли в итоге достичь и бюджетной сбалансированности. Именно таковыми, явно противоречащими коренным устоям «рейганомики», стали действия администрации президента Б. Клинтона, которая, негласно реанимируя некоторые кейнсианские идеи, заметно повысила главные федеральные налоги — индивидуальный подоходный (доведя его предельную ставку с 31 до 39,6%) и корпорационный (с 34 до 36%). Одновременно с этим серьезно возросли расходы правительства на инвестиции в сферы здравоохранения, науки, образования и переподготовки кадров, включая налоговые расходы бюджета по предоставлению селективных льгот, связанных с вычетами из налогооблагаемого дохода затрат (до 10 тыс. долл. в год) на послешкольное образование американцев с малыми и средними доходами [2].

Оценивая шаги своих предшественников по сокращению бюджетного дефицита за счет общегосударственных капиталовложений как по сути своей деструктивные, Клинтон рассматривал такие дополнительные расходы государства в качестве мощного фундамента процветания частного сектора и соответственно укрепления федерального бюджета уже в ближайшем будущем. Действительно, перемены в фискальной политике способствовали смене бюджетного дефицита, составлявшего в 1993 г. 255 млрд долл., профицитом, который, обозначившись в 1998 г., достиг к 2000 г. уровня 166 млрд долл.

При взвешенной оценке заслуг теории экономики предложения следует учитывать и тот факт, что связь между тяжестью налогообложения и стремлением уйти от него явно не является прямой. Если в налоговой системе той или иной страны имеется множество законных и незаконных лазеек, то домохозяйства и компании будут искать возможности не платить и более низкие налоги.

Важным вопросом государственного регулирования инвестиционной деятельности является создание привлекательного инвестиционного климата. Инвестиционный климат определяется такими составляющими, как инвестиционный потенциал, инвестиционные риски и инвестиционное законодательство.

Инвестиционной деятельностью является совокупность практических действий граждан, юридических лиц и государства по реализации инвестиций.

Инвестиции в воспроизводство основных фондов и на прирост материально-производственных запасов осуществляются в форме капитальных вложений. Инвестиционный потенциал формируется под влиянием многих факторов, важным из которых является рейтинг инвестиционной привлекательности страны.

В рыночной экономике инвестиционный процесс осуществляется в форме движения физических и финансовых величин. Первая форма предусматривает:

- а) создание инвестиционных товаров (строительные объекты, машины и оборудование, технологии, ноу-хау и др.);
- б) освоение новых производственных мощностей (ввод новых объектов и производственных мощностей для выпуска конкурентоспособной продукции);
- в) эксплуатация объекта в нормальном режиме для производства товаров и услуг [6].

Вторая форма предусматривает вложение денежных средств для получения дополнительного дохода. При этом *участниками инвестиционного процесса* являются:

- а) инвесторы, вкладывающие денежные средства в инвестиционные проекты;
- б) финансовые посредники (банки, финансовые группы, различные инвестиционные и финансовые компании), направляющие денежные ресурсы или ценные бумаги в производство товаров и услуг с целью получения дохода.

Основные показатели инвестиционного процесса: инвестиционные товары и услуги; объемы инвестиций в основной капитал и вложения в развитие человека; структура инвестиций.

*Государственное регулирование инвестиционной деятельности* осуществляется с помощью пассивных и активных методов. *Пассивные методы* связаны с получением и последующим использованием информации, которая отражает условия водоворот производства, реализации и потребления продукции в стране, а также определением приоритетных инвестиционных направлений. Поэтому такая информация может быть получена:

- с модели межотраслевого баланса производства и распределения продукции;
- баланса производства инвестиционных благ, в том числе баланса строительного производства;
- баланса производственного оборудования;
- спроса на инвестиционные блага;
- баланса капитальных вложений и накоплений.

К *активным методам* государственного регулирования инвестиционного процесса относятся:

- создание благоприятных условий для участников инвестиционного процесса: проведение выгодной для инвесторов налоговой и амортизационной политики;
- прямое участие государственных органов власти в значимых для страны инвестиционных проектах;
- участие государственных органов в создании инфраструктурных объектов, способствующих развитию частного предпринимательства;
- создание действенной законодательной базы, обеспечивающей эффективность инвестиционной деятельности.

Иностранными инвестициями являются все виды имущественных, финансовых и интеллектуальных ценностей, которые иностранные инвесторы вкладывают в различные виды деятельности для получения прибыли. Иностранные инвестиции бывают прямые и портфельные. Прямая инвестиция — это вклады нерезидентов в уставный фонд предприятия-резидента, которые обеспечивают права собственности нерезидентов на приобретенные имущество, имущественные комплексы либо на акции, облигации и другие ценные бумаги и составляют не менее 10% стоимости уставного фонда предприятия-резидента, а также инвестиции, полученные в результате заключения концессионных договоров и договоров о совместной инвестиционной деятельности.

К категории *прямых инвестиций* относятся кредиты и займы, поступившие от прямых инвесторов. Прямые инвестиции предполагают долгосрочные экономические взаимоотношения, которые отражают длительную заинтересованность иностранного инвестора относительно существенного влияния на управление предприятием-резидентом с целью получения прибыли или достижения социального эффекта. *Портфельная инвестиция* — это инвестиция в виде ценных бумаг (акции, паи, и др.), движимого и недвижимого имущества, имущественных прав, доля которых составляет в уставном фонде предприятия-резидента до 100%.

*Мотивация прямых иностранных инвестиций* в экономику страны основывается на трех мотивах, основной из которых — наиболее выгодное вложение капитала — это достигается производством товаров и услуг на месте.

Другой мотив — технико-экономический: создание за рубежом собственной инфраструктуры внешнеэкономических связей (транспортных предприятий, банков, страховых компаний, торговых компаний и др.).

Третий мотив: экономическая и политическая нестабильность, высокие налоги, «отмывания» теневых средств.



.....  
**Государственные инвестиции** — это часть национального дохода в виде средств государственного бюджета и местных бюджетов, которые вкладывают в экономику для развития производства и социальной сферы с целью обеспечения устойчивого экономического роста.  
 .....

В условиях рыночной экономики основная часть государственных инвестиций осуществляется в виде инвестиционных проектов, имеющих адресную направленность. В системе государственного регулирования инвестиционной деятельности *инвестиционный проект* — это пакет документов, которые всесторонне характеризуют процесс вложения инвестиционных ресурсов с определением практического значения для инвестора в экономическом, социальном экологическом аспектах.

Экономические проекты, которые требуют государственного инвестирования, как правило, связаны с развитием приоритетных экономических направлений, например: добычей сырья; освоением новых технологий и научно-техническим развитием; осуществлением крупномасштабного строительства; развитием производств, имеющих общенациональное значение.



Промежуток времени между началом инвестирования и моментом получения отдачи от вложений (временного лага), как правило, является значительным. В системе государственного регулирования государственные инвестиционные проекты классифицируются по таким видам и признакам:

- 1) по масштабности зависимости от стоимости инвестиционного проекта на крупно-, средне- и маломасштабные (несколько миллионов долларов);
- 2) по срокам реализации инвестиционного проекта: кратко- (1–2 года), средне- (до 5 лет) и долгосрочные (на 10–15 лет);
- 3) по содержанию государственные инвестиционные проекты являются:
  - социальными, ориентированными на обеспечение необходимых условий жизни людей, поддержку социально незащищенных слоев населения, развитие социальной сферы, поддержание общественного порядка;
  - научно-техническими, направленными на развитие научных исследований и разработок, создание новых технологий, машин и оборудования, материалов;
  - строительными, направленными на строительство новых зданий и сооружений национального значения;
  - производственно-технологическими, связанными с развитием производства и производственного потенциала;
  - внешнеторговыми, направленными на завоевание и сохранение позиций на мировых рынках, обеспечение эффективной реализации товаров и услуг на внешних рынках;
  - информационными, ориентированными на создание и использование современных эффективных информационных систем;
  - экологическими, направленными на обеспечение благоприятной экологической ситуации в стране и ее регионах.

## **4.2 Инвестиционно-инновационная деятельность — необходимое условие экономического роста**

Главным объектом стимулирующего воздействия правительства закономерно должен быть совокупный спрос. Иначе говоря, рекомендуемая кейнсианской теорией при низкой конъюнктуре комбинация относительно низких налогов и масштабных государственных расходов, не допускающая при этом превышения некоего порогового значения бюджетного дефицита, могла бы гарантировать достижение наилучших социально-экономических результатов.

Однако возможности широкого использования совокупности встроенных стабилизаторов заметно ограничены в силу:

- 1) пропорциональной ставки подоходного налогообложения физических лиц, степень реагирования которой на рыночную конъюнктуру становится в таком случае близкой к единице;
- 2) чрезвычайно низкой величины необлагаемого минимума доходов населения;

- 3) невысокого уровня социальных трансфертов, выплата которых (например, детских пособий) к тому же нередко задерживается;
- 4) нечастого использования инструмента госзакупок излишней на данный момент продукции, что аргументируется нежеланием правительства даже в условиях невысокой конъюнктуры допустить сколько-нибудь заметного бюджетного дефицита.



### Пример

Можно сказать, что немаловажной причиной того, что «российская экономика оказалась гораздо менее устойчивой к внешним шокам, чем экономики других крупных стран», что в обстановке глобального кризиса 2008–2009 гг. «падение ВВП от пикового докризисного уровня до минимальной отметки в мае 2009 г. превысило 11%», является крайне невысокая степень встроенной стабильности отечественной экономики.

Значимым инструментом реализации дискреционной фискальной политики является, как известно, манипулирование расходами государства на социально-экономические цели.

Вопрос о степени влияния государственных расходов на экономический рост и по сей день остается чрезвычайно дискуссионным в отечественной экономической науке. Существует немало направлений правительственных расходов, которые благоприятствуют росту национальной экономики, коль скоро частный бизнес не проявляет здесь достаточной активности. К ним, бесспорно, относятся затраты на производственную инфраструктуру, фундаментальную науку, обеспечение экономической безопасности страны, хотя временные лаги, учет которых требуется для адекватной оценки результативности подобных вложений государства, могут оказаться при этом весьма протяженными [1].

Однако сокращение государственных инвестиций способно углубить структурный кризис в национальной экономике, спровоцировав тем самым замедление ее роста в долгосрочной перспективе.

Известно, что постсоциалистические страны, правительствам которых удалось в 1990-е гг. удержать на относительно высоком уровне ассигнования на образование, здравоохранение, культуру и научные исследования, т. е. главные компоненты человеческого развития, демонстрировали гораздо более уверенные темпы восстановительного роста сравнительно со странами, где приоритетами в использовании бюджетных средств стали обслуживание государственного долга, финансирование армии и правоохранительной деятельности, создание финансовых резервов на будущее.

В. Садков и И. Греков склонны объяснять опережающее развитие экономики стран Центральной Европы, Эстонии, Узбекистана, Белоруссии несомненными успехами правительств, направляющих масштабные средства на противодействие избыточной подоходной дифференциации населения и поддержание тем самым массового потребительского спроса на частные блага [14].

Немаловажную роль для хозяйственной динамики сыграло здесь и понимание тесной связи между приближенными по своей структуре к оптимуму затратами на производство общественных благ и индексом развития человеческого потенциала.

Следует учитывать и тот факт, что оптимальное соотношение расходов правительства и ВВП не может быть одним и тем же на различных этапах развития общества: оно варьируется не только по фазам делового цикла, но и в зависимости от достигнутого в государстве уровня жизни его граждан.

Например, если значительной части населения развитых стран вполне по средствам пользоваться более качественными услугами частного здравоохранения, то в странах развивающихся масштабная приватизация этой сферы и фактическое самоустранение властей от ее финансирования способны поставить людей за грань физического выживания [2].

Следовательно, расчет верхнего (как и нижнего) значения размера государства, превышение которого изменяет само направление макроэкономической динамики, по определению не должен быть однотипным, и параметры оптимума государственных расходов в различных моделях хозяйственных систем заведомо не являются тождественными.

Нельзя не заметить, что реализованная российским правительством в 90-е гг. XX в. бюджетно-налоговая политика имела четко выраженную сдерживающую, а не стимулирующую экономический рост направленность. В нарушение известных алгоритмов реализации дискреционной политики (будучи нацеленной на преодоление высокой инфляции) она проявлялась как в чрезмерной доле налоговых изъятий, так и в существенном сокращении расходов федерального правительства, преимущественно в форме хронического недофинансирования утвержденных законодательной властью бюджетных затрат [2].

Рост правительственных расходов в условиях трансформационного спада, который сопровождался уменьшением налоговых поступлений в бюджет и значительным циклическим бюджетным дефицитом, проправительственным экономистам либерального толка в тот период представлялся невозможным.

Отечественные неоконсерваторы склонны абсолютизировать частные инвестиции, рассматривая капиталовложения государства как заведомо менее эффективные. Они по сей день доказывают, что для российского правительства гораздо предпочтительнее всемерное стимулирование реальных вложений частных компаний, нежели аккумуляция части доходов последних (в виде налоговых поступлений) в бюджете страны с последующим направлением их на государственные закупки.

Практическая реализация именно такой стратегии инвестирования предопределила длительный этап платежного кризиса в российской экономике в 1990-е гг., при котором неоплаты правительством своих социально-экономических обязательств были обычным делом. Правда, в этот период непосредственно на бюджет приходилось не более 10–5% всех неплатежей. Но не дошедшие до адресата бюджетные средства зачастую становились главной причиной масштабных неплатежей по линии межхозяйственных связей. По оценкам Н. Шмелева, «рубль, вовремя не выплаченный из государственной казны, порождает шесть и более рублей неплатежей по всей цепи экономических отношений» [12].

Бюджет, таким образом, являлся едва ли не главным виновником неплатежей в стране, т.е. фактически «рубил сук, на котором сидел». Ведь, по резонному замечанию Н. Шмелева, «1 руб., выплаченный по государственным обязательствам, дает сейчас казне минимум 2 руб. бюджетных поступлений в виде уплаченных налогов» [12].

Действительно, не оплаченный в установленные сроки государственный заказ (на строительство подводной лодки, выращивание пшеницы и т.д.) означал для взаимосвязанных предприятий невыдачу заработной платы, неоплату по обязательствам транспортникам, поставщикам энергии, сырья, комплектующих изделий, кредитов коммерческим банкам, а значит, и неплатежи налогов в бюджет.

В 1990-е годы в российской экономике образовался своего рода порочный круг неплатежей, разорвать который на уровне отдельных предприятий (например, через процедуру банкротства неплательщиков) было просто нереально. Сознательный выбор рестриктивной разновидности фискальной политики вместо экспансионистской привел к растягиванию трансформационного спада в нашей стране на долгие девять лет. В результате российский ВВП потерял свыше 40%, а бюджетный дефицит сохранялся вплоть до драматических событий августа 1998 г. Теоретически обосновывая необходимость серьезных изменений в бюджетно-налоговой политике российского государства, С. Меньшиков опровергал неоклассическую догму, утверждавшую, что государство не может платить деньги, пока не соберет их в виде налогов: «Зарубежная наука и практика преодолели такой взгляд еще в 30-х гг. под влиянием Великой депрессии».

Американский президент Г. Гувер, усердно сокращавший госрасходы в начале кризиса 30-х гг., довел экономику до катастрофы. Его последователи твердо усвоили этот урок. Даже президент Р. Рейган, окруживший себя монетаристами и сторонниками «сбалансированного бюджета», начал попытки выхода из очередного кризиса 1980–1981 гг. с того, что увеличил госрасходы и сократил налоги. Образовавшаяся огромная «дыра» в бюджете должна была, казалось, взорвать Америку. Вместо этого в 80-х гг. наступил длительный экономический подъем, а инфляция сошла на нет. И только после достижения пика подъема национальной экономики фискальные власти сбросили обороты своей активно стимулирующей бюджетно-налоговой политики. События 1998 г. привели наконец к признанию отечественными властями кейнсианского взгляда на государственные расходы как на решающий фактор обеспечения восстановительного роста (а через него и способ кардинального разрешения финансовых проблем). На рубеже веков произошло кардинальное изменение самой концепции фискального регулирования, была осознана высокая не только социальная, но и финансово-экономическая значимость выполнения бюджетом своих функций в российской разновидности рыночной экономики. А обозначившийся рост ВВП в сочетании с беспрецедентно высокими мировыми ценами на энергоносители создали необходимые предпосылки для трансформации бюджетно-налоговой политики.

Развитие экономики в современных условиях предопределяет использование новейших достижений научно-технического прогресса, — это обеспечивает преимущества национальной экономики за счет экономии и рационального использования совокупных ресурсов.

*Влияние научно-технического прогресса (НТП) на экономическое и социальное развитие объясняется следующими обстоятельствами:*

- Применение в промышленном производстве новой техники, технологии и информационных систем обеспечивает рост производительности ресурсов, используемых в процессе общественного производства; так, и новая техника, и новые технологии (в том числе информационные) имеют лучшие показатели производительности, мощности, скорости, энергоемкости и т. д., происходит снижение затрат ресурсов в расчете на единицу промышленной продукции. Так, проведенный в США статистический анализ влияния трех главных факторов — капитала, труда и научно-технического прогресса — доказал, что сейчас вклад НТП в экономический рост США достигает 70%.
- НТП существенно влияет на структуру экономики. Под влиянием НТП уменьшается доля живого труда в составе затрат на производство с одновременным увеличением доли изношенных в процессе производства средств труда и потребленных предметов труда. Все большее значение приобретает инфраструктура: связь, транспорт, дорожное хозяйство, информационные системы, энерго-, водо- и газоснабжение, общее и профессиональное образование и др. Развитие производственной инфраструктуры (связи, транспорта, информационных систем и т. д.) непосредственно влияет на сокращение условно постоянных затрат в себестоимости промышленной продукции, что дает возможность осуществлять больше затрат, которые определяют качественные параметры промышленной продукции.  
Достижения в области создания новых материалов, уменьшение материалоемкости продукции, развитие инфраструктуры производства заметно ослабляют влияние природно-географических условий, этому способствует привлечение новых видов сырья, топлива и энергии, размещение производства в новых регионах. Научно-техническое развитие приводит к изменению и в социальной структуре экономики.
- Применение новейшей техники и технологии производства обеспечивает повышение качества промышленной продукции. Современные компьютеры и информационные технологии автоматизируют управление технологическими процессами в производстве, повышают надежность и долговечность изделий. Применение новых материалов и микроэлектроники позволяет снизить показатели материалоемкости и энергоемкости продукции. Новые компьютерные технологии конструирования и новые исследовательские приборы значительно сокращают время научно-технических и конструкторских разработок, расширяют конструкторский и дизайнерский диапазоны новых изделий.

Обобщение исторического опыта разных стран убедительно свидетельствует, что научно-технический прогресс является внутренним фактором развития экономики и характеризуется органическим влиянием науки и техники на рост производства. Следовательно, научно-технический прогресс является эндогенным фактором экономического развития. Концепция эндогенного научно-технического прогресса получила широкое распространение за последние 30–40 лет. Согласно этой концепции научно-технический прогресс рассматривается как результат особой сферы экономической деятельности государства.

### 4.3 Стратегия государственного регулирования инновационной деятельности

По форме воздействия на научно-техническое развитие экономики методы государственного регулирования инновационной деятельности делятся на две группы: методы прямого и косвенного регулирования. К *методам прямого регулирования* относятся:

- определение государственных приоритетов развития науки и техники;
- государственные научно-технические программы;
- государственный заказ в научно-технической сфере;
- государственная научно-техническая экспертиза;
- бюджетное финансирование исследований и работ, выполняемых в рамках приоритетных направлений развития науки и техники;
- государственная политика по формированию и поощрению научно-технических кадров;
- государственная политика в сфере патентов и лицензий.

К *методам косвенного регулирования* относятся:

- дифференцированная налоговая политика;
- стимулирующая финансово-кредитная политика;
- гибкая и взвешенная амортизационная политика;
- правовая защита интеллектуальной собственности;
- государственная политика в сфере международного научно-технического сотрудничества.



.....  
 Методы прямого регулирования предусматривают непосредственное участие государства в решении как общих проблем научно-технического развития, так и проблем его отдельных сфер и направлений. Методы косвенного регулирования создают экономические и правовые условия для ускорения научно-технического прогресса, однако это не означает, что такие условия должны быть одинаковы для всех отраслей развития науки и техники.  
 .....

*Методы реализации государственной научно-технической политики* по способу воздействия можно разделить на три группы: правовые, административные и экономические.

Бюджетное финансирование исследований и разработок, выполняемых в рамках приоритетных направлений развития науки и техники, относится к числу сложных методов, поскольку, с одной стороны, конкретные объемы финансирования определяются органами исполнительной власти, т. е. административным решением, с другой — они воплощаются в показателях государственного бюджета.

Начальным этапом формирования научно-технической политики является установление государственных приоритетов развития науки и техники. Они определяются на основе анализа перспективных направлений развития экономики, развития научных исследований и состояния национального научно-технического потенциала.

Государственные научно-технические программы являются одним из методов планирования научно-технического развития промышленности — это документ, в котором определены ресурсы, исполнители и сроки осуществления комплекса мероприятий, направленных на решение научно-технических проблем. В условиях рыночной экономики они носят индикативный характер, поскольку включают плановые задания государственным учреждениям, государственные заказы частным научно-исследовательским и проектным организациям, а также прогнозы развития научных исследований и проектных работ в частном секторе экономики.

Государственный заказ в научно-технической сфере обеспечивает экономически выгодные условия для участия научных, исследовательских и проектных организаций в развитии фундаментальных исследований, разработке и освоении принципиально новых технологий и видов продукции.

Бюджетное финансирование научно-технической деятельности осуществляется, как правило, на фундаментальные исследования и разработки.

Важным методом реализации научно-технической политики является формирование и поощрение научно-технических кадров. Государство обеспечивает подготовку и переподготовку научно-технических кадров в государственных научных учреждениях и учебных заведениях; выделяет необходимые для этого бюджетные ассигнования и материальные ресурсы; законодательно создает одинаковые правовые условия для функционирования организационных структур различных форм собственности, осуществляющих обучение и повышение квалификации кадров; устанавливает обязательный минимум научно-технических знаний для каждого уровня образования.

