

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ



# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Под редакцией  
профессора *Т.Г. Морозовой*

*Допущено Министерством образования  
Российской Федерации в качестве учебного пособия  
для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим специальностям*



Москва • 2002

УДК 338.242.4(075.8)

ББК 65.050я73

Г72

Всероссийский заочный финансово-экономический институт  
Ректор акад. *А.Н. Романов*  
Председатель Научно-методического совета проф. *Д.М. Дайитбегов*

Коллектив авторов  
Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов,  
А.В. Пикулькин, Л.С. Ремезова, Н.А. Барменкова,  
Л.В. Шубцова, Г.Ю. Семикина, А.В. Сметанин, В.Э. Комов

Рецензенты:

*кафедра региональной экономики Российской экономической академии  
им. Г.В. Плеханова (зав. кафедрой д-р экон. наук, проф. М.В. Степанов)  
и д-р экон. наук, проф. Российской академии государственной службы  
при Президенте РФ Н.Н. Потрубач;*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

**Г72** Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие  
для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.;  
Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА,  
2002. — 255 с.

ISBN 5-238-00267-X

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.

Для студентов и преподавателей экономических вузов и факультетов, а также для работников органов государственного управления, экономических служб предприятий и организаций.

ББК 65.050я73

ISBN 5-238-00267-X

© Коллектив авторов, 2001  
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2001  
Воспроизведение всей книги или любой  
ее части запрещается без письменного  
разрешения издательства

# ПРЕДИСЛОВИЕ

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.

Особенно возросло значение государственного регулирования экономики в настоящее время в связи с радикальными изменениями в экономическом районировании России — учреждением семи федеральных округов, главной целью деятельности которых является укрепление вертикали государственной власти, предотвращение распада страны, ограничение чрезмерной суверенизации регионов. Эта цель может быть достигнута за счет значительного усиления процес-

сов регулирования всех аспектов экономического и социального развития, укрепления единого народно-хозяйственного комплекса страны и координации деятельности центральных органов управления с органами управления в округах и субъектах Федерации.

В учебном пособии рассматриваются 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.

Широко используются нормативные акты органов государственной власти и управления по вопросам государственного регулирования экономики.

Учебное пособие «Государственное регулирование экономики» подготовлено авторским коллективом кафедры «Региональная экономика и управление» Всероссийского заочного финансово-экономического института под руководством и под редакцией д-ра геогр. наук, профессора Т.Г. Морозовой.

Авторы учебного пособия:

д-р геогр. наук, проф. Т.Г. Морозова — предисловие, гл. 1, гл. 10;

д-р экон. наук, проф. А.В. Сметанин — гл. 2 (совместно с Ю.М. Дурдыевым);

канд. экон. наук, доц. Ю.М. Дурдыев — гл. 2 (совместно с А.В. Сметаниным), гл. 6 (совместно с В.Э. Комовым), гл. 8;

канд. экон. наук, доц. В.Ф. Тихонов — гл. 3, 9, 13;

канд. экон. наук, доц. В.Э. Комов — гл. 6 (совместно с Ю.М. Дурдыевым);

канд. экон. наук, доц. Л.В. Шубцова — гл. 4;

канд. экон. наук, доц. Г.Ю. Семикина — гл. 5;

канд. экон. наук, доц. А.В. Пикулькин — гл. 7;

канд. экон. наук, доц. Л.С. Ремезова — гл. 11;

канд. экон. наук, доц. Н.А. Барменкова — гл. 12.

РАЗДЕЛ I

**МЕТОДОЛОГИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ**

# ГЛАВА 1

## ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ 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. В период перехода к рыночным отношениям 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 — социализацией, повышением материального благосостояния населения.

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.

Задачи и содержание государственного регулирования в переходный период определяются сущностью рыночной экономики. Современная экономическая наука о рынке ушла далеко от традиционного понимания рынка, т.е. от рассмотрения рынка исключительно как сферы товарного обращения. Однако такой подход и в настоящее время широко используется и имеет свои основания. Наряду с этим есть понимание рынка как элемента воспроизводства совокупного общественного продукта, движения его составных частей. Это также правомерная, можно сказать, воспроизводственная характеристика рынка. Наконец, есть третье понимание рынка — это рынок как тип функционирования экономики в противоположность командно-административным приказным методам регулирования. Переход к рынку является сложным процессом и характеризуется спадом производства, разрушением многих хозяйственных связей, расстройством денежного обращения и потребительского рынка, ростом цен, инфляцией, стагнацией производства.

Исторический опыт развития свидетельствует о необходимости применения стимулов и регуляторов, основанных на использовании отношений рынка при утверждении эффективной рыночной экономики. Только при достаточном насыщении спроса и развитии конкуренции между производителями возникает рынок потребителя, тот самый товарный рынок, который жестко подчиняет производство удовлетворению общественной потребности и обеспечивает более надежный механизм реализации его целей. Одновременно он же формирует экономическую основу для непрерывного наращивания капиталовложений с целью обновления выпускаемой продукции и внедрения новых технологий в производство.

Это определяет главную задачу создания современного рынка — удовлетворение спроса на разнообразные товары производственного и непроизводственного назначения, услуги, ликвидация товарного дефицита.

Рынок требует иных, чем при административно-командной системе, хозяйственных руководителей. Для рынка нужна особая инфраструктура, необходимо умение ее создавать и работать в ней.

Рынок нельзя ввести или отменить декретом. Его становление и утверждение — закономерный исторический процесс, длительный и сложный, требующий определенного переходного периода. В данный переходный период российской экономики на первый план поставлена задача восстановления нарушенного равновесия

в народном хозяйстве, обеспечение элементарной сбалансированности спроса и предложения, а затем введение рыночных регуляторов.

Государственное регулирование экономики осуществлялось и осуществляется в настоящее время во всех странах мира, в том числе и в развитых странах. Не может быть создана эффективная рыночная экономика без активной регулирующей роли государства.

В нашей стране опыт последнего десятилетия показал, что почти полный отказ от регулирования государством процесса социально-экономического развития, предоставление стихии рынка неограниченной свободы привели к глубочайшему кризису, и доказал, что нерегулируемый рынок не способен решить проблемы развития экономики и социальной сферы, в том числе создание и поддержание объектов инфраструктуры.

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.

Суть государственного регулирования на современном этапе переходного периода заключается не в полном демонтаже старой системы, а в создании более эффективной системы регулирования экономики с учетом накопленного позитивного опыта. Прежде всего для создания такой эффективной системы регулирования необходимо проведение ряда мероприятий.

- Оздоровление финансовой системы, переход к индикативным методам, использованию финансовых рычагов.

- Создание условий приспособления и последующего развития для убыточных и низкорентабельных предприятий, ликвидировать которые сразу просто нельзя. Им нужно обеспечить временную поддержку с помощью льгот и дотаций для приспособления к работе в условиях рынка. На следующем этапе — разгосударствление, приватизация собственности на выгодных для государства условиях.

- Осуществление структурной перестройки всего хозяйственного комплекса страны, внедрение новейших достижений техники, новых технологий, развитие ресурсосбережения. Структурная перестройка обычными методами через рассеяние капиталов и создание через них необходимых накоплений — это слишком длительный и тяжелый путь. Эффективное регулирование в сочета-

нии с целенаправленным планированием и программированием, а также стимулирование структурной перестройки прямыми и косвенными методами со стороны государства значительно облегчат и ускорят этот процесс.

■ Проведение активной социальной политики, призванной облегчить для населения отрицательные последствия перехода к рынку, обеспечение социальной защиты, осуществление комплекса мер повышения уровня занятости населения.

■ Проведение четкой антимонопольной политики, повышение государственного контроля за деятельностью монополий, увеличение доли государства при акционировании собственности крупных монополий.

Главными рычагами регулирования должны стать стоимостные пропорции, с помощью которых можно формировать пропорции развития и воспроизводства в сферах экономики. Цены, налоги, льготы по ним, выделение финансовых ресурсов, кредитные ставки, рентные платежи, ставки оплаты труда, пенсий, пособий — все это составляет совокупность экономических рычагов, с помощью которых можно осуществлять воздействие на экономические интересы производств, регионов. 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.

Государственное регулирование — это не просто организационно-управленческая или экономическая, но и социальная проблема. Являясь важнейшим звеном экономических знаний, государственное регулирование тесно связано с другими научными дисциплинами, и прежде всего с системой государственного управления. Тесно связано государственное регулирование с экономической географией, регионоведением, муниципальным менеджментом, экономической историей, статистикой, отраслевыми экономиками и др.