Государственная политика в сфере патентов и лицензий является составной частью научно-технической политики и направлена на регулирование отношений, связанных с приобретением и использованием прав на объекты интеллектуальной собственности. В условиях рыночной экономики реализация права на интеллектуальную собственность способствует благоприятным условиям формирования доходов научно-технических работников.

Важным методом государственной политики в сфере НТП является поддержка международного научно-технического сотрудничества. Международное сотрудничество создает необходимые правовые и экономические условия и содействует субъектам научно-технической деятельности в свободных и равноправных отношениях с международными научными обществами.

Кроме того, важными методами являются также гибкая амортизационная политика в наукоемкой сфере и льготная налоговая политика.

Инновации основываются на многих направлениях деятельности — от выполнения НИОКР до технологической подготовки производства и выпуска новой продукции. При этом на разных этапах экономического развития приоритеты инновационной деятельности меняются.

В условиях переходного периода государственная инновационная политика должна предусматривать:

- 1) развитие направлений, в рамках которых создается техника новых поколений, обеспечивающая статус России как ведущей технологической державы;
- 2) сохранение стратегического ядра инновационного потенциала на базе структур, работающих на приоритетных направлениях научно-технического прогресса;
- 3) содействие становлению и развитию рыночных отношений в инновационной сфере, формированию конкурентной среды и малого инновационного бизнеса.

Различают продуктовые и технологические инновации. Продуктовые инновации преобладают в отраслях (машиностроение, легкая и медицинская промышленность, промышленность стройматериалов), в которых, помимо технологического обновления производства, значительную роль играют повышение качества, расширение ассортимента продукции и снижение зависимости от импортного сырья, материалов и полуфабрикатов. Технологические инновации преобладают в отраслях (топливная, химическая и нефтехимическая промышленность, черная и цветная металлургия, пищевая промышленность), в которых определяющую роль играют инновационные технологии, обеспечивающие снижение материальных затрат в производстве.



#### Контрольные вопросы по главе 4

1. Дайте понятие инвестиций и назовите их виды.
2. Каковы приоритеты государственной инвестиционной политики?
3. Рассмотрите источники финансирования инвестиций.
4. Какие существуют методы стимулирования инвестиций?
5. Охарактеризуйте способы привлечения иностранного капитала.



---

## Глава 5

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СФЕРЫ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

---

### 5.1 Функционирование сферы промышленности в государстве: сущность и цели

Экономическая стабильность любой страны определяется прежде всего ее промышленным потенциалом. От него в наибольшей степени зависят и политический вес страны в мировом сообществе, и благосостояние населяющих ее граждан. Поэтому одной из функций государственного регулирования выступает поддержка промышленного производства, его рациональной структуры. Реализуется это через промышленную политику.



.....  
*Промышленная политика* представляет комплекс экономических, политических и организационных мероприятий на разных уровнях национальной экономической системы, направленной на поддержание и рост национальной промышленности.  
.....

Целями промышленной политики выступают: стимулирование и поддержание либо определенных отраслей хозяйства, важных по своему социально-экономическому значению или приоритетных с точки зрения научно-технических перспектив, высокого потенциала роста и конкурентоспособности, либо так называемых «национальных чемпионов» — наиболее крупных и конкурентоспособных на мировом рынке национальных фирм, стимулирование развития экспортного потенциала и конкурентоспособности национальной экономики с учетом задействования как макро-, так и микроэкономических факторов; поддержание сбалансированности экономики [1].

Государственное регулирование материального производства осуществляется в разрезе крупных отраслей, подотраслей, предприятий, межотраслевых комплексов, а также в разрезе добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности.

В соответствии с классификацией отраслей экономики в состав материального производства включены 14 крупных отраслей — промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство, грузовой транспорт, связь по обслуживанию производства, строительство, торговля и общественное питание, материально-техническое обеспечение и сбыт, заготовки, информационно-вычислительное обслуживание, операции с недвижимым имуществом, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка, геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы.

Основой сохранения за государством контрольных функций и рычагов регулирования сферы материального производства является владение им материальными факторами производства. Важнейшие из них: водные и земельные ресурсы, лесной фонд, недра и содержащиеся в них минеральные ископаемые, развитая производственная инфраструктура, ресурсы континентального шельфа, энергетические ресурсы и др.

Все перечисленные факторы производства являются государственной собственностью. Они не могут быть объектами приватизации, предметами купли-продажи или иных действий, меняющих их правовой статус. Государство сохраняет за собой важные рычаги воздействия на весь сырьевой комплекс страны. Естественно, что эксплуатация сырьевых ресурсов, принадлежащих на правах собственности государству, им же и осуществляется.

В то же время государство заинтересовано в привлечении инвесторов (пользователей недр и ресурсов) в сырьевые отрасли. Эксплуатация недр требует больших инвестиций, которые окупаются медленнее, чем в обрабатывающих отраслях экономики.

Инструментом реализации промышленной политики является структурная политика. Некоторыми исследователями она рассматривается как самостоятельная политика. Структурная политика есть совокупность мер, оказывающих воздействие на сбалансированность промышленного потенциала, на отраслевые и межотраслевые пропорции. Она направлена на селективную поддержку государством определенных отраслей и видов производств. Политика в отношении отдельных отраслей получила название политики нацеливания [6].

По определению Комиссии по международной торговле США, — это скоординированные государственные мероприятия по мобилизации производственных ресурсов в целях помощи национальным производителям в избранных отраслях стать более конкурентоспособными на мировом рынке.

В мировой практике при проведении структурной политики используется определенная классификация отраслей. Выделяются депрессивные (стагнирующие) отрасли, переживающие период структурного кризиса и нуждающиеся либо в свертывании производства, либо его перемещении в другие страны с более благоприятной структурой издержек, либо в модернизации для удержания конкурентных позиций. Наряду с этой группой отраслей выделяются молодые наукоемкие и быстрорастущие отрасли с перспективами повышения конкурентоспособности.

В качестве критериев нацеливания используются такие показатели, как высокая добавленная стоимость на одного занятого, большие сопряженные связи и воздействие отрасли на остальную экономику, ответная реакция на аналогичную политику в других странах.

Проведение политики нацеливания — сложный процесс. Сложным, в первую очередь, является вопрос о деинвестировании, сворачивании определенных отраслей и производств. За отраслями и производствами стоят интересы предпринимателей, работников, которые могут пострадать. Все структурные преобразования одновременно несут в себе определенные социальные потери для населения и поэтому требуют продуманных и взвешенных действий правительств и законодателей. Учитывая сложность социальных процессов, государство часто вынуждено поддерживать и стагнирующие отрасли.

Проблема заключается также в том, что задачи государства в области структурных изменений могут нарушать рыночный механизм. Прямая помощь передовым отраслям — это, строго говоря, нарушение правил конкуренции. Понятнее, если помощь оказывается старым, деградирующим отраслям, возможности которых в конкуренции значительно снизились.

При осуществлении структурной политики используются косвенные и прямые меры. К *косвенным* мерам относятся налоги и налоговые льготы, в частности в области ускоренной амортизации, льготные кредиты. В разных странах приемы налоговой политики для стимулирования частных капитальных вложений включают:

- освобождение от налогообложения различных фондов — научных, резервных, амортизационных, благотворительных, создаваемых за счет прибыли;
- инвестиционный налоговый кредит, предусматривающий полное или частичное освобождение от налогообложения прибыли, идущей на новые инвестиции, в приоритетные отрасли промышленности или для промышленного развития экономики отсталых районов.

В Великобритании облагаемый налогом доход корпораций исчисляется путем вычета из валового дохода компаний всех разрешенных законодательством расходов, произведенных в отчетном налоговом году. Так, все расходы на научные исследования подлежат полному вычету из валового дохода компании. Подлежат вычету и амортизационные отчисления на оборудование, промышленные здания, сельскохозяйственные постройки и т. д. Списание машин и оборудования осуществляется по ставке 25% от остаточной стоимости. В США по налоговой реформе 1986 г. ускоренная амортизация применяется к высокотехнологическому оборудованию, ЭВМ и др. Период амортизации указанных элементов основного капитала составляет от 4 до 10 лет и менее. В Швеции инвестиции в машины и оборудование облагаются меньшим налогом по сравнению с другими инвестициями. Благодаря этому в конце 80-х годов примерно четверть инвестиций в отраслях промышленного производства приходилась на инвестиции в новейшую компьютерную технику.

К *прямым мерам* реализации структурной политики относятся государственные заказы на продукцию, услуги и поставки благ, определенные запреты правительства на производство ряда товаров, бюджетные инвестиции, субсидии.

*Государственный заказ* — один из важнейших инструментов регулирования рыночной экономики. Государство выступает крупнейшим прямым заказчиком продукции, работ и услуг. Государственный заказ способен вызвать мультипликатив-

ный спрос, тем самым оживляя производство. Особенно важна роль госзаказов в поддержке отечественных товаропроизводителей, «точек роста». Поэтому доля госзакупок в конечном спросе весьма велика. В развитых странах госзакупки составляют 20–30% ВВП, причем особо значительная доля госзакупок в продукции ВПК — свыше 50%.

Государственные субсидии носят различные формы. Это могут быть дотации, направляемые, в частности, на покрытие убытков предприятий, поддержание монопольных цен; премии, преследующие задачу стимулирования частных капитальных вложений в связи с расширением старых или строительством новых предприятий.

Как показывает практика развитых стран, прямые меры структурной политики в основном действуют в отношении деградирующих отраслей, косвенные — в отношении передовых. Государство поддерживает научные исследования, облегчает быструю смену оборудования в целом по промышленности. Однако вопрос о том, какая из стабильных отраслей станет лидером, решается в ходе конкурентной борьбы.



.....

Среди источников структурных преобразований определенную роль играют иностранные инвестиции. Удельный вес иностранных инвестиций в общем объеме капитальных вложений в начале 90-х годов находился на уровне 5% в 46 странах (в частности, таких, как Франция, Дания, Италия, Германия), 5,1–10% — в 24 государствах (среди которых США, Испания, Греция, Колумбия) и превышает 20% в Ботсване, Сингапуре, Свазиленде [2].

.....

Одним из важных составляющих промышленной отрасли является агропромышленный комплекс (АПК) — социально-экономическая и производственно-технологическая совокупность взаимосвязанных отраслей, которые осуществляют производство и переработку сельскохозяйственного сырья и реализацию конечной продукции комплекса на основании рыночных механизмов, а также на основании рациональных внутрипроизводственных и внешних связей.



.....

**Агропромышленный комплекс (АПК)** — совокупность отраслей экономики, связанных с агропромышленным производством.

.....

В структуре АПК выделяют три сферы: первая — отрасли, производящие средства производства для сельского хозяйства; вторая — сельское хозяйство (земледелие и животноводство) и лесное хозяйство; третья — отрасли, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье, а также отрасли, обеспечивающие заготовку, хранение, транспортировку и реализацию продукции агропромышленного комплекса. Агропромышленный комплекс — крупнейший народно-хозяйственный комплекс страны. На его долю приходится шестая часть валового внутреннего продукта, четверть основных фондов страны, из сельхозпродукции формируется 2/3 потребительских товаров.

*Планирование в сфере АПК* включает:

1. Планирование государственных закупок сельскохозяйственных продуктов.
2. Планирование производства продукции растениеводства.
3. Планирование производства продукции животноводства.

Объем государственных закупок (заказов) сельскохозяйственных продуктов должен быть установлен на уровне, который обеспечивает:

- потребности населения в продуктах питания;
- потребности промышленности в сельскохозяйственном сырье;
- накопление государственных ресурсов сельскохозяйственной продукции;
- образование необходимых переходящих запасов;
- нужды экспорта.

Основным показателем плана производства продукции растениеводства является задание по росту урожайности и увеличению валового сбора продукции отрасли.

## **5.2 Рыночный механизм, экономические методы и стимулы развития промышленного комплекса в РФ**

Самые большие сложности в проведении структуры преобразований экономики России связаны с трудным финансовым положением государства. Средством решения этой проблемы в нынешних условиях (крайняя ограниченность внутренних ресурсов и весьма сомнительные надежды на масштабные зарубежные инвестиции — в 1995 г. они составили 3,3% от общего объема капитальных вложений) призвано стать радикальное изменение характера потребления производимого в стране национального дохода.

Требуется в максимально возможной мере сократить и упорядочить необходимый объем непроизводительного потребления, и обеспечить рост потребления производительного. В связи с чем, прежде всего, нужно скорректировать политику расходования бюджетных средств.

Существенное сокращение непроизводительного потребления (в виде расходов государственных средств на содержание раздутого чиновничьего аппарата, приобретение госструктурами предметов роскоши и комфорта, неоправданные затраты на военные нужды в мирное время, помощь ближнему зарубежью и др.) должно сопровождаться перераспределением высвобождающихся средств и их использованием на цели производственного потребления и накопления.

Изменению характера потребления должны служить и косвенные методы регулирования экономики. Необходимо создание наиболее льготного режима налогообложения прибыли в отношении производителей, изготавливающих средства производства, в особенности для отраслей, состояние которых в наибольшей степени определяет развитие всего народного хозяйства (машиностроительный и инфраструктурный комплексы). Наименее же льготного — для производства предметов потребления, относящихся к классу предметов роскоши и повышенного комфорта. Неприемлем существующий сегодня недифференцированный подход к налогооб-

ложению предприятий, различных по своему народнохозяйственному значению. Различное народнохозяйственное значение производимой предприятиями продукции должно получить адекватное отражение и в шкале номинальных процентных ставок предоставляемых им кредитов.

В сфере агропромышленного комплекса, несмотря на многочисленные реформы, на сегодняшний день остается ряд нерешенных проблем. Сложившаяся ситуация в стране не позволяет создать благоприятные условия для эффективного функционирования АПК. За 1991–1999 гг. объем валовой продукции сельского хозяйства сократился на 40, а пищевой и перерабатывающей промышленности — на 60%. В результате удельный вес импортных товаров на продовольственном рынке повысился в среднем до 40, а в крупных городах — до 80% [13].

В структуре федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти сформированы подразделения, осуществляющие реализацию аграрной политики государства, в том числе в области регулирования. На Министерство сельского хозяйства РФ возложено решение наиболее общих вопросов.



.....  
**Государственное регулирование агропромышленного производства** — это экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также на производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства.  
 .....

Государственное регулирование агропромышленного производства осуществляется по следующим основным направлениям:

- Формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.
- Финансирование, кредитование, страхование, льготное налогообложение.
- Защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности.
- Развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства.
- Развитие социальной сферы села.

Обеспечение сбалансированности рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия государство осуществляет разными методами. Один из них — проведение на рынке закупочных товарных интервенций.

*Закупочные интервенции* осуществляются в форме организации закупок сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия и проведения залоговых операций с ними. Такие интервенции осуществляются в случаях, когда рыночные цены на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие опускаются ниже минимального уровня, или в случаях, когда товаропроизводители в сфере агропромышленного производства не в состоянии самостоятельно реализовать свою продукцию из-за сокращения спроса на нее.

*Товарные интервенции* осуществляются в форме организации распродажи сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из федерального и региональных фондов. Такие интервенции осуществляются в случае дефицита на рынке, а также в случае роста рыночных цен сверх максимального уровня их колебаний на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Объемы осуществления закупочных и товарных интервенций, уровень цен на закупаемые и реализуемые сельскохозяйственные продукцию, сырье и продовольствие определяет Правительство Российской Федерации. Государственное регулирование агропромышленного производства осуществляется с помощью целого ряда экономических инструментов (рычагов). Среди них особое значение имеют цены.

*Диспаритет цен* между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики — одна из острых проблем для всех категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей. По данным Госкомстата России за 1991–1997 гг. по сравнению с 1990 г. цены на приобретенную сельскохозяйственными товаропроизводителями промышленную продукцию и оказанные им услуги возросли в 8850 раз, а на реализованную сельскохозяйственную продукцию — в 2000 раз, т. е. разрыв превысил 4 раза. В результате неэквивалентности товарообмена за указанные годы в другие отрасли из сельского хозяйства изъято более 200 млрд денонированных рублей. Для вывода сельского хозяйства из жестких тисков ценового диспаритета необходимо активное государственное вмешательство в формирование цен, их регулирование [13].

*Государством для решения проблем АПК применяется ряд мер.*

- Стимулирование создания потребительских кооперативов сельскохозяйственными товаропроизводителями, перерабатывающими предприятиями, организациями торговли и другими хозяйствующими субъектами, имея в виду, что распределение в них доходов от реализации продукции осуществляется по взаимной договоренности с учетом затрат на производство и реализацию продукции.
- Применение, где это целесообразно, предельных коэффициентов соотношения уровней цен на конечную продукцию и закупаемое сельскохозяйственное сырье.
- Обеспечение по согласованию с антимонопольными органами заключения ценовых соглашений между сельскохозяйственными товаропроизводителями, перерабатывающими предприятиями, организациями производственно-технического обслуживания и материально-технического обеспечения агропромышленного комплекса.
- Создание сбытовой сельскохозяйственной кооперации, отраслевых союзов и ассоциаций, защищающих интересы сельскохозяйственных товаропроизводителей и населения на аграрном и продовольственном рынках.

Мировой опыт свидетельствует, что сельское хозяйство эффективно функционирует лишь при всесторонней поддержке его государством. Так, финансовая поддержка сельского хозяйства осуществляется путем выделения из федерального бюджета РФ средств:

- для краткосрочного кредитования сезонных затрат и поддержания необходимых запасов в агропромышленном производстве;

- долгосрочного кредитования агропромышленного производства;
- залога сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- авансирования закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд;
- лизинга в сфере агропромышленного производства;
- предоставления кредитным кооперативам, имеющим в уставном капитале долю юридических и физических лиц, занятых в агропромышленном производстве, более 50% долгосрочных кредитов для формирования их уставных капиталов.

За счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации осуществляются также *дотирование и компенсация* части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей. Дотации и компенсации вводятся в зависимости от конкретно складывающейся экономической ситуации и задач, которые необходимо решать по продовольственному обеспечению страны. Вместе с тем сельское хозяйство лишилось прежних объемов государственной поддержки. Удельный вес ассигнований на финансирование этой отрасли в расходной части федерального бюджета снизился с 19% в 1991 г. до 1% в 2013 г.



## Контрольные вопросы по главе 5

1. Каковы основные задачи государственного регулирования сферы промышленности?
2. Каковы виды и содержание государственных заказов?
3. В чем состоит основное содержание государственной промышленной политики?
4. Каковы основные особенности агропромышленного комплекса в государстве?
5. Какие методы используются для поддержки АПК?



---

## Глава 6

# РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

---

### 6.1 Сущность и цели системы регулирования рынка ценных бумаг

Особая значимость государственного регулирования рынка ценных бумаг определяется той ролью, которую выполняют ценные бумаги в механизме функционирования рыночной экономики. Они позволяют расширить спектр экономических отношений, возможности реализации различных вариантов их (например, отношение собственности посредством ваучерной приватизации), усиливают мобильность финансовых ресурсов, возможность их мобилизации в крупных размерах (посредством акционирования хозяйственной деятельности, выпуска облигаций), ускоряют процесс оплаты приобретенных товаров, оказанных услуг, возврата долгов (посредством вексельной, чековой и других разновидностей ценных бумаг), т. е. интегрально интенсифицируют весь комплекс хозяйственных процессов.

Состояние рынка ценных бумаг оказывает сильное влияние на эффективность рыночной экономики, существует и обратная связь — состояние экономики непосредственно отражается на параметрах фондового рынка. Поэтому государство заинтересовано в развитии рынка ценных бумаг, в нормальном его функционировании. С этой целью выполняются управленческо-регулирующие функции соответствующими государственными органами: Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ и др.

*Фондовый рынок* — более сложный объект государственного регулирования в сравнении с другими финансовыми рынками. Это проявляется в том, что существует большое разнообразие видов ценных бумаг. Для каждого вида характерна специфическая технология функционирования (выпуска, обращения, извлечения доходов, сроков существования и т. д.). Степень риска операций с ценными бумагами по сравнению с валютными и денежными операциями также относительно

более высокая, что обуславливается большим составом участников фондового рынка (юридических и физических лиц) и разнообразием взаимосвязей между ними, различиями в стабильности их экономического положения, различным юридическим статусом и т. д. Поэтому государственное регулирование фондового рынка — работа более тонкая и сложная по составу регулирующих действий, степени их детализации.

Для осуществления системного и эффективного регулирования рынка ценных бумаг создана нормативно-правовая база, основные элементы которой следующие: Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (1996 г.), Федеральный закон «Об акционерных обществах» (1996 г.), Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (1991 г.), Гражданский кодекс РФ (ч. 1, гл. 4, параграф 2, п. 6; гл. 7), указы Президента, постановления Правительства РФ о развитии рынка ценных бумаг и др. [1].

В технологии государственного регулирования используются административные и экономические методы.

Административные инструменты направлены прежде всего на установление правил поведения всех участников рынка: эмитентов, инвесторов, профессиональных участников (брокеров, дилеров), их прав и обязанностей. Так, в Законе «О рынке ценных бумаг» определено содержание деятельности профессиональных участников фондового рынка — брокеров и дилеров.



.....  
*В соответствии с Законом **брокерская деятельность** — это «совершение гражданско-правовых сделок с ценными бумагами в качестве поверенного или комиссионера, действующего на основании договора поручения или комиссии либо доверенности на совершение таких сделок».*  
 .....

То есть брокер выполняет функции посредника между продавцами ценных бумаг (эмитентами или другими их владельцами) и покупателями (инвесторами). Поскольку доходы брокера образуются за счет комиссионных, размер которых зависит от суммы сделки, он заинтересован в расширении состава своей клиентуры. Это побуждает его выявлять все источники возможной продажи ценных бумаг и владельцев временно свободных денежных средств — потенциальных покупателей.

В отличие от брокера другой профессиональный участник рынка — *дилер* в соответствии с Законом непосредственно выполняет функции по совершению «... сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и/или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки и/или продажи этих ценных бумаг по объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность, ценам». Доход дилера образуется за счет разницы цен продаваемых и покупаемых им ценных бумаг.

Поэтому обязательным условием высокой доходности его деятельности является постоянная профессиональная осведомленность о состоянии рынка, его конъюнктуре, тенденциях развития, что требует выполнения аналитической работы.

Брокерская и дилерская деятельность осуществляется на основании специального разрешения — лицензии, которая выдается Службой Центрального банка Рос-

сийской Федерации, а также его территориальными подразделениями. Выдавшие лицензию органы осуществляют в последующем контрольные функции относительно соответствия деятельности профессиональных участников законодательству РФ о ценных бумагах и имеют право отзыва лицензии при нарушениях законодательства.

*Административное воздействие* на состояние фондового рынка реализуется в основном в форме постановлений Федеральной комиссии по финансовым рынкам ЦБРФ, которая является главным органом государственного регулирования. Комиссия несет ответственность за содержание и реализацию государственной политики на рынке ценных бумаг. Она разрабатывает и утверждает основные параметры функционирования рынка (стандарты эмиссии ценных бумаг, единые обязательные требования к операциям с ними, нормы допуска ценных бумаг к их публичному размещению, обращению, котированию и листингу, расчетно-депозитарной деятельности и т. д.).

## 6.2 Государственное регулирование рынка ценных бумаг и его методы

Рынок ценных бумаг, как и другие рынки, функционирует посредством взаимодействия двух структурных элементов — предложения и спроса, и регулирующие функции государства направлены на обеспечение сбалансированности такого взаимодействия, недопущение чрезмерного отрыва одного элемента от другого по объему, составу, структуре. Это требует максимально полного выявления факторов спроса и предложения, учета их в реализующем механизме [1].

На объем, структуру предложения ценных бумаг в истекшие годы реформ в России особенно сильное влияние оказали те изменения, которые произошли в отношениях собственности, организации управления хозяйственной деятельностью: приватизация и акционирование. Интенсивность влияния этих факторов снижалась по мере завершения приватизационных процессов, создания новой рыночной системы организационно-правовых форм хозяйствования.

Влияние второго фактора продолжает оставаться достаточно сильным и сохранится в будущем, поскольку акционерная форма — наиболее распространенный тип предприятия в рыночной системе хозяйствования.

Влияние обоих факторов инициировалось соответствующими действиями государственных органов, законодательных, исполнительных: разрабатывались и утверждались законодательные акты, создавались управленческие органы, которые выполняли функции организации приватизационных процессов и акционирования.

В странах с рыночной экономикой государство оказывает непосредственное влияние на объем, структуру фондового рынка, выступая в роли эмитента ценных бумаг. Основная цель такой деятельности государства состоит в стремлении обеспечить государственные потребности в денежных средствах без использования инфляционных инструментов, т. е. без дополнительной (необеспеченной) эмиссии денег, а также не прибегая к внешним заимствованиям (поскольку рост внутреннего долга предпочтительнее роста внешнего). Так как дефицит государственного бюджета — типичное явление мировой практики, эмиссионная деятельность государства приобрела во многих странах устойчивый характер.



.....

В нашей стране государство стало осуществлять эмиссию ценных бумаг с 1993 г. в виде государственных краткосрочных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ) с 1995 г. Непосредственным эмитентом обоих видов ценных бумаг стало Министерство финансов РФ. Срок обращения ГКО составлял 3 месяца, а ОФЗ — более года.

.....

Функции организации рынка государственных ценных бумаг выполнял Центральный банк РФ, осуществляя размещение, погашение облигаций, перевод денежных средств от их продажи на счет Министерства финансов РФ. Одновременно Банк России выполнял и дилерские функции, что позволяло ему непосредственно влиять на состояние рынка, используя для этого административные и экономические рычаги воздействия (установление объемов предназначенных к продаже облигаций, уровней цен на них, сроков действия цен, размеров процентов и периодичности их выплат и т. д.).

Выполнял Банк России и контрольно-мониторинговую функцию, направленную на обеспечение стабильного, бесперебойного функционирования рынка, поддержание фактических значений его параметров на уровне не ниже нормативного. С этой целью осуществлялся регулярный анализ состояния рынка с последующей корректировкой регулирующих действий на основе его результатов. Покупателями государственных ценных бумаг могли быть как юридические, так и физические лица, допускались на рынок и зарубежные инвесторы.

Опыт организации и регулирования государственных ценных бумаг в России нельзя назвать удачным. Одна из причин этого — чрезмерно высокий уровень доходности государственных облигаций, который устанавливался с целью привлечения на рынок отечественных и зарубежных инвесторов и не был обеспечен реальной доходностью средств, полученных от продажи облигации. В результате система государственных ценных бумаг все более приобретала черты финансовой пирамиды, которая рухнула в период кризиса 1998 г.

Возрастающее влияние на объем приобретения ценных бумаг в истекшие годы реформ оказывала эмиссия муниципальных ценных бумаг в виде облигаций. Они имеют статус государственных ценных бумаг, и организация выпуска их осуществляется на основе общероссийского законодательства с последующим учетом местных особенностей в региональном, муниципальном законодательстве.

*Муниципальные ценные бумаги* выпускаются для мобилизации денежных средств и последующего инвестирования их в развитие экономики и социальной сферы территорий.

По характеру использования средств от реализации муниципальных облигаций различают два их вида — общие и целевые (доходные). Первые используются для финансирования дефицита муниципальных бюджетов, развития отраслей социальной сферы (строительство, реконструкция, ремонт школ, больниц, библиотек, объектов охраны окружающей среды, дорожного фонда и т. д.) и обеспечиваются будущими доходами местных бюджетов, имуществом эмитентов, трансфертами из вышестоящего бюджета. Целевые (доходные) облигации выпускаются под конкретные инвестиционные проекты, например ускоренное жилищное строитель-

ство в регионе с последующей продажей построенных проектов на региональном рынке жилья или реконструкция, техническое перевооружение профильных для регионов предприятий с последующей экспортной переориентацией хозяйственной деятельности и т. п. Выплата процентов по этим облигациям, их погашение осуществляются за счет доходов от реализации инвестиционных проектов.

Муниципальные ценные бумаги во многом сходны с государственными — по экономическому содержанию, назначению, технологии выпуска, обращения, погашения и т. д. Различия проявляются в том, что состав целей муниципальных займов значительно шире в сравнении с общегосударственными, которые в основном направлены на финансирование дефицита федерального бюджета. Муниципальные облигации отличаются также более длительным сроком обращения — от одного года до пяти и более лет.

Во многих странах рынок муниципальных ценных бумаг очень развит, иногда их доля достигает половины и более общего объема ценных бумаг. В нашей стране доля муниципальных облигаций составляла в 1998 г. менее 10% объема государственных ценных бумаг, т. е. предложение их относительно невелико. Дальнейшее развитие муниципального рынка ценных бумаг, повышение его роли в региональном управлении определяется влиянием следующих факторов. Во-первых, территория страны состоит из огромного количества крупных, средних и малых регионов, имеющих автономные органы управления. Во-вторых, в последние годы имело место делегирование значительного объема управленческих функций от федерального центра к региональным и местным администрациям с целью повышения их самостоятельности. В-третьих, для обеспечения реальной самостоятельности муниципальных администраций в управлении территориями им необходим прежде всего достаточный объем финансовых ресурсов. В-четвертых, набор рыночных инструментов, которыми оперирует система муниципального управления, постоянно расширяется и совершенствуется [1].

*Эмиссия муниципальных облигаций*, в особенности целевых, позволяет решить финансовые проблемы территории, не прибегая к внешним займам, дотациям, субвенциям из вышестоящих бюджетов. Это рыночный инструмент управления, позволяющий аккумулировать и эффективно использовать временно свободные денежные средства внутри территории.

Государственные органы имеют возможность позитивно влиять на развитие муниципального рынка ценных бумаг через законодательную базу, систему преференций для инвесторов и эмитентов, предоставление возможностей использовать государственные финансовые структуры (например, отделения Сбербанка), расположенные на территории муниципальных образований, для обслуживания муниципального фондового рынка. Второй элемент фондового рынка — спрос на ценные бумаги также регулируется государством с ориентацией на факторы его формирования, динамики.

Сильное влияние на спрос оказывает *уровень дохода* покупателей ценных бумаг — юридических и физических лиц. Государство может непосредственно влиять на уровень оплаты труда занятого населения, особенно в бюджетном секторе, уровень социальных выплат (пенсий, пособий и т. д.).

Следующие по значимости факторы спроса — *рыночная стоимость ценных бумаг* и *размер дохода*, который может получать их владелец (дивиденда акций, процента облигаций), сроки, периодичность выплаты доходов. Относительно сво-

их ценных бумаг государство может непосредственно управлять этими факторами, соотнося параметры ценных бумаг, их эмиссии, погашения с конъюнктурными параметрами рынка (спроса и предложения). Что касается корпоративных и муниципальных ценных бумаг, государство может оказывать влияние на эти факторы лишь косвенно, используя соответствующие устойчивые экономические зависимости, например между динамикой ссудного банковского процента и курсом акций: с повышением ставки банковского процента курс акций снижается, при снижении — повышается.

Сильное влияние на спрос оказывают *надежность ценных бумаг, степень риска*, связанная с их приобретением и владением. Наличие рисков обусловлено тем, что на фактическую полезность ценной бумаги для ее владельца оказывает влияние огромное количество факторов, предсказать характер влияния которых с достаточной точностью невозможно. Поэтому элемент риска в большей или меньшей степени всегда присутствует на фондовых рынках; размеры его могут изменяться в течение периода времени владения ценной бумагой. Поскольку наличие рисков препятствует развитию фондового рынка, в странах с рыночной экономикой создана система защиты от рисков. В нашей стране такая система находится в стадии формирования, и завершение ее создания — одна из приоритетных целей государственных органов регулирования. Механизм защиты зависит от вида риска. По характеру причин возникновения рисков различают инфляционные, управленческие, кредитные, валютные, политические, законодательные и многие другие виды рисков. Основной метод защиты от рисков, используемый в мировой практике, — страхование.

Для разработки конкретной схемы страхования от каждого вида рисков требуется анализ процессов, которые могут стать причиной возникновения рисков, их усиления, например инфляционных, политических, возможных изменений в законодательной базе, выявление тенденций, их факторов.



## Контрольные вопросы по главе 6

1. Назовите факторы, влияющие на состояние фондового рынка.
2. Каковы инструменты государственного регулирования фондового рынка?
3. Какой орган государственной власти в России регулирует рынок ценных бумаг?
4. В чем необходимость регулирования фондового рынка со стороны государства?
5. Каким образом государство является активным участником рынка ценных бумаг?

---

## Глава 7

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

---

### 7.1 Сглаживание дифференциации доходов и борьба с бедностью

Экономическое развитие общества связано с решением социальных проблем, таких как занятость, оплата труда, социальная справедливость и социальная защищенность.

Рыночная экономика не в состоянии справиться с их решением. Признавая конкурентную борьбу, рынок не учитывает персональных различий участников рынка (различия имеют социальную, биологическую, психологическую природу). Существует и социальный риск, то есть вероятность материальной необеспеченности при утрате или возможности участвовать в экономическом процессе.

Причины и факторы социального риска зачастую носят объективный по отношению к отдельно взятому человеку характер: угроза безработицы, потеря трудоспособности из-за несчастного случая, болезни и т. д. В такого рода случаях ни обособленный, ни даже вошедший в какую-либо значительную группу трудящихся, работник едва ли в состоянии предотвратить негативные события.

Для устранения нежелательных последствий рыночного механизма в социальной сфере необходимы целенаправленные действия общества. Эти действия, основанные на определенных принципах, и представляют социальную политику государства [13].



.....  
*Государственная социальная политика — комплекс мер государства, направленных на поддержание нормальных условий жизнедеятельности, социальной справедливости и социальной защиты населения.*  
.....

Основными задачами социальной политики государства являются:

- Гармонизация общественных отношений, согласование интересов и потребностей отдельных групп населения с долговременными интересами общества, стабилизация общественно-политической системы.
- Создание условий для повышения материального благосостояния граждан, формирование экономических стимулов для участия в общественном производстве, обеспечение равенства социальных возможностей для достижения нормального уровня жизни.
- Обеспечение социальной защиты всех граждан и их основных гарантированных государством социально-экономических прав, в том числе поддержка малообеспеченных и слабозащищенных групп населения.
- Обеспечение рациональной занятости в обществе.
- Снижение уровня криминализации в обществе.
- Развитие отраслей социального комплекса, таких, как образование, здравоохранение, наука, культура, жилищно-коммунальное хозяйство и т. д.
- Обеспечение экологической безопасности страны.

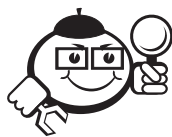
По мере экономического роста, накопления богатства создаются условия для повышения уровня жизни. Одновременно, чем выше достигнутая ступень экономического роста, тем выше требование к людям — их знаниям, профессиональной подготовке, физическому и нравственному развитию, что требует развития социальной сферы. Не случайно видные экономисты (Д. Кейнс, В. Ойкен, Л. Эрхард) рассматривали социальные проблемы в тесной связи с проблемами экономического роста:

- создание социальных гарантий в формировании экономических стимулов к труду;
- поддержание стабильности в отношениях социальных групп населения и внутри них;
- поддержание экономической стабильности и безопасности.

Результативность социальной политики можно оценить таким показателем, как уровень жизни населения. Система индикаторов уровня жизни, позволяющая отслеживать динамику всех его сторон, сравнивать его с прошлыми периодами и другими странами, а также со сложившимися рациональными научными нормами, включает показатели здоровья и состояние здравоохранения, занятости, питания, жилищных условий, наличие домашнего имущества, уровня культуры, платных услуг.

Специалисты «Программы развития ООН» разработали обобщающий индикатор уровня жизни, исчисляемый как средняя из трех величин: ВВП в расчете на душу населения (с учетом порога бедности), ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования населения (25 лет и старше), отнесенных к наивысшим уровням этих показателей, достигнутых в мире. Этот индикатор назван «Индикатором человеческого развития».





## Пример

В 1970 г. СССР по индексу человеческого развития находился на 12-м месте в мире, в 1992 г. Россия находилась уже на 52-м месте, уступая ряду стран Юго-Восточной Азии, Латинской Америки, Польше, Чехии, Словакии, государствам Балтии, а в 2013 г. страна занимает место во второй сотне государств вместе с беднейшими странами третьего мира [13].

В сложившихся экономических условиях в стране предпринимаются меры, направленные на смягчение отрицательных последствий резкого падения уровня жизни и на частичную компенсацию потерь наиболее нуждающимся группам населения. Создаются механизмы защиты доходов работников бюджетной сферы, социальной поддержки семей с детьми, ветеранов, инвалидов, граждан, потерявших работу. В основном удается сохранить общедоступность образования, здравоохранения и культурного обслуживания населения.

В то же время эта работа проводится недостаточно эффективно. Например, индексация заработной платы, в первую очередь в бюджетной сфере, не компенсирует потерь; многие льготы, социальные пособия выплачиваются без учета материального положения семей и объективной оценки возможностей конкретных людей обеспечить собственное благополучие своими руками, в результате происходит распыление тех немногих средств, которые необходимы наиболее слабообеспеченным. Очень актуальна проблема финансирования социального комплекса. Попытка расширения границ платности, ускорение внедрения обязательного медицинского страхования не решило проблемы дефицита финансов.

Государственное регулирование играет огромную роль в развитии и поддержании стабильности социальной сферы в любой стране, что подтверждается мировой практикой и отмечается в Докладе Всемирного банка, где говорится, что государство должно оказывать определяющее влияние на развитие сферы социальных услуг и инфраструктуры, на защиту наиболее уязвимых категорий населения, на охрану окружающей природной среды. В области государственного регулирования социальной сферы выделяются федеральный, региональный и местный уровни управления. В последние годы все большее число вопросов в области социальной политики передается с федерального на региональный и местный уровень, значимость этих уровней в социальной сфере постоянно растет.

На *федеральном уровне* разрабатывается социальная политика государства, осуществляется ее правовое обеспечение, разрабатываются основные методы и подходы к решению задач социальной политики, вырабатывается и совершенствуется структура исполнительных органов, на которые возлагается решение поставленных социальных задач. На этом уровне проводится социальный мониторинг, социальное прогнозирование, разрабатываются и утверждаются федеральные социальные программы. К функциям федерального уровня власти также относятся установление таких социальных нормативов, как минимальный размер оплаты труда, минимальные пенсии, прожиточный минимум, разработка основных методов социальной поддержки наиболее нуждающихся в ней групп населения.

На *региональном и местном уровнях* разрабатываются концепции социального развития территорий, готовится региональное и местное законодательное обеспечение, подбираются формы и методы работы, адекватные региональным и местным особенностям, а также проводится социальный мониторинг и социальное прогнозирование, изыскиваются средства для дополнительных поступлений в бюджеты территорий, выделяются средства на оплату труда бюджетников, осуществляется финансирование учреждений муниципальной собственности, устанавливается система региональных и местных налоговых и других льгот, осуществляются мероприятия по социальной защите населения.

Механизм реализации социальной политики предполагает несколько направлений. Сюда относятся: социальное страхование; политика в области заработной платы; социальные меры на рынке труда; жилищная политика.

Для реализации социальной политики применяются разнообразные *методы государственного регулирования*, к которым относятся:

- *Правовое регулирование* — принимаемые на всех уровнях государственной власти правовые акты и нормативные документы, действие которых распространяется на предприятия всех форм собственности.
- *Финансово-кредитное регулирование* — использование рычагов по управлению финансовыми потоками. Основной формой реализации данного метода является выделение в государственном бюджете статей, за счет которых финансируются бюджетные отрасли — отрасли социальной сферы. Другой формой финансового регулирования является создание внебюджетных социальных фондов: пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования, занятости населения, за счет которых финансируются соответствующие отрасли социальной сферы.
- *Приватизация* — передача предприятий социальной сферы в частную собственность, как правило, ограничена. Расходы по содержанию таких предприятий, оплате труда работников несет государство.
- *Целевые программы* — программы, имеющие социальную направленность по наиболее острым социальным проблемам. Эти программы также финансируются из государственного бюджета.
- *Социальные стандарты* — разработка форм и объемов социальных услуг, бесплатное предоставление которых всем гражданам РФ гарантируется Конституцией РФ.

Инструментами проведения социальной политики государства служат социальные гарантии, стандарты, потребительские бюджеты, минимальный размер оплаты труда и другие пороговые социальные ограничители. *Социальные гарантии* обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством. На социальные нужды за счет всех источников финансирования, в том числе предприятий и населения, направляется около 18% валового внутреннего продукта (ВВП). В приоритетном порядке выделяются средства на реализацию федеральных программ поддержки семьи и детства, инвалидов и пожилых людей, охрану здоровья, развитие услуг образования и культуры [1].

Значительные денежные ресурсы концентрируются в следующих внебюджетных социальных фондах: пенсионном, занятости, социального страхования, медицинского страхования. Бюджет этих фондов составляет почти 40% по отношению к расходам федерального бюджета.

*Социальные стандарты* являются средством обеспечения прав граждан в области социальных гарантий, предусмотренных Конституцией. Они необходимы также для определения финансовых нормативов. Государственные минимальные социальные стандарты разрабатываются на единой правовой базе и общих методических принципах. Например, постановлениями Правительства РФ устанавливается величина прожиточного минимума в расчете на душу населения.

Этот показатель используется для оценки уровня жизни населения, при разработке и реализации социальной политики, федеральных социальных программ, обоснования минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат и формирования бюджетов всех уровней.

*Минимальный потребительский бюджет* служит основой для планирования поддержки малообеспеченных слоев населения в период кризиса экономики, используется также для расчета минимальной оплаты труда, пенсий. В варианте повышенного стандарта он обеспечивает нормальное воспроизводство рабочей силы, а в варианте пониженного стандарта является показателем прожиточного (физиологического) минимума.

*Прожиточный минимум* — минимальный доход, один из самых важных инструментов социальной политики. Это стоимостная оценка минимального научно обоснованного набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека при определенном уровне развития экономики, что составляет основу *потребительской корзины*. В нее включаются расходы на продукты питания из расчета минимальных размеров потребления, расходы на непродовольственные товары и услуги, а также налоги и обязательные платежи. С его помощью оценивается уровень жизни населения, регулируются доходы, он учитывается при социальных выплатах.

Прожиточный минимум постановлением Правительства РФ в 3 квартале 2013 г. в расчете на душу населения был равен 7429 руб., для трудоспособных — 8014, для пенсионеров — 6097, для детей — 7105 руб. [15].

*Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)* — нижний ее предел, устанавливаемый (по теории) за наименее квалифицированный, простой труд. Его величина является точкой отсчета для всех остальных ставок заработной платы. Есть разные взгляды на этот показатель: согласно одним, он должен составлять 70–80% в минимальном доходе (на практике — 22%), согласно другим — в 1,5 раза превышать прожиточный минимум, так как на одного работающего в среднем приходится половина иждивенца (ребенка). Минимальную заработную плату получает примерно 0,5% работающих. Минимальный размер оплаты труда определен в размере 5554 руб. с 1 января 2014 г. [16].

*Минимальный размер пенсии* (пособия и стипендии) соответственно представляет собой ее нижний предел, устанавливаемый соответствующими нормативными актами. Он рассчитывается исходя из сложившегося уровня минимальной заработ-

ной платы и прожиточного минимума. Для пенсий и социальных выплат с 1 апреля 2013 г. используется показатель — 3610 рублей 31 копейка [17].

Государством также определен законодательный объем гарантированных социальных услуг, предоставляемых на бесплатной и льготной основе. Разрабатываются пороговые значения показателей по науке, образованию, культуре, здравоохранению; они берутся за основу при исчислении объемов финансирования этих отраслей.

## 7.2 Политика государства в трудовой сфере

Рынок труда занимает центральное место в составе совокупного рынка факторов производства — земли, труда и капитала, так как его функционирование позволяет вовлечь в производственные процессы материальные, финансовые, природные ресурсы, обеспечивая таким образом их хозяйственное взаимодействие.