Как уже отмечалось, под государственным регулированием понимается система или совокупность взаимосвязанных методов и экономических рычагов, воздействующих на все сферы социально-экономической жизни страны, в том числе и на производство, обмен, распределение и потребление производственной продукции. Однако механизм регулирования не сводится только к набору методов и рычагов управленческого воздействия на социально-производственные процессы. Управленческое воздействие составляет лишь одну сторону механизма регулирования. Главное же содержание его определяется целевым предназначением системы, целевыми функциями каждого элемента и его взаимодействиями с другими элементами системы государственного регулирования.

В хозяйственном комплексе страны каждая сфера жизни, каждая отрасль, каждый регион обладает своими особенностями, своими специфическими чертами, руководствуется в ходе деятельности своими хозяйственными интересами. Являясь объектами государственного регулирования, они требуют к себе индивидуального подхода в применении отдельных регуляторов.

В современный переходный период, когда стоит задача выхода из кризиса и стабилизации экономики, регулирование должно основываться на принципах использования стоимостных инструментов рынка в качестве нормативов хозяйственной деятельности.

Смысл использования товарно-денежных отношений в условиях несформировавшейся еще рыночной экономики в России состоит в следующем.

1. Обеспечить планомерное регулирование количественных параметров стоимостных категорий в пределах той меры, которая обусловлена законами товарного производства, в частности, законом эквивалентности на базе равенства затрат общественного труда, воплощенного в продукте, и меры общественной потребности в нем.

2. Изменяя значения стоимостных параметров под воздействием меры общественной потребности в продукте, целенаправленно воздействовать на хозяйственные интересы производителей и потребителей продукта, использовать стоимостные категории в качестве инструмента регулирования структуры и объемов производства и потребления.

3. Отдавая товаропроизводителям всю свободу принятия хозяйственных решений относительно структуры и объемов производства, распределения и реализации продукции в пределах централизованно установленных стоимостных параметров, стимули-

ровать хозяйственную предприимчивость с ориентацией на общегосударственные плановые показатели.

4. Добиваться сближения и совпадения целей государства и экономических интересов товаропроизводителей с тем, чтобы производство нужного для общества продукта было выгодно товаропроизводителям.

В период перехода к рыночным отношениям целесообразно плановое регулирование рыночных отношений, которое заключается в создании таких экономических условий хозяйствования, которые бы принуждали товаропроизводителя ради общественной хозяйственной выгоды приближать объемы и структуру своего производства к параметрам общегосударственного плана.

Государство, предоставляя товаропроизводителю независимо от формы собственности и хозяйствования право самостоятельно планировать свое производство, доводит ему количественные показатели до рыночных параметров. В их пределах товаропроизводитель сам выбирает такую структуру производства, которая для него будет экономически наиболее выгодной.

Таким образом содержание планового регулирования рынка в общих чертах сводится к централизованной разработке его основных стоимостных параметров на определенный период времени. В плановом хозяйстве эти параметры выполняют функции *нормативов*. К числу основных планируемых рыночных нормативов относятся цены и тарифы, ставки налоговых платежей, ставки банковского процента, централизованные инвестиции и дотации.

Перечисленные нормативы составляют основной набор инструментов планового регулирования товарно-денежных отношений. Все они взаимодействуют в совокупности. Именно система нормативов составляет определяющие параметры хозяйственных условий. Целенаправленно изменяя их величину, но не выходя при этом за пределы объективной меры законов товарного производства, государство может создавать благоприятные условия для производства и реализации тех или иных видов продукции и тем самым регулировать их объемы, приближая производство к требованиям государственного плана развития экономики.

Высокий уровень развития производительных сил в условиях рыночного хозяйства и соответствие объективных экономических законов этому высокому уровню могут быть достигнуты только с помощью вмешательства в экономику государства, т.е. при помощи государственного регулирования. Во всех развитых странах мира, при всех экономических системах государство в той или

иной степени регулирует экономику, при этом роль государства в регулировании процессов социально-экономического развития возрастает по мере углубления международного разделения труда. Однако в теории развития рыночных отношений существуют прямо противоположные подходы. Еще в XVIII в. Адам Смит, а в XX в. М. Фридмен и ряд других экономистов считали и считают недопустимым вмешательство государства в становление рынка, утверждая, что рыночная система способна автоматически к саморегулированию, равновесию спроса и предложения. Другие же, например английский экономист Дж.М. Кейнс и американский экономист лауреат Нобелевской премии В. Леонтьев, считали необходимой систему государственного регулирования рыночной экономики.

Причем каждое государство вырабатывает свою модель построения рыночной экономики с учетом своих особенностей — природно-экономических, исторических, уровней экономического развития и т.д.

Изучая примеры построения рыночной экономики других стран мира, Россия не может копировать их модели, так как ни одна из стран мира не существовала столь длительный период времени в столь жестких командно-административных рамках управления. Кроме того, каждая страна имеет свои исторические и национальные особенности, разные уровни развития регионов. Поэтому на первом этапе реформирования экономики нельзя было полностью разрушать сложившуюся и долго действующую систему управления; это привело к экономическому хаосу, катастрофическому спаду производства, обнищанию населения, затяжному кризису. Для России нужны были постепенный переход к рынку и использование положительных черт старой управленческой системы, сохранение экономических связей, складывающихся многие десятилетия. В конце концов с учетом ошибок, допущенных в начале периода реформ, государство пришлось к необходимости регулируемой рыночной экономики.

Суть государственного регулирования экономики можно свести к следующему.

■ 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.

■ 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.

Изучение научной дисциплины «Государственное регулирование экономики» имеет целью подготовку специалистов высшей квалификации в области управления, способствует формированию у них государственного мышления и умения решать важнейшие вопросы регулирования социально-экономических процессов в условиях становления и развития рыночных отношений.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Каковы основные задачи курса «Государственное регулирование экономики»?
2. Назовите особенности государственного регулирования экономики в переходный период.
3. Государственное регулирование экономики на современном этапе имеет определенные приоритеты. Какие?

## ГЛАВА 2

# МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

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. 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, вклю-

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

**Прогнозирование, программирование и планирование, их роль в регулировании экономики** 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 планирование, 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 зна-

чение 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*.

На дальнейшее совершенствование системы регулирования должна оказать влияние реформа управления, направленная на укрепление вертикали власти и выраженная в указе Президента РФ об образовании семи федеральных округов, в которые включаются субъекты Федерации. Это федеральные округа — Северо-Западный с центром в Санкт-Петербурге, Центральный — с центром в Москве, Приволжский — с центром в Нижнем Новгороде, Уральский — с центром в Екатеринбурге, Южный — с центром в Ростове-на-Дону, Сибирский — с центром в Новосибирске и Дальневосточный — с центром в Хабаровске. Полномочные представители в федеральных округах призваны координировать работу федеральных структур власти на вверенных им территориях. Ожидается, что эта

мера обеспечит более качественный контроль за работой регионов со стороны президента и укрепит его связи с регионами.

Территориальные органы управления обладают всей полнотой государственной власти на подведомственной территории, являются самостоятельными участниками внешнеэкономических связей, ведают вопросами пользования и распоряжения природными ресурсами, регулируют отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления, минимальных социальных стандартов и т.д. Схематически система государственного регулирования экономики изображена на рис. 2.1.



*Рис. 2.1. Схема государственного регулирования экономики*



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМФКОНТРОЛЯ

---

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?

РАЗДЕЛ II

**ОСНОВЫ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО**

**РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ**

## ГЛАВА 3

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА И ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ

Нормальное функционирование финансового рынка в стране — одно из обязательных условий эффективного функционирования экономики, стабильности социального развития. **Финансовый рынок** — комплексный объект. По предметному признаку, т.е. по виду финансовых ресурсов, он состоит из трех сегментов: рынков денежных ресурсов, ценных бумаг и валютного рынка. Между ними существуют тесные взаимосвязи, обусловленные высокой степенью взаимной конвертируемости различных видов финансовых ресурсов (денежных средств в ценные бумаги, иностранной валюты в национальную и т.д.), наличием единых участников рынков (коммерческих банков, бирж), единых органов управления (Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ). Это предопределяет системность финансового рынка и механизма его государственного регулирования.