Мировой опыт стран с развитой рыночной экономикой и сравнительно небольшой опыт нашей страны показывают, что необходимость государственного регулирования рынка труда проявляется более остро в сравнении с рынками других видов ресурсов. Это обусловлено тем, что, во-первых, устранять отрицательные экономические последствия нарушений в механизме функционирования рынка труда гораздо сложнее, требуется для этого больше времени и средств, в чем частные предприниматели, как правило, непосредственно не заинтересованы. Во-вторых, сбои в механизме функционирования трудового рынка имеют не только экономические, но и непосредственно социальные отрицательные последствия.

Социальная политика государства обязательно включает такое направление, как *трудовые отношения и занятость населения*. Государство должно гарантировать равноправие субъектов на рынке труда, свободный выбор профессии, сферы и места приложения труда. Для этого существует общедоступная система получения среднего, специального и высшего образования, законодательно регламентируются социально допустимые условия труда, уровень минимальной оплаты труда, продолжительность рабочей недели, отпуска, определяются права работников при найме или увольнении.

Регулирование занятости населения — часть социальной политики, направленная на улучшение уровня и структуры занятости, создание благоприятных условий труда, совершенствование характеристик рабочей силы. Сюда входят: разработка и реализация программ по формированию новых рабочих мест как в государственном, так и в негосударственном секторах экономики; программы занятости инвалидов, обязывающие предприятия предоставлять инвалидам определенный процент от общего количества рабочих мест. Разрабатываются программы борьбы с безработицей и помощи безработным. Реализацией таких программ обычно занимаются биржи труда, в функции которых входит изучение рынка труда, определение, какие специалисты пользуются спросом в настоящее время и какие изменения в конъюнктуре рынка труда возможны в будущем. В соответствии с этим должны планироваться и производиться подготовка, переподготовка, переквалификация и перемещение рабочей силы. Кроме того, биржи труда выплачивают пособия безработным [1].

Состояние рынка труда определяется характером состояния трех основных рыночных параметров:

- 1) объемом, структурой спроса на трудовые ресурсы;
- 2) объемом, структурой предложения трудовых ресурсов;
- 3) уровнем цены рабочей силы (оплаты труда), динамикой параметров в анализируемом периоде.

1. Анализ целесообразно начинать с изучения спроса, поскольку этот элемент рынка инициирует движение рабочей силы и таким образом его функционирование. Объем *совокупного спроса на рабочую силу* состоит из двух составляющих:

- а) количества новых рабочих мест (вакансий) на момент расчета;
- б) количества занятых рабочих мест, должностей, для которых работодатели ищут замену (по различным причинам).

Доля первой составляющей достигает более 80% совокупного спроса, соответственно доля второй — около 20%. Спрос на рабочую силу зависит в основном от количества свободных рабочих мест, вакансий на предприятиях, фирмах всех организационно-правовых форм в отраслях экономики и социальной сферы.

В процессе анализа следует определить состав, объем, структуру спроса по профессионально-квалификационному, половозрастному и другим признакам, выявить тенденции динамики этих параметров (возможные сокращения, стабилизацию, рост количества рабочих мест и т. д.). Очень важно выявить все основные факторы новых (и существовавших ранее) тенденций для того, чтобы при создании регулирующего механизма разработать соответствующие инструменты управления этими факторами. Характер динамики спроса на рабочую силу определяется прежде всего характером экономической ситуации в стране.

Значительное влияние на объем и структуру спроса оказывает научно-технический фактор. Повышение производительности труда в результате внедрения в производственно-хозяйственную деятельность научно-технических достижений относительно (т. е. в расчете на единицу производимой продукции, услуг) сокращает потребность в рабочей силе. Абсолютная потребность при этом может остаться неизменной или возрастать при увеличении масштабов производства.

В смежных производствах потребность в рабочей силе увеличится, так как рост объема выпуска продукции в отраслях, осуществляющих внедрение научно-технических достижений, потребует увеличения масштабов выпуска продукции и в смежных производствах, для чего потребуется дополнительная рабочая сила. Для анализа состояния спроса используются соответствующие показатели, основные из которых следующие: общее количество свободных рабочих мест на конец и начало анализируемого периода, количество новых рабочих мест, созданных за анализируемый период, количество старых некомплектованных рабочих мест, количество перепрофилируемых рабочих мест, объем совокупного спроса, стоимость (цена) создания одного рабочего места, показатели отраслевой, территориальной структур спроса и др.

2. Второй параметр рынка труда — *предложение рабочей силы* — относительно более консервативный элемент в сравнении с первым. Во-первых, для создания новой трудовой единицы определенной профессии, квалификации, с соответствующим уровнем опыта, навыков требуется значительно больше времени (от 10 до 15 лет) в сравнении с созданием одного нового рабочего места (не более 5 лет — средний срок строительства предприятия). Во-вторых, изменения

в профессионально-квалификационных характеристиках трудовых ресурсов происходят, как правило, в результате изменений в производственно-хозяйственной деятельности, т. е. в сфере спроса на рабочую силу.

Предложение рабочей силы на рынке труда образует часть экономически активного населения, в составе которой выделяют следующие группы:

- а) население, которое не занято, ищет работу;
- б) часть занятого населения, которая не удовлетворена работой и подыскивает другую;
- в) часть занятого населения, которая ищет дополнительную (вторую) работу для увеличения своего дохода;
- г) часть занятого населения, которая ищет работу из-за опасения (риска) потерять имеющуюся по различным причинам (неудовлетворенность работодателей результатами труда работников, наличие возможности банкротства предприятий и др.).

Более 80% объема предложения составляет доля первой группы.

Объем, состав, структура предложения зависят от масштабов подготовки рабочих кадров различных профессий, специальностей, в учебных заведениях страны всех организационно-правовых форм, уровней, типов. Возрастающее влияние в последующие годы оказывает на предложение миграционный фактор. Сильнодействующими факторами являются уровень оплаты, условия труда на предприятии, а также природно-климатические условия. Предложение может значительно изменяться в результате банкротства последующего закрытия предприятий, конверсионных процессов, происходящих в отраслях военно-промышленного комплекса, структурных изменений в экономике страны.

Для анализа состояния предложения рабочей силы используются соответствующие показатели, в составе которых различают две группы: (1) *абсолютные*; (2) *относительные*. Основные *показатели первой группы* следующие: численность официально зарегистрированных безработных, фактическая численность безработных, объем скрытой безработицы, длительность потери работы (средняя, максимальная, минимальная), численность безработных с различными сроками потерь работы (один месяц, три месяца, полгода, год, более года), численность безработных по регионам страны (крупным, средним, малым), численность экономически активного населения, численность трудоспособного населения и др.

Наиболее *значимые показатели второй группы* следующие: уровни регистрируемой и фактической безработицы, рассчитываемые как отношение соответственно численности зарегистрированных или фактических безработных к численности экономически активного (или трудоспособного) населения; удельный вес в общей численности безработных лиц, не имеющих работы в различные периоды времени, и в их составе лиц, имеющих стаж безработицы более одного года; удельный вес в общей численности безработных лиц различных возрастов (молодежи, активного трудоспособного, предпенсионного и пенсионного возрастов); доля в общей численности незанятых лиц различных профессий и др.

Относительные показатели позволяют сравнить масштабы безработицы на макроуровне с региональными уровнями, внутри страны между отдельными регионами (крупными, средними, малыми), а также с масштабами безработицы в других

странах. Важное значение для анализа имеют *интегральные показатели состояния рынка труда*, отражающие одновременно характер и спроса, и предложения, соотношение этих параметров рынка. Один из наиболее распространенных интегральных показателей — коэффициент напряженности состояния рынка труда, рассчитываемый как отношение количества безработных (официально зарегистрированных или фактических) к количеству свободных рабочих мест, вакансий, позволяющий определить численность безработных в расчете на одно вакантное рабочее место.

3. Роль третьего параметра рынка труда в механизме его функционирования проявляется в том, что *уровень оплаты труда* оказывает корректирующее влияние на спрос и на предложение; это фактор формирования соотношения (пропорции) спроса и предложения рабочей силы. Под влиянием этого фактора фактический объем предложения на рынке труда может быть значительно меньше наличного объема трудовых ресурсов и объема спроса на них, т. е. может иметь место дефицит рабочей силы. Может возникнуть и обратная ситуация, когда предложение превысит спрос в результате относительно высоких ставок оплаты труда.

Цена трудовых ресурсов на рынке труда имеет специфические особенности в сравнении с ценой материальных, финансовых, природных ресурсов на соответствующих рынках. Эти особенности необходимо учитывать при создании механизма регулирования с целью достижения его максимальной эффективности. Рассмотрим эти особенности:

1. Уровень оплаты труда определяет уровень жизни работников, их семей и для значительной части населения является единственным источником существования. Поэтому этот уровень не может быть ниже определенной величины — прожиточного минимума работника и его семьи.
2. Продавец рабочей силы (потенциальный работник), как правило, находится в зависимом положении относительно ее покупателя (работодателя), находящегося в монопольном положении, и может диктовать продавцу свои условия найма, более выгодные для него, извлекая из этого дополнительную прибыль, экономически и социально неоправданную.
3. Существует зависимость уровня цены рабочей силы не только от результативности трудовой деятельности работника, но и от факторов, действующих за пределами сферы производства: роста цен на потребительские товары, роста затрат на образование (общее и профессиональное), роста потребностей населения в результате действия закона возвышения потребностей и др.
4. После купли-продажи рабочей силы не происходит смены собственности на нее в отличие от других товаров, так как рабочая сила переходит не в собственность, а в распоряжение покупателя (работодателя) для использования ее в производстве продукции, услуг, и не навсегда, а на время труда. Собственником рабочей силы остается продавец ее — работник. Поэтому возникает возможность корректировки условий труда его оплаты.

Перечисленные особенности определяют особую необходимость вмешательства государства, профсоюзных организаций в процессы ценообразования на трудовые ресурсы для достижения справедливых условий найма работников с экономических и социальных позиций.

В большинстве стран с рыночной экономикой наиболее приоритетной долгосрочной целью является *достижение оптимального соотношения спроса и предложения рабочей силы* и, таким образом, оптимального уровня безработицы, при котором экономические и социальные потери от незанятости — минимальные. В экономической теории такой уровень получил название естественной нормы безработицы, отражающей объективную необходимость наличия определенного количества незанятого трудоспособного населения как условия нормального функционирования рыночной экономики. Мировой опыт выявил эту норму в пределах от 1 до 5% экономически активного населения в зависимости от конкретных социально-экономических условий в каждой стране. При уровне безработицы ниже этой величины спрос на рабочую силу не может быть удовлетворен в полном объеме, т. е. возникает дефицит на рынке труда, вследствие чего замедляется экономическое, а затем и социальное развитие страны. Если фактический уровень незанятости превышает естественную норму, увеличиваются экономические потери вследствие неполного использования трудового потенциала страны и социальные потери (снижение жизненного уровня значительной части населения, профессионально-квалификационная, морально-психологическая деградация незанятых, ухудшение криминогенной ситуации в стране и т. п.). С увеличением разрыва между фактическим уровнем незанятости и естественной нормой рост экономических и социальных потерь ускоряется.

В большинстве стран мира фактический уровень безработицы превышает в большей или меньшей степени естественную норму. Размеры превышения не остаются постоянными, они изменяются в зависимости от характера экономической ситуации в странах. В России фактические масштабы безработицы с учетом скрытой формы ее составляют более 15% экономически активного населения, т. е. превышение естественной нормы достигает трех раз.



Поэтому ближайшая первоочередная задача, на решение которой должны быть направлены усилия государственных органов регулирования, — предотвращение массовой (обвальной) безработицы, которая может возникнуть в результате трансформации скрытой безработицы в открытую. Скрытая форма безработицы (т. е. незанятость в течение части рабочего дня, рабочей недели, нахождение работников в вынужденных отпусках, частично или полностью не оплачиваемых, и т. д.) — обратная сторона фиктивного спроса. Она может сократиться в результате нормализации условий хозяйственной деятельности предприятий, фирм под влиянием улучшения общей экономической ситуации в стране.

Следующая по значимости цель — *сокращение продолжительности безработицы*. Актуальность сокращения продолжительности безработицы определяется тем, что с увеличением периода времени безработного состояния работников резко усиливаются процессы профессионально-квалификационной деградации их, т. е. снижается качество трудовых ресурсов, уменьшается трудовой потенциал страны. Вследствие этой же причины усиливаются также процессы социальной деградации,



люмпенизации безработных работников, их семей, и, таким образом, усиливается социальная напряженность в обществе. Особенно актуальна эта проблема относительно незанятых работников активного трудового возраста, так как оплата их труда является, как правило, основным (а часто и единственным в современных условиях) источником существования их семей.

Третья цель — *снижение чрезмерно высокого уровня территориальной дифференциации состояния региональных рынков труда*, приоритетное решение трудовых проблем в регионах, где ситуация на рынках труда кризисная или предкризисная, напряженная, нестабильная, предупреждение возникновения таких ситуаций в других регионах. Для России с ее многорегиональным составом достижение этой цели особенно актуально. В стране имеется большое количество регионов, где состояние на рынке труда оценивается как кризисное или предкризисное, очень напряженное. В большинстве регионов кризисность ситуации проявляется в основном по одному параметру рынка труда — характеру спроса на рабочую силу, который значительно ниже предложения. В результате имеют место чрезмерные масштабы безработицы, уровень которой превышает критическую величину — 10% экономически активного населения.

В некоторых регионах напряженность ситуации проявляется относительно другого параметра рынка — предложения рабочей силы, т. е. имеет место превышение спроса над предложением — дефицит трудовых ресурсов, отдельных профессий, специальностей (Московская область и др.). Проявляется региональная дифференциация также и по третьему параметру рынка — цене рабочей силы (оплате труда). Чрезмерная территориальная дифференциация состояния региональных трудовых рынков препятствует нормальному развитию экономического взаимодействия между территориями и таким образом развитию региональных экономик и экономики страны. Такая дифференциация очень отрицательно влияет на социальный климат в обществе.

Очень важное направление государственного регулирования — повышение качества трудовых ресурсов, чтобы работники всех профессий, специальностей могли в полной мере выполнять функцию ускорителей научно-технического прогресса, были конкурентоспособными не только на внутренних рынках, но и относительно рабочей силы других стран, особенно развитых. Особое внимание государственные органы должны обратить на повышение конкурентоспособности наиболее уязвимых в этом отношении групп трудоспособного населения (лиц предпенсионного возраста, молодежи, инвалидов, женщин и др.).

Следующая (четвертая) очень значимая для России цель — *обеспечение максимально полного соответствия размера оплаты труда и стоимости (цены) рабочей силы*. Несоответствие этих величин, проявляющееся в заниженном уровне оплаты труда, достигло в России крайне высокой степени. Очень велика разница между уровнем средней заработной платы российского работника и оплатой труда в развитых странах мира. Заниженный уровень оплаты труда имеет очень значимые отрицательные не только социальные (низкий жизненный уровень населения), но и экономические последствия. Это одна из основных причин замедления темпов научно-технического прогресса, так как дешевая рабочая сила не стимулирует хозяйствующих субъектов тратить средства на научно-технические исследования и внедрение их результатов в производство. Низкая заработная плата определяет низкий уровень платежеспособного спроса большинства населения, что препят-

ствует развитию отраслей потребительского сектора (невозможность реализации ими произведенных продуктов, услуг).



.....  
 Одна из причин высокого уровня безработицы во многих странах и в особенности в России — структурные несоответствия спроса и предложения рабочей силы по профессионально-квалификационному, половозрастному и другим признакам.  
 .....

Они возникают под влиянием различных причин: научно-технического прогресса, конверсионных процессов, изменений в отраслевой структуре страны и региональных экономик, демографических факторов и др.

Для достижения максимальной адекватности структур спроса и предложения могут применяться следующие *методы государственного регулирования*:

- создание новых рабочих мест посредством использования для этого финансовых ресурсов из федерального, региональных и местных бюджетов, организация общественных, временных работ;
- изменение масштабов подготовки работников всех профессий, специальностей в государственных учебных заведениях (высших и средних), организация переподготовки кадров, повышения их квалификации;
- организация социальной защиты незанятого населения посредством установления определенного уровня пособий по безработице и выплаты их;
- организация помощи безработным в их трудоустройстве через систему органов (служб) занятости;
- установление нормативного уровня минимальной заработной платы, обязательного для предприятий, организаций бюджетного и небюджетного секторов экономики;
- регулирование уровня заработной платы работников бюджетной сферы посредством Единой тарифной сетки и др.

Важной составляющей системы социального страхования является государственное *социальное пособие по безработице*.

Работник, обратившийся за пособием, должен иметь определенный стаж, получать необходимый минимум заработной платы за определенный период (квартал, год). Продолжительность квалификационного стажа в разных странах неодинакова, так же как и продолжительность выплаты пособия (от 13 до 52 недель в Германии, до 26 недель в среднем в большинстве штатов США, Италии, Японии). Значительная доля выплат пособий по безработице падает на государство. В Швеции, в частности, пособия по безработице лишь на 15% погашаются за счет страховых взносов, и на 85% — за счет государственных средств, складывающихся из обязательных взносов предпринимателей и налогов.

В периоды кризисов государство прибегает к использованию общественных работ. Кстати, общественные работы для безработных — первое по времени возникновения направление государственной политики занятости, возникшее в годы Великой депрессии 1929–1933 гг. Государственное воздействие на рынках труда осуществляется также путем проведения миграционной политики, регулирующей приток и отток иностранной рабочей силы.

## 7.3 Государственное пенсионное обеспечение

*Социальное страхование* — основной элемент социальной защиты населения. Цель системы социального страхования — обеспечить человеку экономическую защиту в случае болезни и в старости, в связи с несчастными случаями и болезнями по производственной причине, в связи с безработицей. Впервые система государственного социального страхования была создана в Германии в конце XIX в. с принятием закона о страховании от несчастных случаев и по болезни (1883–1884 гг.), о введении пенсий по старости и инвалидности (1889 г.), затем в Австрии, Дании, Франции, Великобритании и других странах.

Различают две формы страхования — обязательное и добровольное. Последнее действует на основе страхового законодательства, так же как и обязательное, но носит добровольный характер и регулируется договором страхования (страховое обеспечение и другие условия определяются по соглашению сторон). В странах Европы, кроме Дании, страхование по безработице носит обязательный характер. В современных условиях по своим масштабам и степени развития основным видом социального страхования в развитых странах является пенсионное обеспечение. Государство регулирует условия назначения пенсий (возраст, страховой или трудовой стаж, продолжительность гражданства), принцип определения размера пенсий (фиксированная, минимальная, зависящая от заработка) и порядок образования фондов. Они формируются за счет государственных дотаций, социальных налогов на работодателей, взносов страхуемых.

В настоящее время в России происходит процесс реформирования пенсионной системы для предотвращения кризиса и повышения ее надежности. Основное в содержании реформы — переход от всеобщей распределительной системы к смешанной, со значительной долей накопительных элементов. Всего предполагаются *три вида пенсионного обеспечения*: (1) государственное пенсионное страхование (по трудовому стажу) — финансирование осуществляется за счет взносов в бюджет Государственного пенсионного фонда; (2) пенсионное обеспечение для не имеющих необходимого трудового стажа и для военнослужащих — финансирование будет осуществляться за счет федерального бюджета; (3) дополнительное пенсионное страхование, как добровольное, так и обязательное для тех, кто идет на досрочную пенсию.

Согласно основным тезисам сути реформирования средняя пенсия должна превышать прожиточный минимум пенсионера, минимальная пенсия должна составлять не менее 80% прожиточного минимума.

В целях повышения финансовой устойчивости пенсионного фонда осуществлен переход к смешанной (по инфляции и заработной плате) индексации пенсий. А также внедрен механизм накопительного финансирования пенсий для работающего населения. Все граждане независимо от возраста имеют единую ставку взносов на именные накопительные счета в Пенсионном фонде РФ. В 2014 г. эта ставка составляет 6% от размера заработной платы. А ставка взносов в распределительную систему составляет 16%.

Также в ближайшем будущем предусматривается поэтапное повышение пенсионного возраста и реформирование системы досрочного ухода на пенсию.

## 7.4 Политика государства в сфере здравоохранения и образования

В области *здравоохранения и социального страхования* государством обеспечиваются всеобщая доступность базовой программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, хорошее качество лечебных услуг на основе выбора пациентами врачей и лечебных учреждений.

Обеспечение здоровья населения — важная стратегическая задача для государства, так как здоровье населения — это залог экономического роста.

Для осуществления финансирования этих гарантий государство имеет фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС) субъектов Федерации, которые являются основными держателями средств.

Задачу аккумуляции средств в бюджет государства для последующего финансирования системы здравоохранения выполняют налоговые отчисления работодателей в Фонды Обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования.

Для стимулирования выплат в фонды действует зачетная система, которая предусматривает вычет работодателем сумм на оплату больничных листов.

Что касается сферы образования, то статья №43 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого гражданина на образование. Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

Фундаментальные основы государственной политики в области образования в Российской Федерации:

- Область образования является для государства приоритетной.
- Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность образования.
- Общее образование является обязательным для граждан.
- Государство устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

*Государственные образовательные стандарты* — это совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию.

*Государственная политика в сфере образования* — это деятельность государственных органов и государства в целом в области функционирования и развития системы образования. В сфере образования главное место занимает «политика качества» образования.

Качество образования в государственной образовательной политике определяет следующие вопросы: обеспечение образовательного потенциала страны с учетом требований её устойчивого развития в XXI веке, реализация императива экологического выживания России и человечества в целом, обеспечение императивов перехода к всеобщему высшему образованию к 20-м годам XXI века, становление в России «образовательного общества».

Посредством регулирования сферы образования государство решает вопрос обеспечения экономической конкурентоспособности и национальной безопасности страны. Государственная политика в сфере образования в силу данного вывода становится важнейшим основанием экономической и кадровой политики государства.

## 7.5 Государственная политика в решении жилищной проблемы

Системная организация жилищной сферы человека на всех этапах эволюционного развития общества является наиболее важной составляющей воспроизводства человеческого капитала, поскольку именно качество среды проживания на каждой территории задает вектор развития социально-экономических отношений.

Политика обеспечения необходимых жилищных условий рассматривается в современных западных странах как инструмент социальной политики, имеющей важное значение для осуществления структурных сдвигов, так как легко и быстро решаемые жилищные проблемы способствуют подвижности рабочей силы.

Это направление социальной политики проводится путем выделения из бюджета средств для оказания помощи работникам, арендующим жилье. Часто государство идет на поощрение самостоятельного жилищного строительства.

При этом используются различные возможности. Например, территориальные органы власти сами создают относительно дешевые комплексы жилья и сдают их в наем семьям с низкими доходами. Другой путь социальной поддержки в этой области предполагает использование жилья, построенного частными строительными кооперативами. Роль государства здесь проявляется в бесплатном предоставлении земли строительным организациям, осуществление их льготного кредитования или мягкого налогообложения. В рамках данного варианта государство обычно контролирует размер оплаты жилья, устанавливая предельную сумму дохода домовладельцев за сдаваемое в наем жилье [1].



.....  
Жилищная проблема в России является одной из важнейших проблем современной экономики. Сегодня 8% россиян проживают либо в общежитиях и служебных квартирах, либо снимают жилье. Арендуют жилье люди с недостаточно высоким уровнем доходов, из них 58% малообеспеченные семьи, 37% — семьи со средним обеспечением и лишь 5% можно отнести к сравнительно благополучным слоям населения. Более того, основная часть арендаторов имеет жилье с маленьким метражом и не всеми коммунальными удобствами. Еще около 6% проживают в коммунальных квартирах или в частных домах, не имеющих коммунальных удобств. По уровню жизни — это неблагополучная часть населения [18].  
.....



.....  
**Жилищная политика** — это деятельность государства, направленная на поддержку граждан в решении жилищной проблемы и реализации права граждан на жилье.  
 .....

Она реализуется с помощью различных форм вмешательства государства в строительство, распределение и использование жилищного фонда, регулирование жилищного хозяйства, независимо от формы собственности на недвижимость, землю или средства строительства.

*Цели и задачи* жилищной политики должны формироваться с учетом общих целей и задач социальной политики. В современных условиях в развитых странах государственная жилищная политика ставит задачу обеспечения граждан доступным и комфортным жильем на основе возможности выбора формы собственности на жилье и создания благоприятной среды обитания.

В целом масштабы вмешательства государства в решение жилищного вопроса определяются в соответствии с выбранной моделью социального развития. В советское время большая часть жилого фонда принадлежала государству и сдавалась гражданам в наем.

Обеспечение потребности граждан в жилье осуществлялось за счет общественных фондов потребления, прежде всего в форме тех расходов государства по эксплуатации жилого фонда, которые не возмещались квартплатой.

Однако всегда существовал и частный сектор — частные дома в сельской местности и жилищно-строительные кооперативы в городах. При этом признавалась необходимость привлечения средств населения к строительству и эксплуатации жилья по двум основным причинам. Во-первых, нехватка жилья и жесткая регламентация его распределения рассматривались как сдерживающий фактор удовлетворения потребности людей в жилье. Во-вторых, так как происходил рост доходов и уровня благосостояния населения, то предполагалось, что оно способно было выделять определенные средства на приобретение жилья [19].

Включение жилищной проблемы в сферу социальной политики в развитых капиталистических странах всегда было достаточно спорным, так как государство в этом секторе исторически играло меньшую роль, особенно в области предложения жилья. Несмотря на попытки государственного регулирования рынка жилья, большинство объектов жилого фонда оставалось в частном секторе, а сами границы государственного регулирования так и не были однозначно определены. В жилищной политике всегда достаточно сильны экономические и финансовые аспекты, которые чаще всего доминируют в открытых дискуссиях.

Тем не менее в настоящее время во всех развитых странах государственная поддержка жилищной сферы стала важной и неотъемлемой частью социальной политики и государственного аппарата.

В общем контексте жилищной политики ставится вопрос о причинах возникновения жилищной проблемы. Если жилищные условия неадекватны, можно сделать вывод, что домохозяйство не может предъявить эффективный спрос на лучшее жилье. Для того чтобы существовал эффективный спрос на жилье, человек должен иметь желание и способность получить такое жилье. Как это происходит конкретно (аренда или покупка на рынке) — в данном случае не имеет значения. Если

человек неспособен приобрести жилье из-за недостатка ресурсов, тогда необходимо перераспределение, которое может осуществляться в какой-либо форме: или обеспечения дополнительного дохода, или предоставления жилья бесплатно или по ценам ниже рыночных.

С такой позиции недостаток эффективного спроса и несоответствие между потребностью и спросом из-за существующего распределения ресурсов можно рассматривать как главную проблему для жилищной политики.

Однако ситуация осложняется тем, что сама категория «потребность в жилье» недостаточно хорошо разработана теоретически и часто трактуется по-разному. Ее можно определить как количество жилой площади, соответствующее установленным минимальным стандартам и выше в соответствии с размером и составом домохозяйств без учета способности индивидуального домохозяйства оплачивать имеющееся у него жилье. Установленный минимальный стандарт должен быть приемлемым для населения, это значит, что должно быть достойное жилье, обеспечивающее адекватное убежище и выполняющее социальные функции, что будет препятствовать росту социальной напряженности и ухудшению здоровья.

К основным путям решения жилищной проблемы в России можно отнести следующие:

- повышение доступности жилья для широких слоев населения (создание благоприятных условий для развития рынка жилья и жилищных услуг по эксплуатации жилищного фонда и т. д.);
- повышение качества эксплуатации жилищного фонда (существенное улучшение содержания и ремонта жилищного фонда, экономия энергетических ресурсов и т. д.);
- совершенствование системы обеспечения жильем социально незащищенных категорий населения (разработка эффективных систем целевой поддержки социально незащищенных групп населения, предоставление бесплатного жилья или на льготных условиях и т. д.);
- выделение субсидий на содержание жилья для ограниченной части нанимателей с низкими душевыми доходами;
- помощь при приобретении жилья в кредит на длительный срок (10–25 лет);
- развитие ипотечного кредитования под залог недвижимости [2].

При решении жилищной проблемы важную роль имеет понимание того, насколько правомерно вмешательство государства в жилищную сферу в рамках рыночной экономики. Теоретически рынок ведет к равновесию спроса и предложения путем сложного механизма при условии наличия конкуренции, достаточной информации для принятия рационального решения. Однако по отношению к жилью предпосылки свободного рынка имеют ограниченное применение. Можно отметить несколько *проблем функционирования рыночного механизма в жилищной сфере*:

- закрытость рынка — число основных игроков в области строительства и финансирования жилья ограничено, возникает сильная тенденция к монополизации за счет экономии на масштабе;
- пространственно-территориальные аспекты — место расположения жилья является важным фактором, ограничивающим совершенную конкуренцию;

- внешние эффекты — строительство и эксплуатация жилья оказывают существенное влияние на окружающую среду, и наоборот;
- кредитное финансирование — жилье обычно приобретается в кредит, причем долгосрочный, стоимость которого учитывает будущую стоимость жилья (это принципиальное отличие от многих других рынков, например продовольствия);
- необходимость удовлетворения потребности в жилье — если учитывать строительство и эксплуатацию жилья только с точки зрения прибыльности, то будут люди, у которых не будет удовлетворена потребность в жилье [20].

В целом, вмешательство государства оправдано тем, что рынок не может обеспечить потребности низкодоходных групп населения, так как он производит недостаточно жилья, и поэтому в обществе всегда будут группы населения, нуждающиеся в поддержке государства в решении своих жилищных проблем. Но при этом вмешательство государства подразумевает, что бедные не могут самостоятельно решить свои проблемы, у них нет активов и способности решать проблемы в сложном современном обществе. Государственная жилищная политика должна обеспечить таким группам людей возможность использовать свои ресурсы в рамках общей экономики, то есть решить проблему их доступа к ресурсам в целях решения жилищной проблемы. В контексте этого государственное вмешательство в данную сферу социально-экономических отношений населения целесообразно, различия состоят лишь в конкретных функциях государства и формах его участия в решении жилищных проблем населения.

Однако проблема глубины государственного вмешательства остается во многом неразрешенной, поскольку в настоящее время нельзя быть уверенным в том, какая государственная политика более результативна: когда государство предоставляет жилье или выступает как своего рода стимулятор роста рынка жилья, ограничивая свое участие установлением ограничений для строительной отрасли.



## Контрольные вопросы по главе 7

1. Раскройте понятие «социальная политика государства» и перечислите основные задачи социальной политики.
2. Охарактеризуйте основные модели социальной политики.
3. Каковы методы государственного регулирования в области социальной политики и их сущность?
4. Назовите основные направления социальной политики государства.
5. Назовите основные направления регулирования жилищной сферы в России.



---

## Глава 8

# АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

---

### 8.1 Основные элементы антимонопольной политики и практики

Предпринимательская деятельность на товарном рынке имеет две тенденции в отношении политики получения наибольшей прибыли. *Первая тенденция* проявляется в том, что предприниматели вступают в конкуренцию за рынок сбыта, заказы потребителей и поэтому стремятся улучшить качество продукции, расширять ассортимент, снижать издержки. Это становится движущей силой совершенствования производства, технического прогресса.

*Вторая тенденция* заключается в стремлении предпринимателей, поставщиков договориться между собой о взаимовыгодном разделе рынка, условиях продажи, уровне цен, подорвать позиции конкурентов, дискредитировать их и таким способом получить преимущество. Первую тенденцию государство должно поддерживать, второй — противодействовать, проводя антимонопольную политику в интересах расширения масштабов конкурентной среды.

Ограничивается монополистическая деятельность как хозяйствующих субъектов, так и органов управления, должностных лиц. Монополистической считается деятельность хозяйствующего субъекта, органа управления, направленная на недопущение, ограничение или устранение конкуренции и причиняющая ущерб потребителю. Она позволяет хозяйствующему субъекту занять доминирующее положение на рынке и оказывать решающее влияние на обращение товара или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Занимающий доминирующее положение хозяйствующий субъект получает возможность установления монопольной цены с целью компенсации необоснованных затрат, получения дополнительной

прибыли за счет снижения качества товара. Монопольно низкая цена товара устанавливается на рынке покупателем в целях получения дополнительной прибыли и компенсации необоснованных затрат за счет продавца, а также продавцом — на уровне, приносящем убытки от продажи товара, в результате чего может быть ограничена конкуренция посредством вытеснения конкурента с рынка [1].

Международная консалтинговая компания, изучавшая состояние российских рынков, пришла к выводу, что в стране есть все для обеспечения ежегодного прироста ВВП не менее 8%, но этому препятствуют неравные условия конкуренции (монополизм, налоговые льготы, государственные субсидии и др.). Различают временную, естественную и государственную монополии.

*Временная монополия* возникает в результате использования изобретений, внедрения патентов и характеризуется отсутствием конкуренции.

*Естественными монополиями* являются организации (коммерческие и некоммерческие), производящие (реализующие) товары (услуги), удовлетворение спроса на которые на рынке эффективно при отсутствии конкуренции из-за технологических особенностей производства, и товары, имеющие устойчивый спрос при значительном изменении цены, обусловленный невозможностью полной замены их другими товарами. Создание конкурентной среды на рынке независимо от уровня спроса в условиях естественной монополии невозможно или экономически неэффективно при достигнутом уровне развития науки и техники.

*Государственная монополия* создается на основе законодательства, определяющего ее субъекты, формы, границы. Экономика СССР характеризовалась государственной монополией на факторы и результаты производства. В переходный период государство проводит политику демонополизации экономики и развития конкуренции на товарных рынках. Демонополизация является длительным процессом создания условий для конкуренции и носит многоплановый характер, включая снижение чрезмерной концентрации производства товаров, устранение барьеров для свободного их перемещения, для входа на рынок новых конкурирующих структур, в том числе иностранных.

Доминирующим признается положение, если у хозяйствующего субъекта доля на рынке составляет:

- 65% и более, если он не докажет, что, несмотря на превышение, его положение не является доминирующим;
- менее 65%, если это установлено антимонопольным органом исходя из критериев: стабильность доли, доступ на рынок конкурентов и др.

Не может положение быть признано доминирующим, если доля на рынке определенного товара не превышает 35%.

Географические границы товарного рынка определяются экономическими, технологическими, административными барьерами, ограничивающими возможности участия покупателей в приобретении данного товара на рассматриваемой территории. Они определяют территорию, на которой покупатели имеют экономическую возможность приобрести рассматриваемый товар и не имеют такой возможности за пределами этой территории.

Территория рынка определяется по принципу признания покупателем равной доступности товаров. Если покупатели считают товар, продаваемый в одном реги-

оне, заменителем товара, продаваемого в другом регионе, тогда эти регионы можно рассматривать как один и тот же географический рынок данного товара.

При определении географических границ рынка учитывается ряд факторов:

- Возможность перемещения спроса между территориями, предположительно входящими в единый географический рынок (доступность транспортных средств для перемещения покупателя к продавцу; незначительность транспортных расходов на перемещение покупателя к продавцу).
- Возможность перемещения товара между территориями, предположительно входящими в единый географический рынок (незначительность дополнительных издержек на транспортировку товара от продавца к покупателю, сохранность уровня качества и потребительских свойств товара в процессе его транспортировки).
- Отсутствие на данной территории административных ограничений на ввоз или вывоз товаров.
- Уровень цен на соответствующие товары внутри границ рынка.

В зависимости от различного уровня концентрации товарных рынков дифференцируются *действия антимонопольных органов* по отношению к различным рынкам и действующим на них хозяйствующим субъектам. К их числу могут относиться:

- разработка отраслевых программ демонаполизации, контроль за их реализацией;
- контроль за рыночным поведением хозяйствующих субъектов, включенных в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%;
- действия по предупреждению и пресечению монополистической деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках;
- действия по снижению барьеров входа на товарные рынки, включая сокращение тарифных и нетарифных препятствий для международной торговли и инвестиций;
- увеличение числа хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке, путем разделения их или содействия новым хозяйствующим субъектам, желающим вступить на данный товарный рынок;
- запреты на слияния хозяйствующих субъектов и создание объединений юридических лиц;
- пресечение недобросовестной конкуренции;
- ограничение рыночного потенциала хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках.

## 8.2 Государственная защита рынка от недобросовестной конкуренции

Недобросовестной конкуренцией признаются следующие виды поведения:

- распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;
- введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, качества и потребительских свойств товара;
- некорректное сравнение хозяйствующим субъектом в процессе его рекламной деятельности производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов;
- самовольное использование знака фирменного наименования или маркировки товара, а также копирование формы, упаковки, внешнего оформления товара другого хозяйствующего субъекта;
- получение, использование, разглашение научно-технической, производственной или торговой информации, в том числе коммерческой тайны, без согласия ее владельца.

Наиболее действенным фактором развития конкуренции является увеличение на рынке числа поставщиков. Эта задача решается применением комплекса мер при соблюдении соответствующих условий.

*Антимонопольная политика* базируется на Законе «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и других нормативных актах. Законы не преследуют монопольное положение фирмы на рынке, они лишь запрещают такое ее поведение, которое наносит вред другим участникам рынка, полностью или частично. Судебная власть не может принять решение о ликвидации монополиста только на основании его доли на рынке: нужны доказательства злоупотребления им своим монопольным положением.



.....

В странах мира установлены различные пороговые значения, по которым определяется доминирующее положение поставщика. В Германии — это 1/3 рынка для одного предприятия, более половины — для двух, 2/3 — для трех предприятий; в Японии более половины — для одного предприятия, более 3/4 — для двух предприятий. В Великобритании и Франции «планка» самая низкая — 1/4 рынка для одного предприятия.

.....

В каждой стране антимонопольное законодательство имеет свою специфику, но выделяются общие для всех положения: контроль за слиянием компаний; запрещение соглашений и сговоров предпринимателей (картелей); пресечение недобросовестной конкуренции. Слияние предприятий является фактором устранения конкуренции и одновременно повышает концентрацию производства и его эффективность. Однако наращивание мощи фирмы в конкурентной борьбе признается

более разумным, чем механическое слияние фирм. Поэтому проводится жесткая регламентация слияния.

В Великобритании и Франции при слиянии не должны быть превышены 25%-я доля рынка, а также определенная величина активов. В Германии, кроме того, фиксируется нижняя граница годового объема продаж. В США, Японии, Канаде, Австралии договоры о слиянии недействительны без санкции государственной администрации. В Великобритании, Франции и Германии проверяется слияние только крупных по стоимости активов и объему продаж фирм. Картели полностью запрещены в США, Франции, Германии, Испании, Португалии, Австралии, Канаде. При этом нарушением закона считается уже сам момент сговора. При доказанности факта сговора взимается штраф в тройном размере монопольной прибыли. В США участие в нелегальном картеле считается уголовно наказуемым преступлением, незаконным признается также объединение снабженческой и сбытовой деятельности, даже если оно снижает издержки.

В Японии государственная картельная политика исходит из того, что во многих случаях полная свобода конкуренции может привести к потерям для страны, ущербу отдельным слоям. Поэтому здесь большая группа отраслей имеет право на создание картелей: угольная промышленность, автотранспорт, страховое дело, производство сахара и др. Закон предоставляет право с разрешения правительства заключать соглашения по ценам, объемам выпуска, технологиям, номенклатуре на строго определенные сроки. Группа предприятий заключает договор с администрацией, по которому она обязуется прекратить согласованные действия по окончании оговоренного срока.

Антимонопольным законодательством России признаются недействительными соглашения между хозяйствующими субъектами в любой форме, направленные на ограничение конкуренции. Органам власти и управления запрещаются акты, действия и соглашения, ограничивающие конкуренцию. Они не могут создавать новые структуры государственного управления с целью монополизации производства или реализации товаров. Не допускается совмещение функций федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующего субъекта [1].

Проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции осуществляется федеральным органом исполнительной власти — Федеральной антимонопольной службой РФ (ФАС). *ФАС России решает следующие основные задачи:*

- Предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.
- Содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства.
- Осуществление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства.
- Проведение государственной политики поддержки предпринимательства.
- Государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий.

*Антимонопольный контроль* предполагает представление в антимонопольные органы ходатайств и уведомлений при намерении организаций и лиц осуществлять следующие действия:

- создание, слияние и присоединение коммерческих организаций;
- ликвидацию и разделение (выделение) государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- приобретение лицом (группой лиц) акций (долей) с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, при котором такое лицо (группа лиц) получает право распоряжаться более чем 20% указанных акций (долей);
- получение в собственность или пользование одним хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта;
- приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа;
- участие физического лица в исполнительных органах, советах директоров (наблюдательных советах) двух и более хозяйствующих субъектов.

В одних случаях требуется предварительное согласие антимонопольных органов, в других — их последующее уведомление.

По результатам рассмотрения ходатайств антимонопольный орган может принять решения:

- об удовлетворении или отклонении ходатайств;
- об удовлетворении ходатайства с выставлением требований по изменению представленного плана действий.

В отношении хозяйствующих субъектов антимонопольный орган вправе контролировать соблюдение антимонопольных требований при создании, реорганизации и ликвидации хозяйствующего субъекта, крупные продажи и покупки акций, ведущие к доминирующему положению хозяйствующего субъекта. В отношении органов власти и управления он направляет *рекомендации*:

- по предоставлению льгот (кредитных, налоговых и др.);
- изменению сфер применения тех или иных цен (установлению фиксированных цен на товары хозяйствующих субъектов, злоупотребляющих доминирующим положением);
- созданию параллельных структур, финансированию мероприятий по расширению производства;
- привлечению иностранных инвестиций, созданию и развитию свободных экономических зон;
- лицензированию экспортно-импортных операций, видов деятельности, изменению таможенных тарифов;
- введению обязательного лицензирования, запрещению (приостановлению) экспортно-импортных операций хозяйствующих субъектов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Должностным лицам органов государственной власти и управления запрещается:

- заниматься самостоятельно предпринимательской деятельностью;
- иметь в собственности предприятия;
- голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений общим собранием акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью;
- занимать должности в органах управления хозяйствующего субъекта.

Антимонопольный орган вправе давать обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, о расторжении противоречащих закону договоров, о принудительном разделении хозяйствующих субъектов, об отмене органами власти и управления принятых неправомерных актов. Он может также принимать решения о наложении штрафов за нарушение антимонопольного законодательства и неисполнение предписаний, обращаться в суд или арбитраж с исками и заявлениями, направлять в прокуратуру материалы о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, связанных с нарушением антимонопольного законодательства.

Территориальные управления осуществляют единую государственную антимонопольную политику, защиту прав потребителей, пресекают недобросовестную конкуренцию и рекламу. Они наделены большими полномочиями по принятию мер к предприятиям — нарушителям антимонопольного законодательства.

Лица, уполномоченные антимонопольным органом, имеют право беспрепятственного доступа в министерства, другие органы, а также на предприятия, в объединения, организации, учреждения для ознакомления со всеми необходимыми документами.

Хозяйствующие субъекты, органы управления и их должностные лица обязаны представлять достоверные документы, письменные и устные объяснения и иную информацию.

Организации, нарушающие правовые нормы государственного регулирования цен (тарифов), несут ответственность, с них взыскиваются вся сумма излишне полученной выручки и штраф в том же размере, а при повторном нарушении — штраф в двойном размере. Но механизм взысканий не отработан. Антимонопольная политика предполагает вмешательство государства в процесс концентрации капитала. Однако предприятиям удается обойти закон. Капитал может концентрироваться под единым управлением, но без объединения активов. Таким способом образовался алюминиевый картель. Крупнейшие алюминиевые заводы и производители сырья для них договорились совместно работать, располагать общей сырьевой базой, реализовывать конечную продукцию. Аналогичная ситуация наблюдается и в нефтегазовой отрасли. Затрудняет проведение антимонопольной политики и охватившая мир глобальная экономическая интеграция: на открытом рынке капитал концентрируется так, как ему выгодно, как требует международная конкуренция.

Госкомстатом России ведется государственный реестр объединений и предприятий-монополистов, имеющих на рынке Российской Федерации в целом долю определенного товара более 35% (с учетом поступлений продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации). Целью ведения реестра являются: контроль за деятельностью объединений и предприятий-монополистов на товарных рынках, за

отклонениями от норм добросовестной конкуренции; недопущение необоснованного сокращения производства, сужения ассортимента, повышения (понижения) цен, снижения уровня качества и услуг.

Основаниями для включения в реестр являются данные Госкомстата, обществ защиты прав потребителей, средств массовой информации, результатов мониторинга, а также обращения отдельных хозяйствующих субъектов по поводу нарушений антимонопольного законодательства.

### 8.3 Особенности антимонопольной политики государства в сфере естественных монополий

В естественных монополиях объем спроса и предложения в решающей степени задается технологией, а оборудование и другие элементы производственного цикла сложно серийно производить, дублировать. Таковыми являются энергетика, ряд видов транспорта, связь, водоснабжение и др.

Предприятия естественной монополии нельзя организовать на началах свободной конкуренции, так как они превращаются в олигополии и при сокращении объемов производства устанавливают монопольные цены, что порождает рост цен в смежных отраслях. Естественные монополии в огромной степени определяют всю структуру производственных и потребительских цен, влияют на экономические и финансовые процессы, динамику доходов населения.

Положение предприятий естественных монополий признается доминирующим, но методы регулирования выходят за пределы традиционного антимонопольного законодательства. За функционирование отраслей естественных монополий отвечает перед парламентом исполнительная власть.

Наиболее радикальной формой регулирования естественных монополий является *передача предприятий в государственную собственность*. Но и там, где это не осуществлено, специальные государственные органы осуществляют над ними прямой контроль для обеспечения баланса интересов производителей и потребителей.

Естественные монополии обязаны обслуживать всех клиентов без дискриминации. Цены и тарифы на продукцию (услуги) естественных монополий регулируются государством, и в случае повышения издержек допускается субсидирование из бюджета. Предприятия естественных монополий обязаны представлять в органы власти сведения, которые для других предприятий являются коммерческой тайной. Они не могут преобразовываться, ликвидироваться без разрешения государственных органов.

Государственным органом регулирования естественных монополий направляются субъекту естественной монополии обязательные для исполнения предписания о заключении договоров с потребителями о внесении в них изменений. Действует ряд ограничений правоспособности субъектов естественных монополий (разрешительный порядок сделок и т. д.), контролируется выполнение инвестиционных программ, стабилизационных фондов [13].

Регулирование естественных монополий осуществляется на основе законов «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных



рынках», «О естественных монополиях», «О регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О федеральном железнодорожном транспорте». Для каждого вида естественной монополии действует своя схема регулирования. Основным объектом регулирования в естественных монополиях являются цены и тарифы на их продукцию (услуги).

В прежней системе цены и тарифы на продукцию (услуги) естественных монополий занижались, чтобы создать благоприятные условия для развития обрабатывающей промышленности и всех других отраслей. После объявления либерализации цен и отмены контроля над затратами они стали быстро повышаться, вызывая резкое удорожание в обрабатывающих отраслях, раскручивание спирали неплатежей, падение конкурентоспособности продукции на внутреннем рынке и экспансию зарубежных поставщиков.

Сейчас регулирование цен и тарифов на продукцию естественных монополий приобретает первостепенное общенациональное значение (снижение цен на энергоресурсы на 10% приводит к снижению себестоимости конечной продукции на 18%), рассматривается в качестве средства оздоровления экономики. Государство либо запрещает монополистам иметь сверхдоходы, либо перераспределяет сверхприбыль в свою пользу, чтобы конкуренция могла быть уравновешенной. Оно также контролирует рост затрат, цен и тарифов в естественных монополиях, чтобы сдерживать инфляцию.

Тарифная политика преследует и общеэкономические, и социальные цели: поддержка отечественных производителей, экспортеров, сдерживание инфляции, понижения уровня жизни населения. Правительство РФ утверждает перечень товаров (услуг), цены на которые на внутреннем рынке подлежат регулированию. Регулирование осуществляют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Регулируемые цены применяются всеми организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности [1].

Цены (тарифы) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий, отпускаемые предприятиям, устанавливаются исходя из того, что их прирост не должен превышать прогнозируемого Минэкономразвития России прироста цен производителей промышленной продукции (без продукции легкой и пищевой промышленности).

Фиксируется предельный уровень цен (товаров) с параллельным ограничением отдельных статей затрат и пересмотром исходных нормируемых показателей.

*Регулирование* отдельных сфер естественных монополий осуществляется специальными органами исполнительной власти. Железнодорожные перевозки, перевозки в труднодоступные районы РФ, оказание услуг транспортными терминалами, морскими и речными портами и аэропортами, услуг общедоступной электрической и почтовой связи контролирует Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

Они анализируют и прогнозируют экономические ситуации, складывающиеся в процессе государственного регулирования; устанавливают правила учета затрат, обязательные для субъектов естественных монополий; разрабатывают нормативно-правовую базу государственного регулирования; осуществляют ценовое регулирование, контролируют инвестиционную политику в части влияния ее на тарифы;

регулируют формирование рынка услуг; ведут реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется регулирование; направляют обязательные для исполнения предписания в случае нарушения ими законодательства; принимают решения о наложении штрафа на субъект естественной монополии.

Эффективное регулирование естественных монополий возможно лишь при обеспечении максимальной независимости контрольно-регулирующих органов, отсутствии лоббирования интересов монополистов в парламенте и Правительстве.

Государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию осуществляется на основе специально принятого Федерального закона. Оно призвано защитить экономические интересы потребителей от монопольного повышения тарифов, создать механизм согласования интересов производителей и потребителей энергии, формировать конкурентную среду в электроэнергетическом комплексе, обеспечить производителям электроэнергии независимо от формы собственности право равного доступа на общероссийский оптовый рынок электрической энергии (мощности).

Органы исполнительной власти субъектов РФ решают вопросы государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую всеми энергоснабжающими организациями (кроме находящихся в муниципальной собственности, для которых тарифы устанавливают органы местного самоуправления) потребителям, расположенным на территории соответствующих субъектов РФ. Отдельные потребители могут снабжаться с общероссийского оптового рынка электроэнергии. Региональные энергетические комиссии устанавливают тарифы на электрическую и тепловую энергию, поставляемую потребителям на территории соответствующих субъектов РФ, размер оплаты за услуги по передаче электроэнергии по сетям, проверяют деятельность энергоснабжающих организаций, для которых тарифы на электрическую и тепловую энергию устанавливают региональные энергетические комиссии.

Несмотря на меры государственного регулирования, цены и тарифы на продукцию и услуги естественных монополий растут непропорционально, потребители на это реагируют увеличением неплатежей, бартерных сделок, т. е. индивидуализацией ценообразования применительно к своим финансовым возможностям. Международные финансовые организации, кредитующие Россию, сейчас настаивают на глубоких структурных преобразованиях в естественных монополиях. Однако этот вопрос должен решаться с большой осмотрительностью, так как крупнейшие монополисты России (ОАО «Газпром» и др.) являются единственными по-настоящему конкурентоспособными на мировом рынке и обеспечивают валютные поступления. Как показывает опыт, противодействовать следует не монополиям как таковым, а их злоупотреблениям монопольным положением.

На мировом рынке естественным монополиям приходится преодолевать монополизм потребителя. Экспортеры нефти, газа жестко привязаны к потребителю сетью трубопроводов и лишены возможности маневрирования. Поэтому их деятельность на мировом рынке нуждается в государственной поддержке.



.....

## Контрольные вопросы по главе 8

.....

1. Дайте характеристику антимонопольной политике. В чем состоят ее значение и необходимость?
2. Какой орган занимается регулированием естественных монополий? Что является объектом его деятельности?
3. Какие существуют виды монополий? В чем их отличия?
4. Какие методы используются для стимулирования конкуренции?
5. Какие подходы и методы используются для противодействия монополизации на рынке?

---

## Глава 9

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

---

### 9.1 Содержание, цели и задачи региональной политики

Являясь важнейшей составной частью управления территориального социально-экономического развития, государственное регулирование развития регионов основывается на специальных закономерностях развития и размещения производительных сил. Именно закономерности размещения производительных сил определяют наиболее общие отношения между производительными силами и территорией.

Особенно большую роль играют такие закономерности территориального развития и размещения, как комплексное развитие хозяйства регионов всех субъектов Федерации, выравнивание уровней социального и экономического развития регионов, рациональное территориальное разделение труда между регионами и в пределах их территорий.

Сущность этих закономерностей состоит в следующем. *Комплексное развитие хозяйства экономических районов* предполагает сочетание отраслей рыночной специализации, имеющих общероссийское значение, отраслей, дополняющих территориальный комплекс, и инфраструктуры. Задачей регулирования при этом является обеспечение пропорционального развития всех трех групп отраслей, укрепление связей между ними, чтобы каждый регион представлял собой территориально-производственный комплекс и стремился в своем развитии решить свои внутререгиональные задачи по возможно более полному обеспечению товарами и услугами населения данного региона. *Выравнивание уровней социального и экономического развития регионов* представляет собой постоянную и перспективную задачу государственного регулирования территориального развития.

Вследствие природно-географических, исторических, экономических, социально-демографических и других различий регионы имеют разные условия самообес-

печения. Поэтому главными ориентирами в совершенствовании государственного территориального развития должен быть учет специфики регионов в осуществлении общероссийской структурной, финансовой, социальной, внешнеэкономической политики в условиях переходного периода к рыночным отношениям, необходимость разработки и воплощения в жизнь специальных программ развития, особенно для регионов с особо сложными, экстремальными условиями.

Сегодня, в условиях становления рынка можно выделить следующие основные типы регионов России:

- трудоизбыточные — например, районы Северного Кавказа;
- промышленные районы — Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область, субъекты Федерации Урала, промышленные узлы юга Сибири и др.;
- регионы со значительной долей частной собственности — агропромышленные регионы черноземной зоны, южной части Сибири и Дальнего Востока;
- регионы депрессивные — районы Крайнего Севера, Сибири (Тува, Бурятия, Читинская область) и др.

Государственное регулирование должно учитывать особенности территориального развития каждого конкретного субъекта Федерации и принимать меры к выравниванию уровней их экономического развития.

*Рациональное территориальное разделение труда между регионами* и в пределах их территорий является необходимым условием территориального развития в условиях рыночной экономики. Государственное регулирование территориального развития должно учитывать, что каждый регион может формировать свою, присущую только ему рыночную специализацию экономики и на основе экономических связей обмениваться продукцией с другими регионами, каждый район должен иметь свой региональный рынок и в то же время выходить с продукцией ведущих отраслей на общероссийский и мировой рынки. На современном этапе экономического развития в условиях становления рыночных отношений особенно важно дальнейшее совершенствование разделения труда между регионами путем объединения и согласования их трудовых усилий, правильного сочетания интересов государства с интересами каждого субъекта Федерации, и в этом особенно значима роль эффективно действующей системы государственного регулирования территориального развития.

Одним из главных условий стабилизации российской экономики в переходный к рыночным отношениям период является сглаживание региональных диспропорций, и главную роль в этом должно играть государственное регулирование. Методологической основой системы государственного регулирования территориального развития является *региональная политика* [1].

Взгляды различных экономистов в области региональной политики различаются. Одни считают, что государственное регулирование должно оказывать лишь относительно пассивное содействие правительства развертыванию естественно протекающих в регионе социально-экономических процессов, считается недопустимым стимулирование хозяйственного развития в заведомо непривлекательных для частных инвесторов регионах. Другие считают, что необходимо проводить глубокие структурные сдвиги, нацеленные на задействование дополнительных внутренних источников развития тех регионов, которые потенциально весьма перспек-

тивны, однако требуют немалых вложений в инфраструктуру, что невозможно без принятия соответствующих государственных инвестиционных программ [2].



## Пример

Таковыми, наряду с некоторыми рыночными странами, традиционно выступали власти СССР, выделявшие на дотирование отсталых регионов нашей страны в 1970–1980-е гг. до 6% ВВП. Однако даже столь масштабные вложения не привели к какому-либо процветанию отсталых регионов. При этом в США, тратя на реализацию региональных программ меньше 0,1% ВВП, власти смогли сократить межрегиональные различия штатов за 1949–1979 гг. на 22%.

На сегодняшний день роль государства заключается в обеспечении территориальной организации воспроизводства ресурсов, поэтому региональная политика включает в себя комплекс мер по регулированию процессов размещения производительных сил, проводимых не только федеральными, но и местными органами власти. При таком понимании региональная политика нацелена на федеральную поддержку не только отстающих, но и передовых районов, которые не должны рассматриваться исключительно как доноры, поскольку вложения в богатые производственными ресурсами регионы оказываются намного более результативными.

Региональная политика должна учитывать специфику регионов при соблюдении общероссийских интересов и быть направленной в то же время на всемерное развитие местного самоуправления, решение региональных проблем на местах.

При усилении региональной направленности при проведении рыночных реформ региональная политика должна быть направлена также на пространственную интеграцию экономики России, проведение жесткой федеральной налоговой политики, освоение уникальных природных ресурсов в ряде регионов за счет государства, составление и реализацию важнейших региональных целевых программ, для управления которыми должны быть созданы социальные государственные органы. Государственное регулирование крупномасштабных региональных программ предусматривает создание специальных фондов регионального развития, стимулирование привлечения частных отечественных и иностранных инвесторов, предоставление налоговых скидок на истощение недр в связи с грозящим истощением запасов природных ресурсов, установление льгот по арендной плате при изъятии земельных площадей под строительство новых предприятий, введение поощрительных цен за экологически чистую продукцию и т. п.

Укрепление единого экономического пространства страны является важнейшей задачей региональной политики РФ, решение которой возможно с помощью создания рынка капиталов: развития системы акционерных компаний, фондовых бирж, коммерческих банков, фондов товарных и сырьевых ресурсов.

Важными условиями при этом являются формирование рациональной системы расселения, эффективные меры по рационализации миграционных процессов, меры по развитию предпринимательства, привлечение отечественных и иностранных инвестиций.

Таким образом, основные задачи региональной политики России в условиях становления рыночных отношений состоят в обеспечении достойного уровня благосостояния населения в каждом регионе, в постепенном выравнивании уровня жизни, преодолении чрезмерных контрастов в социальных условиях.

*Главной же целью региональной политики* является сохранение целостности России, недопущение ее распада на суверенные территории. Для этого особенно важно обеспечить баланс общероссийских и региональных интересов. Необходимо также преодолеть депрессивное состояние отдельных регионов страны, восстановить утраченную жизненную среду в ряде сельских районов, стабилизировать социально-экономическое положение в районах Севера и районах с экстремальными природными условиями, возродить среду обитания малочисленных народов. В размещении производительных сил одной из главных задач является освоение уникальных природных богатств в северных и восточных районах.

## 9.2 Задачи и направления совершенствования региональной политики России

*Меры по совершенствованию* государственного регулирования территориального развития должны быть прежде всего направлены на восстановление управляемости социально-экономическими процессами в регионах. Для этого необходимо повысить ответственность за эффективность проведения реформ субъектов Федерации и передать часть полномочий по регулированию экономического и социального развития с федерального на региональный уровень. Для этого необходимо увеличение бюджетов территорий и региональных внебюджетных фондов. При заключении федеративного договора о разграничении полномочий Центра и регионов необходимы более основательная разработка механизма передачи власти на места и реализации полномочий в сфере совместного ведения, разграничение законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. При этом может быть двухвариантный подход: (1) на основе двусторонних соглашений между федеральными органами управления и органами управления субъектов Федерации; (2) установление единого общего порядка для всех субъектов Федерации. Государственные органы власти должны внимательно проанализировать оба варианта, оценить их эффективность и принять один из них. В то же время большие различия в природно-экономическом, историческом развитии регионов России требуют разработки моделей типологизации регионов с учетом их особенностей и общих черт. Должно быть обеспечено оптимальное сочетание федеральных и региональных интересов, но при безусловном приоритете федеральной законодательной власти и передаче значительной доли функций исполнительной власти на месте [1].

Макроэкономическое регулирование должно быть дополнено микроэкономическим, что предполагает децентрализацию процессов управления реформами, активизацию экономической деятельности на местах, особенно в отношении развития предпринимательства, создания многообразия форм собственности, конкурентной рыночной среды.

Первой главной составляющей государственного регулирования регионально-го развития должно являться *административное и правовое регулирование*, на-

правленное на решение проблем текущей сбалансированности, стабилизации экономики, преодоления спада производства, финансового оздоровления экономики. Важную роль должны играть в регулировании регионального развития структурные программы на среднесрочную и долгосрочную перспективу, т. е. на 5–10 лет. Содержание программ должно быть тесно увязано с бюджетом. Задачей государственного регулирования является создание наилучших условий для деятельности предпринимателей регионов [6].

Наряду с программами важным направлением государственного регулирования региональным развитием являются комплексные прогнозы развития и размещения производительных сил России на краткосрочную и долгосрочную перспективу, которые должны тесно увязываться с генеральной схемой расселения населения.

Второй главной составляющей является *экономическое* регулирование. В первую очередь экономическое регулирование должно коснуться размещения производительных сил и регионального развития. Экономические регуляторы должны отвечать четырем *принципам*:

- 1) система регуляторов не должна распространяться на все субъекты хозяйственной деятельности на данной территории, необходимо лишь обеспечить особые условия нескольким важнейшим субъектам, которые бы повлияли на развитие остальных. Причем такими субъектами могут быть и отраслевые, и территориальные образования;
- 2) система экономических регуляторов должна носить стимулирующий характер;
- 3) система регулирования регионального развития должна быть строго ограничена временными рамками, особенно в плане предоставления дотаций и льгот;
- 4) при государственном регулировании регионального развития необходимо учитывать территориальную специфику.

В применении государственного регулирования регионального развития необходима типологизация районов как на макро-, так и микроуровне. Причем типологизацию следует проводить с учетом особенностей географического положения региона, его природно-ресурсного потенциала, уровня его социально-экономического развития, структуры хозяйства, уровня развития инфраструктуры и, наконец, уровня развития внешнеэкономических связей.



## Контрольные вопросы по главе 9

1. Раскройте региональную политику как основу государственного регулирования территориального развития.
2. Каково значение экономического районирования для организации государственного регулирования?
3. Охарактеризуйте целевые программы территориального развития как формы государственного регулирования экономики.
4. В чем состоит сущность экономических реформ? Какую роль они играют в государственном регулировании территориального развития?
5. Охарактеризуйте территориальные диспропорции и методы их преодоления.



---

## Глава 10

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

---

### 10.1 Цели и задачи государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования

Отличительной особенностью современного этапа хозяйственного развития России является формирование представлений о тесной взаимосвязи экономического и экологического благополучия. В период перехода страны к рыночной экономике особое внимание уделяется государственному регулированию природопользования и охране окружающей среды, так как в настоящее время эколого-экономические проблемы определяют не только эффективность функционирования всех видов и форм хозяйственной деятельности, но и принципиальные условия благополучного существования каждого человека [1].

Система управления природопользованием и охраной окружающей природной среды включает ряд специфических инструментов и рычагов, основывающихся на методах правовой защиты и регулирования.

В настоящее время *организация системы государственного регулирования природопользования* включает:

- 1) формирование экологической политики;
- 2) выработку стратегии природопользования;
- 3) выбор методов государственного регулирования природопользованием;
- 4) создание информационно-информативно-правового обеспечения управления природопользованием;
- 5) формирование инфраструктуры для обеспечения регулирования в сфере природопользования.

К *инструментам* организационно-правового механизма природопользования относится система управления взаимодействием общества и природы, т. е. совокупность предпринимаемых компетентными органами и уполномоченными лицами действий, направленных на обеспечение исполнения требований экологического законодательства о распоряжении природными ресурсами, обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды, соблюдение, а также защиту экологических прав юридических и физических лиц.

К *функциям* государственного регулирования природопользования относятся:

- создание системы органов управления и координация их деятельности;
- управление природными ресурсами;
- планирование охраны и улучшения окружающей среды;
- экологическое нормирование;
- оценка воздействия на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологическое аудирование;
- экологический мониторинг;
- экологический контроль;
- экологическое воспитание и образование и др.

К функциональным инструментам организационно-правового механизма природопользования и охраны окружающей среды относятся: нормирование, стандартизация, экспертиза, лицензирование, сертификация, аудирование, мониторинг, контроль.



.....  
**Мониторинг окружающей среды** — система долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и его изменений.  
 .....

Государственный мониторинг осуществляют специально уполномоченные исполнительные органы Российской Федерации в области охраны окружающей среды при участии министерств и ведомств через систему наблюдения в городах, промышленных центрах, на водных объектах, в отдельных регионах, а также в космическом пространстве. Положения о мониторинге охраны природной среды имеются во всех природно-ресурсных нормативно-правовых актах.

В связи с введением платежей за выбросы и сбросы, размещение отходов и использование природных ресурсов существенно возрастает роль используемых при этом *нормативов и стандартов*, правил и требований, являющихся важнейшим звеном механизма обеспечения действенности законодательства России в области охраны окружающей среды.



.....  
*Экологическое нормирование* — установление компетентными государственными органами экологических нормативов в области природопользования.  
.....

Нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. Оно унифицировано для всей территории России и устанавливается в форме *нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК)* вредных веществ, а также вредных микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих природную среду, и *нормативов предельно допустимых уровней (ПДУ)* вредных физических воздействий на нее.

Нормативы ПДК вредных веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, устанавливаются для оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира.



.....  
*Экологическая стандартизация* — деятельность компетентных государственных органов по установлению в стандартах норм, правил и характеристик (требований) по рациональному природопользованию и охране окружающей среды.  
.....

*Система* экологического нормирования и стандартизация включают в себя:

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды;
- нормативы использования природных ресурсов;
- экологические стандарты;
- нормативы санитарных и защитных зон.

*Экологические стандарты* — эколого-правовые требования, установленные государственными стандартами (ГОСТ) в отношении новой техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, способной оказать вредное воздействие на окружающую среду для предупреждения вреда, наносимого окружающей природной среде, здоровью и генетическому фонду человека. Экологические требования к продукции производства и потребления должны обеспечивать соблюдение нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую среду в процессе производства, хранения, транспортировки и использования продукции.

К действенной форме государственного регулирования природопользования относится *экологическая экспертиза* — установление соответствия намечаемой, хо-

зяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза в России на сегодняшний день служит единственной законной мерой, способной не допустить строительства объектов, реализации программ, нормативных актов, иных решений в ущерб экологической безопасности, а следовательно, в ущерб здоровью граждан и окружающей природной среде.

*Государственная экологическая экспертиза* организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы для конкретного объекта.

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является *заключение государственной экологической экспертизы* — документ, подготовленный экспертной комиссией, содержащий обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В последние годы немаловажную роль в государственном регулировании природопользования стало играть экологическое лицензирование.

*Экологическое лицензирование* представляет собой деятельность компетентных государственных органов, связанную с выдачей лицензий (разрешений) предприятиям, организациям и учреждениям, а также физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

Лицензия является мерой публично-правового регулирования. Формами документов, выполняющих функции лицензирования, являются:

- лицензия (право на пользование недрами, комплексное природопользование);
- разрешение (на выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов);
- ордер (лесорубочный, лесной, билеты).

К видам экологически значимой деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, относятся:

- непосредственное природопользование и охрана окружающей среды от военных воздействий (экологическое аудирование, промышленное рыболовство и др.);
- деятельность, не являющаяся изначально природоохранной, но имеющая значение для охраны природы (хранение нефтепродуктов, производство дезинфекционных средств и др.).

Лицензии выдаются следующих видов:

- на природопользование — комплексные, на пользование отдельными природными ресурсами;
- на удаление отходов в объекты охраны природной среды.

К видам лицензируемой деятельности в России в области природопользования относятся:

- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение и уничтожение промышленных и иных отходов (кроме радиоактивных);
- проведение природоохранных работ на территориях хозяйственных и природных объектов;
- экологическая паспортизация оборудования, производств, предприятий, производственных природных объектов и территорий;
- проведение экологического аудирования производств предприятий-природопользователей и субъектов предпринимательства;
- осуществление деятельности, связанной с оценкой экологической безопасности материалов, веществ, технологий, оборудования, промышленных производств и промышленных объектов;
- утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение опасных для окружающей природной среды материалов и веществ;
- экологический консалтинг;
- проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду проектируемых и действующих предприятий, в том числе разработка раздела «Охрана окружающей среды» в составе предпроектной и проектной документации.

Большое значение в государственном регулировании природопользования имеет *экологическая сертификация*. Она представляет собой деятельность специальных органов по подтверждению соответствия сертифицированного объекта (продукция, технологические процессы, отходы производства и потребления, природные ресурсы, экологические услуги) предъявленным к нему экологическим требованиям.

К *функциям* государственного регулирования природопользования относят также *экологическое аудирование*. Это проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей природной среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства РФ, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем.



.....  
*Экологический контроль* — это совокупность организационно-правовых мер, обеспечивающих принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований.  
.....

*Задачами экологического контроля являются:*

1. Наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности.
2. Проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдение требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей среды.

Существуют следующие *виды* экологического контроля:

- государственный общий экологический контроль;
- предупредительный — осуществляется на стадиях планирования или проектирования хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказать вредное воздействие на окружающую природную среду, реализации проекта, ввода объекта в эксплуатацию;
- текущий — осуществляется на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования;
- государственный специальный (межведомственный) экологический контроль;
- государственный функциональный экологический контроль;
- ведомственный экологический контроль — за выполнением правовых требований по рациональному природопользованию, ограниченный отраслевой сферой, т. е. осуществляемый министерствами и ведомствами;
- производственный экологический контроль — распространяется на производственно-хозяйственную деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов; данный контроль осуществляют руководитель предприятия, руководители служб и производственных подразделений;
- общественный экологический контроль — проводится с участием граждан и общественных экологических объединений в соответствии с законодательством в обеспечение выполнения или контроля за выполнением экологических требований в предпринимательской и управленческой сферах.

Основными *элементами экономических механизмов* в государственном экологическом регулировании являются:

- природные кадастры;
- финансирование природопользования и охраны окружающей среды;
- платежи за природопользование и загрязнение окружающей среды;
- льготы по кредитованию, налогообложению, а также экологическое страхование, планирование (прогнозирование), меры экономического стимулирования (льготы).

*Государственные кадастры природных ресурсов и объектов* представляют собой ввод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей. На основе кадастров проводится основная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природы. Данные, содержащиеся в кадастрах, являются основой для принятия

решения о предоставлении природного ресурса в пользование. Кадастры ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территориям.

Действенным механизмом государственного регулирования природопользования должно быть финансовое обеспечение. Финансирование является одним из способов регулирования. *Финансирование* — это обеспечение выполнения природоохранных программ материальными средствами. Оно осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, бюджетов органов местного самоуправления; собственных средств предприятий, учреждений, организаций; экологических фондов; фондов экологического страхования; кредитов банков; добровольных взносов населения; других источников.

Для обеспечения надежного финансирования различных видов природоохранной деятельности в Российской Федерации создается система экологических фондов, которая включает Федеральный экологический фонд, соответствующие республиканские (краевые, областные и местные) экологические фонды, страховые фонды окружающей среды, экологические фонды предприятий. Главная цель создания экологических фондов — формирование автономной, не зависимой от государственной структуры для централизованного финансирования природоохранной деятельности. При этом они дополняют бюджетные средства и средства предприятий-природопользователей.

Основными задачами экологических фондов являются:

- Финансирование и кредитование программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения.
- Мобилизация финансовых ресурсов на природоохранные мероприятия и программы.
- Экономическое стимулирование рационального природопользования, внедрения экологически чистых технологий.
- Содействие в развитии экологического воспитания и образования.

Экологические фонды, являясь неотъемлемой частью экономического механизма регулирования природопользования, образуются за счет средств, поступающих от предприятий, учреждений и организаций, отдельных граждан, а также физических и юридических иностранных лиц.

## 10.2 Формы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в России

Одним из важнейших регуляторов уровня экологического загрязнения является *налогообложение*. Оно устанавливается органами различных уровней управления. Налоги перечисляются природопользователями на бюджетные счета, а доходы бюджетов используются для финансирования природоохранных мероприятий.

К экологическим критериям, согласно которым регулируется система налогообложения, относятся:

- степень соответствия фактического уровня ресурсоиспользования и ресурсосбережения региональным предельным нормативам;
- нормативные нагрузки на окружающую природную среду;
- территориальные лимиты природопользования;
- необходимые темпы перестройки народнохозяйственных структур на экологической основе;
- уровень основных капитальных вложений в природоохранные мероприятия, оцениваемый с учетом эколого-экономической эффективности этих мероприятий;
- природоохранная ценность территории.

Экологические льготы предоставляются в зависимости от типа предприятий, размеров и направления их развития, видов потребляемых (охраняемых) ресурсов, характера конечной продукции во взаимосвязях с лимитом техногенной нагрузки на территорию. Регулирование системы налогообложения по экологическим критериям осуществляется на республиканском, краевом и областном уровнях в соответствии с компетенцией соответствующих органов управления. Потери бюджетных доходов за счет внедрения налоговых льгот могут компенсироваться за счет поступлений по дополнительному налогообложению продукции предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию или применяющих экологически опасные технологии или оборудование. К территориям с высокой экологической напряженностью должно также применяться льготное налоговое обложение. Налогообложение в первую очередь касается развития льготного обложения продукции, вырабатываемой из отходов, вплоть до полного ее освобождения от налогов. На территориях с кризисной ситуацией целесообразно не облагать налогом прибыль предприятий, если освобождаемые от налогообложения средства направляются на природоохранные цели [1].

С целью формирования целевых фондов финансирования работ по воспроизводству природных ресурсов и природоохранных мероприятий, стимулирования рационального природопользования активно используются платежи за природные ресурсы.

Введение платежей за использование природных ресурсов — прямое следствие преобразования природоресурсных отношений, проводимого в рамках рыночных реформ. Установление такой платы стало возможным после отмены исключительной государственной монополии на землю и другие природные ресурсы, превращения земель и других ресурсов в объект купли-продажи и гражданско-правовых сделок.

В ст. 20 Закона «Об охране окружающей природной среды» закреплены два вида платежей.

1. Плата за природные ресурсы (землю, воду, недра, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) регулируется соответствующими природно-ресурсными законодательными актами.
2. Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия являются экономическим стимулом к тому, чтобы предприятия-



природопользователи, деятельность которых связана с вредными воздействиями, добровольно принимали меры по уменьшению загрязнения в соответствии с требованиями экологического законодательства.

Платежи за загрязнение служат главным источником образования и пополнения внебюджетных экологических фондов, средства которых используются для оздоровления и охраны окружающей природной среды. В этом проявляется экологическое значение платы [1].

Правовое регулирование платежей за загрязнение обеспечивается Законом, предусматриваются три вида платы за загрязнение:

- выбросы, сбросы вредных веществ в пределах установленных лимитов;
- выбросы, сбросы вредных веществ сверх установленных норм либо без разрешения компетентных органов;
- плата за размещение отходов.

Для определения размера платы за загрязнение используются базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды.

Базовые нормативы определяются по каждому виду загрязнителя или виду вредного воздействия (шум, электромагнитное излучение) с учетом степени их опасности для окружающей среды и здоровья населения.

Элементами экономического механизма регулирования природопользования являются также экологическое страхование, планирование (прогнозирование) природопользования, меры экологического стимулирования.

*Экологическое страхование* представляет собой страхование ответственности объектов — потенциальных виновников, аварийного, непреднамеренного загрязнения среды и страхование собственных убытков, возникающих у источников такого загрязнения. Цель экологического страхования — наиболее полная компенсация нанесенного окружающей среде вреда.

Экологическое страхование включает:

- обязательное и добровольное экологическое страхование для покрытия непредвиденных расходов, возникающих в результате аварий;
- систему экологического страхования стихийных бедствий;
- фонды экологического страхования.



.....  
*Экономическое стимулирование* — составная часть механизма регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Другие экономические методы регулирования (планирование, установление лимитов, платы за природные ресурсы, за загрязнение, лицензирование и т. д.) представляют собой систему косвенных регуляторов качества окружающей среды.  
.....

Экономические регуляторы, затрагивая имущественные интересы природопользователей, приводят к пониманию зависимости между экономической выгодой и соблюдением экологических требований.

Эколого-экономическое стимулирование включает:

- налогообложение;
- финансово-кредитный механизм природоохранной деятельности (льготное кредитование, субсидирование и т. д.);
- ценовую политику (использование поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию, регулирование цен на первичные ресурсы и конечную продукцию);
- государственную поддержку предприятий, производящих природоохранное оборудование, а также фирм, выполняющих работы и оказывающих услуги экологического назначения;
- создание системы экологической сертификации, в том числе аккредитация органов по экологической сертификации;
- формирование рынка экологических работ и услуг;
- проведение политики торговли правами на загрязнение;
- введение ускоренной амортизации основных фондов природоохранного назначения;
- лицензирование использования природных ресурсов.



## Контрольные вопросы по главе 10

1. Раскройте функции государственного регулирования природопользования в России.
2. Перечислите основные методы регулирования природопользования.
3. Дайте характеристику системе финансирования природопользования в России.
4. Каково значение лицензирования в механизме регулирования природопользования? Раскройте содержание лицензирования.
5. Раскройте суть экономического стимулирования в сфере природопользования.

---

## Глава 11

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

### 11.1 Основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации

На социально-экономическое развитие любой страны сильное влияние оказывают внешнеэкономические связи, их масштабы, структура, эффективность. Это влияние происходит по многим направлениям, из которых наиболее значимы следующие:

- увеличивается ресурсный потенциал страны — материальный, научно-технический, финансово-валютный, трудовой, рекреационный и т. д.;
- снижаются затраты на удовлетворение потребностей страны.

Поэтому развитие внешнеэкономических связей — одно из приоритетных направлений управленческо-регулирующей деятельности государственных органов. Для его реализации необходимо прежде всего совершенствовать хозяйственный механизм в сфере внешнеэкономических связей, имеющий специфику относительно отдельных их видов [1].

Внешнеэкономическая политика неразрывно связана с внутренней экономической политикой государства. Поэтому ее содержание обусловлено, с одной стороны, социально-экономической политикой, проводимой государством, с другой — задачами экономического роста. Отсюда, целями внешнеэкономической политики являются:

- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества с другими странами;
- поддержание конкурентоспособности отечественных производителей на мировом рынке;

- обеспечение экономической безопасности страны;
- обеспечение сбалансированности торгового и платежного балансов страны.

Активизация внешнеэкономической политики обусловлена интернационализацией хозяйственных связей и научно-техническим процессом. В этом же направлении действуют и такие факторы, как:

- обострение конкурентной борьбы на мировом рынке;
- дестабилизация валютных курсов, возросшее неравновесие платежных балансов;
- внешние долги, особенно развивающихся стран.

Действие указанных выше процессов порождает постоянное взаимодействие в современной внешнеэкономической политике двух тенденций: либерализации и протекционизма.

## 11.2 Методы и инструменты государственного регулирования внешнеторговых отношений

Ведущую роль в составе внешнеэкономических связей по социально-экономической значимости, достигнутым масштабам, перспективам дальнейшего развития выполняет внешняя торговля.

Высокая социально-экономическая значимость внешней торговли проявляется относительно обеих составляющих ее — импорта и экспорта. *Импорт* увеличивает объем удовлетворенного спроса на товары народного потребления и продукцию производственно-технического назначения, при этом появляется реальная возможность удовлетворения потребности в товарах, которые не производятся внутри страны. В результате развития импорта появляется также возможность приобрести товары по более низким ценам и более высокого качества, что снижает затраты хозяйствующих субъектов, повышает доходность их хозяйственной деятельности (если это товары производственно-технического назначения), увеличивает финансовые возможности населения (если это товары народного потребления). Импорт расширяет конкурентную среду и таким образом оказывает стимулирующее влияние на отечественных товаропроизводителей, заставляя их повышать конкурентоспособность своей продукции (снижать затраты, повышать качество, расширять ассортимент и др.). В условиях формирования и развития рыночных отношений роль импорта резко возрастает [13].

Полезность *экспорта* для страны проявляется по следующим направлениям: экспорт расширяет рынок сбыта продукции и таким образом создаются возможности увеличения масштабов производства в стране, т. е. это фактор экономического роста. В условиях спада, стагнации производства, спросовых ограничений такая роль экспорта особенно значима. Экспорт позволяет реализовать продукцию по более высоким ценам мирового рынка, является основным источником валютных поступлений в страну и таким образом увеличивает доходы хозяйствующих субъектов-экспортеров, укрепляет финансовую базу государства. Экспорт расширяет конкурентную среду за счет зарубежных товаропроизводителей и повышает ее

эффективность, так как повышается вероятность появления на рынке конкурентов более высокого уровня.

Таким образом, экспорт стимулирует хозяйствующих субъектов-экспортеров производить продукцию, конкурентоспособную на мировых рынках, соответствующую мировым стандартам. В условиях низкой конкурентоспособности значительной доли продукции, производимой на российских предприятиях, такая роль экспорта становится одной из приоритетных.

Участниками внешнеторговой деятельности могут быть государство, региональные субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Основными элементами компетенции федеральных органов являются:

- 1) формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей страны, основных принципов внешнеторговой политики;
- 2) создание государственного механизма регулирования внешнеторговой деятельности и его использование в управлении внешней торговлей;
- 3) обеспечение экспортного контроля;
- 4) разработка торгового и платежного балансов страны;
- 5) установление лимита внешнего государственного долга Российской Федерации и управление этим долгом и др.

Общее состояние внешней торговли характеризуется объемом, структурой импорта и экспорта, их динамикой, эффективностью внешнеторговых операций. Поэтому базовым инструментом государственного регулирования внешнеторговых связей является торговый баланс страны, состоящий из двух разделов — импорта и экспорта. Баланс используется для анализа состава, структуры экспортно-импортных потоков, выявления позитивных и негативных тенденций в их динамике, возникших диспропорций. В настоящее время основной диспропорцией в структуре экспорта России является чрезмерно высокая доля сырьевых товаров и низкая — конечной, готовой продукции.

Негативные последствия этой диспропорции для экономики и социальной сферы страны проявляются в том, что, во-первых, сырьевые природные ресурсы невозобновляемы, их запасы ограничены, во-вторых, вывозя природное сырье, страна лишается возможности производства из него большого количества различных видов промежуточной и конечной (готовой) продукции (нефтепродуктов из сырой нефти, металлопродукции из рудного сырья, продукции деревообработки из древесины и т. д.), возможности реализовать содержащуюся в ней добавленную стоимость на внутренних и внешних рынках, более полно удовлетворять социально-экономические потребности страны за счет собственного производства, а не дорогостоящих импортных поставок [1].



.....  
В структуре импорта более 75% составляет доля трех групп товаров: машин и оборудования, продовольственных товаров и продукции химической промышленности, т. е. в основном готовой, конечной продукции, что свидетельствует о наличии крупной диспропорции в импорте страны, которая в значительной степени является зеркальным отражением экспортной диспропорции.  
.....

Одна из наиболее острых диспропорций импорта, возникшая в последние десять лет, — чрезмерно высокая доля продовольственных товаров, которая составляет 25% объема импорта. Это может привести к возникновению угрозы экономической безопасности страны, так как прекращение импортных поставок продовольствия означало бы возникновение кризисной ситуации в удовлетворении потребностей населения страны в продуктах питания.

Очень важной пропорцией торгового баланса является соотношение между суммарными объемами импорта и экспорта. Положительное сальдо баланса (превышение экспорта над импортом) означает, что страна имеет возможность производить продукцию в объемах, превышающих внутренние потребности страны, а качество и уровень затрат на ее производство соответствуют мировым стандартам. Таким образом, увеличение величины положительного сальдо баланса означает повышение эффективности функционирования национальной экономики, увеличение валютных поступлений в страну.

*Методы* государственного регулирования внешнеторговых связей подразделяются на экономические и административные. В условиях торговли приоритетную роль в механизме регулирования выполняют *экономические методы* воздействия на участников торговых операций. Основным инструментом такого воздействия являются импортные и экспортные таможенные пошлины.

Посредством изменения их уровня государство имеет возможность изменять характер импорта и экспорта в нужных направлениях. Достоинства таможенно-тарифного регулирования проявляются в том, что, во-первых, это очень гибкий механизм, позволяющий в минимальных, средних, максимальных размерах влиять на экспортно-импортные потоки товаров. Во-вторых, изменение таможенных тарифов позволяет в различных направлениях влиять на состояние импорта и экспорта различных видов товаров, увеличивая, сокращая, стабилизируя их потоки. В-третьих, таможенно-тарифное регулирование — это рыночный механизм, позволяющий достигать поставленных целей через влияние на экономические интересы импортеров и экспортеров.

При обосновании необходимости изменения таможенных пошлин (повышение или снижение) или их стабилизации учитывается характер влияния международной конкуренции на отечественных товаропроизводителей. Если это влияние положительное (стимулирующее) и товаропроизводители улучшают качество продукции, снижают затраты, увеличивают объемы ее производства, то таможенные тарифы (импортные и экспортные) не следует повышать, а наоборот, целесообразно снизить для усиления их стимулирующего влияния. Если же конкуренция зарубежных товаропроизводителей начинает подавлять хозяйственную, коммерческую деятельность внутри страны, таможенные пошлины следует повысить, чтобы они выполняли защитную функцию. Государственные регулирующие органы своими действиями должны обеспечивать баланс влияния внутренней и международной конкуренции таким образом, чтобы эффективность обоих видов конкуренции проявилась в максимальной степени. С целью стимулирования поставок на экспорт возможна и полная отмена экспортных пошлин, например, когда цены внутреннего рынка на экспортируемую продукцию превышают уровень мировых цен или приближаются к их уровню. Для защиты внутреннего рынка используются и особые виды пошлин: специальные, антидемпинговые, компенсационные. Специальные, повышенные пошлины применяются как защитная мера, когда товары ввозятся

в страну в количествах или на условиях, наносящих или угрожающих нанести ущерб российским производителям аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров. Этот вид пошлины может применяться и как ответная мера на дискриминационные действия, ущемляющие интересы Российской Федерации со стороны других государств-импортеров. Антидемпинговые, повышенные пошлины применяются, когда в страну ввозятся товары по цене более низкой, чем их нормальная стоимость в стране, вывозящей данный вид товара, если такой ввоз наносит или угрожает нанести материальный ущерб российским производителям таких товаров или препятствует организации либо расширению их производства.

Компенсационные, повышенные пошлины на ввозимые в страну товары применяются, если при их производстве или вывозе были созданы более благоприятные финансовые условия в виде субсидий, вследствие чего на них установлены низкие цены, близкие к демпинговому уровню, и ввоз таких товаров наносит или угрожает нанести материальный ущерб российским производителям аналогичных товаров или препятствует организации либо расширению их производства. Для регулирования импорта и экспорта товаров сезонного производства применяются сезонные пошлины, повышенные или пониженные в зависимости от ситуации, сложившейся на внутреннем рынке этих товаров. Для стимулирования экспорта сезонных товаров пошлины могут быть снижены, а импортные пошлины повышены, если спрос на эти товары внутри страны удовлетворен в полном объеме. Пошлины (импортные и экспортные) могут быть изменены и в противоположном направлении, если ситуация на внутреннем рынке сезонных товаров сложилась противоположная, например в результате неблагоприятных погодно-климатических условий, и спрос на эти товары значительно превысил предложение.

В процессе комплексного стимулирования увеличения производства продукции на экспорт кроме таможенно-тарифного механизма используются и финансовые рычаги. Ими могут быть различные формы налогового поощрения товаропроизводителей-экспортеров, выпускающих конкурентоспособную на мировых рынках продукцию и с высокой долей добавленной стоимости, а также субсидии из федерального и региональных бюджетов, создание системы страхования экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков, предоставление гарантийных обязательств со стороны государства для кредитования экспортных поставок и др. Используются в государственном регулировании и административные методы. Один из наиболее распространенных инструментов административного регулирования — *квотирование экспортно-импортных товарных потоков*. Сущность его состоит в том, что государство устанавливает предельные размеры объемов импорта и экспорта отдельных видов (или групп) товаров, превышение которых недопустимо, т. е. государство ограничивает масштабы торговой деятельности. Квотирование дополняет таможенно-тарифное регулирование. Оно применяется в тех случаях, когда использование таможенно-тарифных инструментов неэффективно, не позволяет достичь целей, например когда, несмотря на значительное повышение ввозных (или вывозных) пошлин, объемы импорта (или экспорта), характер их динамики продолжают оставаться неизменными или даже интенсивность роста объемов усиливается.

Такая ситуация может возникнуть, когда экономические возможности импортеров (или экспортеров) достаточно велики, а потребность государства в ограничении объемов экспортно-импортных потоков очень остра. Квотирование позволяет

достаточно быстро добиться нужных результатов и в необходимых размерах ограничить масштабы ввоза (или вывоза) товаров. Недостаток этого метода состоит в том, что, во-первых, квота — инструмент однонаправленного воздействия, для целей увеличения объемов импорта (или экспорта) он непригоден. Во-вторых, квотирование может оказывать отрицательное влияние на социально-экономическое развитие страны, так как не позволяет реализовать в полном объеме возможности хозяйствующих субъектов, импортеров и экспортеров. В-третьих, это менее гибкий метод в сравнении с таможенно-тарифным регулированием относительно предельных размеров квот (максимальных и минимальных), периодичности изменения их величины, размеров изменения при очередных пересмотрах и т. д. Поэтому количественные ограничения внешней торговли вводятся Правительством РФ в особых случаях, например при возникновении существенного ущерба или необходимости предотвращения угрозы причинения такого ущерба в результате чрезмерных масштабов импортно-экспортных потоков отдельных видов товаров. Существенный ущерб может проявиться в общем ухудшении состояния отечественного производства в данной отрасли, например в сокращении объемов производства в течение относительно длительного периода времени, в ухудшении показателей эффективности производства — производительности труда, рентабельности, фондоотдачи, других показателей, качественных характеристик производимых товаров и т. д. Для обоснования целесообразности установления импортных квот на ввоз конкретных видов товаров могут использоваться в качестве ориентира соответствующие показатели-индикаторы, например пороговые значения удельного веса импорта этих товаров в удовлетворении внутреннего спроса ни них в стране. Превышение пороговых значений означает возникновение экономической угрозы для страны, т. е. непосредственной зависимости развития ее экономики, официальной сферы от импорта. Для различных групп товаров величина пороговых значений этого показателя неодинакова. Например, для продовольственных товаров он равен 30%. Поскольку фактическое значение этого показателя в современных условиях значительно превышает этот уровень, имеются основания для установления импортных квот на ввоз продуктов питания [1].

Для обоснования целесообразности установления экспортных квот также используются соответствующие показатели-ориентиры, отражающие состояние внутреннего рынка вывозимых товаров: характера динамики внутренних цен на них, соотношения спроса и предложения, соотношения экспортных и внутренних цен и др.

Например, если в результате чрезмерных объемов экспорта товаров на внутренних рынках этих товаров возникает дефицит, происходит значительный рост цен, то, следовательно, имеют место признаки существенного ущерба для экономики страны и поэтому необходимо установить экспортные квоты в размерах, позволяющих устранить такие ущербные для экономики явления.

Кроме квотирования, используются и другие административные инструменты государственного регулирования внешней торговли — лицензирование, экспортный контроль. *Лицензирование*, т. е. выдача разрешений (лицензией) на осуществление внешнеторговой деятельности ее субъектам, производится соответствующими органами исполнительной власти РФ. Оно имеет своей целью обеспечить соблюдение хозяйствующими субъектами-экспортерами законодательно-правовых международных и российских норм и правил внешней торговли.



Экспортный контроль применяется для защиты национальных интересов страны, когда объектом внешнеторговых сделок являются различные виды вооружений, военной техники или товаров двойного назначения. Используется он также в целях соблюдения международных обязательств России по нераспространению оружия массового уничтожения и других наиболее опасных видов оружия и технологий их создания.

Сохранилась в механизме административного регулирования и государственная монополия на импорт и экспорт отдельных видов товаров, перечень которых определяется соответствующими федеральными законами. Государственная монополия осуществляется в форме выдачи лицензий на экспорт, импорт этих товаров федеральными органами исполнительной власти исключительно государственным унитарным предприятиям.

### 11.3 Основные направления внешнеэкономической политики государства

Второй по социально-экономической значимости и масштабам вид внешнеэкономических отношений страны образуют *финансово-кредитные связи*. В их составе различают две формы, неодинаковые по способам приобретения финансово-инвестиционных ресурсов одной страны у других стран. Первая, наиболее распространенная в мире и возникшая ранее другой — *кредитная*. Сущность ее состоит в том, что стране предоставляются денежные средства в долг различными внешними субъектами, которыми могут быть другие государства, международные финансовые организации, в том числе организации групп стран. Другими словами, страна кредитруется этими субъектами в соответствии с общепринятыми принципами кредитования — возвратностью, платностью, срочностью. При этом кредитующая страна может одновременно выполнять роль кредитора, т. е. предоставлять денежные средства в долг другим странам [2].



.....  
Эффективность кредитных заимствований для страны-заемщика проявляется в том, что, во-первых, денежная форма кредитных ресурсов позволяет ей использовать их для решения любых социально-экономических проблем. Во-вторых, страна-заемщик, как правило, свободна в выборе целей использования взятых в долг денег, хотя могут быть и определенные ограничения, предусмотренные в соответствующих договорах о предоставлении кредита.  
.....

В-третьих, кредитные заимствования позволяют стране сразу же после получения кредита приступить к решению приоритетных социально-экономических проблем. В-четвертых, кредитные заимствования позволяют стране приступить к решению проблем, когда собственных финансовых ресурсов недостаточно, т. е. кредитные связи ускоряют социально-экономическое развитие страны.

Для страны-кредитора полезность кредитных связей состоит в том, что они позволяют ей извлекать доход из имеющихся финансовых ресурсов в виде процентов, т. е. имеет место взаимовыгодность международных кредитных связей.

Но эта форма внешнеэкономических связей имеет определенные негативные свойства. Они начинают проявляться, когда масштабы кредитных заимствований становятся чрезмерными относительно экономического потенциала, финансовых возможностей страны-должника и возврат долгов, уплата процентов по ним начинают оказывать отрицательное влияние на социально-экономическое развитие страны, тормозить его, так как значительную долю финансовых ресурсов страна вынуждена расходовать на обслуживание внешнего долга. Поэтому среди экономистов нет однозначного мнения относительно развития внешних кредитных связей, масштабов периодичности кредитных заимствований. Крайние точки зрения состоят в том, что одна группа их представителей отрицает необходимость и целесообразность использования внешних кредитных ресурсов для финансирования решения социально-экономических проблем, утверждая, что внешние заимствования имеют только отрицательные последствия для страны-заемщика. Противоположная точка зрения состоит в том, что внешние кредитные заимствования — это эффективный, соответствующий рыночным принципам хозяйствования способ удовлетворения потребностей страны в финансовых ресурсах. Третья группа экономистов выражает промежуточную точку зрения, согласно которой внешние кредитные заимствования необходимо использовать в разумных пределах, учитывая финансовые возможности страны (настоящие и будущие), острую социально-экономических проблем, реально достижимую эффективность использования кредитных ресурсов [2].

Второе направление государственного регулирования внешней задолженности — повышение эффективности использования взятых в долг финансовых ресурсов, направление их строго на те цели, которые были предусмотрены при обосновании необходимости внешних заимствований. Для этого усиливается государственный контроль за движением кредитных денег до момента их фактического использования. Третье направление деятельности государственных регулирующих органов — резкое сокращение объемов внешних заимствований с целью недопущения роста расходов на их обслуживание с последующим сокращением этих расходов.

Вторая форма внешних финансово-кредитных связей — *инвестиционная*. Сущность ее состоит в том, что финансовые ресурсы предоставляются стране внешними субъектами не в долг, а инвестируются в экономику страны. Иностранными субъектами-инвесторами могут быть юридические и физические лица других стран, государства в лице соответствующих органов, международные организации.

В зависимости от способа инвестирования различают *две разновидности иностранных инвестиций*: прямые (или реальные), портфельные (или финансовые). Прямое инвестирование осуществляется посредством вложения ресурсов непосредственно в развитие производственно-хозяйственной деятельности — строительство новых, реконструкцию, технологическое перевооружение, расширение действующих предприятий. Портфельное инвестирование означает предоставление средств иностранными субъектами посредством покупки ими ценных бумаг предприятий, акционерных компаний, а также государственных.

Иностранное инвестирование как источник финансовых ресурсов и форма внешнеэкономических связей имеет значительные преимущества в сравнении с привлечением иностранных кредитов. Они проявляются в том, что, во-первых, иностранные инвестиции предоставляются бесплатно, бессрочно. Во-вторых, результаты инвестиционной деятельности иностранных инвесторов (построенные, реконструированные предприятия, дороги, внедренные в производство новые технологии, технологические средства и др.) остаются в распоряжении страны, принимающей иностранных инвесторов. В-третьих, иностранное инвестирование осуществляется, как правило, на основе передовой техники, технологии, прогрессивных методов организации хозяйственной деятельности. Поэтому иностранное инвестирование — очень распространенный в мировой практике способ расширения источников финансирования развития национальных экономик, решения социальных проблем. Крупные и малые, развитые и развивающиеся страны являются одновременно инвесторами и получателями иностранного капитала. В мире сформировался и функционирует международный рынок иностранных инвестиций. Основа его механизма — закономерности, из которых наиболее значимая — закон спроса и предложения. В настоящее время на международном рынке инвестиций имеет место значительное превышение спроса над предложением. Поэтому иностранные инвестиции направляются прежде всего в те страны, где имеются наиболее благоприятные условия для инвестиционной деятельности иностранных инвесторов.

Мировой опыт выявил параметры благоприятного инвестиционного климата, основные из которых следующие: свобода выбора направлений вложения иностранного капитала, возможности достижения достаточно высокого уровня рентабельности инвестиционных вложений, стабильная, стимулирующая налоговая система, минимальный риск невозврата вложенного капитала и прибыли, характер экономической ситуации в стране-реципиенте (стабилизация, оживление, подъем, низкий уровень инфляции и т. д.), политическая стабильность, благоприятная в криминальном отношении обстановка и др.

Базовым документом государственного регулирования внешнеэкономических связей является *платежный баланс страны*, в котором приводятся в денежной форме результаты реализации всех видов связей. В балансе отражены состав, структура доходов и расходов страны, он позволяет выявить наиболее и наименее эффективные, а также убыточные виды внешнеэкономических связей, оценить финансовое состояние страны. Содержание баланса — объект глубокого и всестороннего анализа органов государственного регулирования. В процессе анализа выявляются факторы высокой эффективности одних видов внешнеэкономических связей и низкой, или убыточности, других. По результатам анализа разрабатывается программа мероприятий, направленных на повышение доходности всех видов внешнеэкономических связей, обеспечение положительного сальдо баланса, увеличение его размера.



## Контрольные вопросы по главе 11

1. Обоснуйте необходимость участия Российской Федерации в международном разделении труда.
2. Назовите основные принципы государственного регулирования внешнеэкономических связей.
3. Охарактеризуйте экспортную политику государства.
4. Каковы направления импортной политики государства?
5. Каковы основные методы регулирования внешнеэкономических связей государства?

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

В условиях перехода к экономике рыночного типа одной из главных задач успешного проведения реформ является государственное регулирование всех социально-экономических процессов в отраслях производства, в социальной сфере и в регионах.

Регулирование экономики является важнейшей функцией государства в условиях рыночного хозяйствования.

Государственное регулирование используется в интересах всего общества для активизации всех форм деятельности и ограничения негативных процессов в экономике. Оно затрагивает интересы всей хозяйственной и социальной сферы, всех регионов страны, оказывает на их развитие огромное влияние.

В основе государственного регулирования — использование рычагов и методов, прямых и косвенных регуляторов экономических процессов. Различные аспекты экономической деятельности государство регулирует через бюджетную, банковскую систему, государственные заказы, таможенную службу. Широко используются планирование, экономическое прогнозирование, контроль и другие функции управления.

Государственное регулирование устанавливает правила и порядок экономической деятельности, ответственность за соблюдение этих правил. В то же время государственное регулирование обеспечивает самостоятельную деятельность всех экономических структур.

В учебном пособии рассмотрены научные основы, методы, объекты государственного регулирования. Основное внимание уделяется анализу регулирования процессов регионального развития, собственности, финансовых средств, инвестиций, рынка труда, материального производства, природопользования, внешнеэкономических связей.

---

## ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Государственное регулирование экономики : учеб. пособие для вузов / Т. Г. Морозова [и др.] ; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 255 с.
- [2] Капканщиков С. Г. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие / С. Г. Капканщиков. — 5-е изд., стер. — М. : КНОРУС, 2013. — 520 с.
- [3] Аадашева С. Промышленная и конкурентная политика: Проблемы взаимодействия и уроки для России / С. Аадашева, А. Шаститко // Вопросы экономики. — 2003. — №9. — С. 19.
- [4] Россия заняла 127 место по уровню коррупции [Электронный ресурс] : Информационный ресурс «ИНО-ТВ». — URL : <http://inotv.rt.com/2013-12-03/Rossiya-zanyala-127-mesto-po>.
- [5] Рубченко М. Нас неверно проинформировали // Эксперт. — 2005. — №37. — С. 22.
- [6] Гринева В. М. Государственное регулирование экономики : учебник [Электронный ресурс] / В. М. Гринева. — URL : [http://uchebniki-online.ru/ekonomika/derzhavne\\_regulyuvannyya\\_ekonomiki\\_-\\_grinova\\_vm/derzhavne\\_regulyuvannyya\\_ekonomiki\\_-\\_grinova\\_vm.htm#](http://uchebniki-online.ru/ekonomika/derzhavne_regulyuvannyya_ekonomiki_-_grinova_vm/derzhavne_regulyuvannyya_ekonomiki_-_grinova_vm.htm#).
- [7] Титов А. Л. Налогообложение прибыли в свете мировой практики // На логи. — 2006. — №1. — С. 68.
- [8] Счетная палата РФ, Отчеты [Электронный ресурс]. — URL : [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/11-tree\\_files-fl-361.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/11-tree_files-fl-361.pdf).
- [9] Жуков Е. Новые тенденции в накоплении денежного капитала в мировой экономике // Финансы. — 2006. — №7. — С. 25–26.
- [10] Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. — 2009. — №1. — С. 22.

- [11] Моисеев С. Взлет и падение монетаризма // Вопросы экономики. — 2002. — №9. — С. 99.
- [12] Шмелев Н. Кризис внутри кризиса // Вопросы экономики. — 1998. — №10. — С. 6–13.
- [13] Нестерова А. Д. Государственное регулирование экономики : курс лекций / А. Д. Нестерова . — Калининград : Калининградский ун-т, 1997. — 63 с.
- [14] Садков В. Об оптимальных размерах участия государства в экономике / В. Садков, И. Греков // Общество и экономика. — 2006. — №11–12. — С. 64.
- [15] Информация о размерах потребительской корзины и прожиточном минимуме [Электронный ресурс]. — URL : <http://potrebkor.ru/minimum-russia.html>.
- [16] Информационно правовой ресурс «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. — URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_15189/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_15189/).
- [17] Пенсионный Фонд РФ, данные и размерах пенсий [Электронный ресурс]. — URL : [http://www.pfrf.ru/labor\\_old\\_age\\_pension/9522.html](http://www.pfrf.ru/labor_old_age_pension/9522.html).
- [18] Гришин И. А. Современные подходы к разработке и реализации государственной политики в сфере решения жилищной проблемы российских регионов / И. А. Гришин, С. А. Коростин // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Экология. — 2012. — №2.
- [19] Яременко Г. А. Распределение и потребление в социалистических странах: Из опыта стран-членов СЭВ / Г. А. Яременко. — М. : Наука, 1981. — С. 74–75.
- [20] Barlow, J. Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared / J. Barlow, S. Duncan. — Oxford : Pergammon Press, 1994. — 256 p.

---

# ГЛОССАРИЙ

---

*Автоматическая фискальная политика* — это пассивная фискальная политика, при которой необходимые изменения в уровнях государственных расходов и налогов вводятся как бы автоматически.

*Агропромышленный комплекс (АПК)* — совокупность отраслей экономики, связанных с агропромышленным производством.

*Государственная социальная политика* — комплекс мер государства, направленных на поддержание нормальных условий жизнедеятельности, социальной справедливости и социальной защиты населения.

*Государственное прогнозирование* — система научно обоснованных представлений о тех или иных направлениях социально-экономического развития страны.

*Государственное регулирование агропромышленного производства* — это экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также на производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства.

*Государственные кадастры природных ресурсов и объектов* — ввод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей.

*Государственный долг* — это сумма непогашенных дефицитов государственных бюджетов, накопленная за все время существования стран.

*Денежно-кредитная политика* — это совокупность мер, проводимых правительством в области денежного обращения и кредитных отношений для придания макроэкономическим процессам нужного государству направления развития.

*Дискреционная политика* — метод, основанный на манипулировании правительством государственными расходами и налогами.

*Естественные монополии* — организации (коммерческие и некоммерческие), производящие (реализующие) товары (услуги), удовлетворение спроса на которые на рынке эффективно при отсутствии конкуренции из-за технологических особенностей производства, и товары, имеющие устойчивый спрос при значительном



изменении цены, обусловленный невозможностью полной замены их другими товарами.

*Жилищная политика* — это деятельность государства, направленная на поддержку граждан в решении жилищной проблемы и реализации права граждан на жилье.

*Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)* — нижний предел стоимости потребительской корзины, устанавливаемый за наименее квалифицированный, простой труд. Его величина является точкой отсчета для всех остальных ставок заработной платы.

*Мониторинг окружающей среды* — система долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и его изменений.

*Общественные блага* — товары и услуги, которые рыночная система не намерена производить, поскольку они удовлетворяют так называемые неделимые потребности (в эффективном правосудии, экологической стабильности, экономической безопасности, сохранении культурного наследия, общественной гигиене и т. п.).

*Обязательные резервы* — это устанавливаемое в законодательном порядке процентное отношение величины минимальных резервов к показателям пассивных (депозиты) или активных (кредиты) операций коммерческих банков и других кредитных учреждений.

*Планирование* — форма деятельности, при которой осуществляется разработка заданий по целенаправленному воздействию на процесс воспроизводства.

*Плановые регуляторы* — это действия человека по налаживанию конкретной экономической деятельности.

*Положительные и отрицательные побочные эффекты* — издержки или выгоды неких товаров и услуг, не получившие отражения в ценах.

*Приватизация* — передача предприятий социальной сферы в частную собственность.

*Провалы (фиаско) государства* — ситуация, при которой правительственное вмешательство в экономику не обеспечивает эффективного размещения ресурсов, а также соответствие политики распределения принятым в данном обществе представлениям о справедливости.

*Провалы рынка* — ситуация, при которой рыночный механизм не в состоянии обеспечить оптимальное размещение, эффективное и справедливое использование ресурсов.

*Прожиточный минимум* — стоимостная оценка минимального научно обоснованного набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека при определенном уровне развития экономики, что составляет основу потребительской корзины.

*Рыночные регуляторы* — объективно действующие, складывающиеся как результирующая взаимодействия многих производителей и потребителей товаров и услуг.

*Социальные стандарты* — разработка форм и объемов социальных услуг, бесплатное предоставление которых всем гражданам РФ гарантируется.

*Управление государственным долгом* — это совокупность действий государства, направленных на изучение конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, выпуск новых займов.

*Финансовая политика* — это совокупность финансовых мероприятий, осуществляемых правительственными органами через звенья и элементы финансовой системы.

*Фискальная экспансия* — инструмент расширения предложения факторов производства и роста экономического потенциала общества.

*Целевые программы* — программы, имеющие социальную направленность по наиболее острым социальным проблемам, которые финансируются из государственного бюджета.

*Экологическая сертификация* — деятельность специальных органов по подтверждению соответствия сертифицированного объекта требованиям окружающей среды.

*Экологическая стандартизация* — деятельность компетентных государственных органов по установлению в стандартах норм, правил и характеристик (требований) по рациональному природопользованию и охране окружающей среды.

*Экологическая экспертиза* — установление соответствия намечаемой, хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду.

*Экологические стандарты* — эколого-правовые требования, установленные государственными стандартами (ГОСТ) в отношении новой техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, способной оказать вредное воздействие на окружающую среду для предупреждения вреда, наносимого окружающей природной среде, здоровью и генетическому фонду человека.

*Экологический контроль* — это совокупность организационно-правовых мер, обеспечивающих принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований.

*Экологическое аудирование* — проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей природной среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства РФ, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем.

*Экологическое лицензирование* — деятельность компетентных государственных органов, связанная с выдачей лицензий (разрешений) предприятиям, организациям и учреждениям, а также физическим лицам, осуществляющим предприниматель-

скую деятельность без образования юридического лица на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

*Экологическое нормирование* — установление компетентными государственными органами экологических нормативов в области природопользования.

*Экологическое страхование* — страхование ответственности объектов — потенциальных виновников, аварийного, непреднамеренного загрязнения среды и страхование собственных убытков, возникающих у источников такого загрязнения.

*Экономическое стимулирование* — составная часть механизма регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Учебное издание

**Цибульникова** Валерия Юрьевна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебное пособие

Корректор Осипова Е. А.

Компьютерная верстка Насынова Н. Е.

Подписано в печать 17.03.14. Формат 60x84/8.

Усл. печ. л. 18,14. Тираж 100 экз. Заказ

---

Издано в ООО «Эль Контент»  
634029, г. Томск, ул. Кузнецова д. 11 оф. 17  
Отпечатано в Томском государственном университете  
систем управления и радиоэлектроники.  
634050, г. Томск, пр. Ленина, 40  
Тел. (3822) 533018.