### Государственное регулирование денежного рынка

В системе финансовых рынков роль базового, первичного структурного элемента выполняет **рынок денежных ресурсов**, поскольку движение фондовых, валютных ресурсов отражает движение денег, инициируется первоначально им. Значительная доля хозяйственного оборота в экономике, а также социальных процессов обслуживается непосредственно денежно-кредитным механизмом. Возникновение и развитие денежного рынка обусловлено тем, что в хозяйственной деятельности у ее субъектов постоянно возникает дополнительный спрос на деньги, удовлетворение которого позволяет расширить масштабы деятельности, повысить ее эффективность, с меньшим объемом собствен-

ных денег удовлетворить потребности хозяйственного оборота. Возникает дополнительный денежный спрос и у населения, удовлетворение которого позволяет повысить уровень, качество жизни людей.

Одновременно в экономике и социальной сфере возникает относительный излишек денежных средств, так как доходы хозяйствующих субъектов и населения превышают их текущие расходы. Временно свободные деньги возникают у юридических лиц по различным причинам и в различных формах: в форме накапливаемой части прибыли, предназначенной для финансирования реконструкции, технического перевооружения, расширения производства, нового строительства и других целей, в виде амортизационного фонда, а также в результате возникновения временного разрыва между перечислением денег на счета поставщиков и фактическими отгрузкой, получением покупателями товара, между начислением и выплатой заработной платы и т.д. Временное высвобождение денег у населения происходит в результате необходимости их накопления для приобретения дорогостоящих товаров (жилья, транспортных средств, мебели и др.), потребления дорогостоящих услуг туристических фирм, санаториев, домов отдыха и др. Временно свободные денежные средства могут образоваться и у государства, муниципальных органов управления в виде положительного сальдо федерального и муниципального бюджетов.

Инфраструктуру денежного рынка образует *банковская система*, в составе которой по характеру выполняемых функций различают два уровня. На первом, верхнем, функционирует Центральный банк РФ (Банк России), на втором, нижнем — коммерческие банки. Торговля деньгами осуществляется посредством кредитования на основе принципов возвратности, срочности, платности, обеспеченности, целевого использования средств. Банк России непосредственно кредитует коммерческие банки и осуществляет руководство банковской системой страны. Коммерческие банки выдают кредиты хозяйствующим субъектам, населению. Функции покупателя и в меньшей степени продавца денег выполняют также Сберегательный банк РФ, его территориальные подразделения, деятельность которых в отличие от коммерческих банков ориентирована в большей степени на обслуживание населения.

Государственное регулирование денежного рынка направлено прежде всего на то, чтобы временно свободные денежные средства поступили на рынок, т.е. в банковскую систему, и чтобы эти средства были востребованы покупателями и потреблены с мак-

симальной экономической и социальной эффективностью. Следующая по значимости цель регулирования — достижение структурной сбалансированности спроса и предложения денег. Особенно актуально для современных условий России формирование оптимальных соотношений краткосрочного (до 1 года), среднесрочного (от 1 до 5 лет), долгосрочного (более 5 лет) кредитования. Значимость достижения этого вида структурной сбалансированности рынка определяется тем, что экономическое и социальное развитие включает в себя процессы различной продолжительности и суммарный эффект инвестирования кредитных ресурсов в большей мере зависит от того, насколько полно будет проинвестирована вся их совокупность. Между тем за последние 10 лет при общем очень значительном сокращении объема инвестиций в большей степени имело место сокращение среднесрочных и в особенности долгосрочных инвестиций, что очень отрицательно отразилось на состоянии основных фондов, техническом уровне, научном обеспечении развития экономики и социальной сферы.

Основные функции государственного регулирования денежного рынка выполняет Центральный банк РФ. Регулирующий механизм должен быть сориентирован на факторы, определяющие масштабы спроса и предложения денежного товара, их структуру. Предложение денег зависит от масштабов хозяйственной деятельности, ее эффективности (рентабельности), от уровня денежных доходов населения, структуры их расходования и других факторов. Наибольшее влияние на объем денежного предложения оказывают два источника — денежные средства предприятий, хранящиеся на банковских счетах, и сбережения населения. Роль первого источника в годы реформ снижалась в результате сокращения объемов производства, снижения уровня рентабельности. По мере стабилизации и последующего экономического роста доля средств предприятий в объеме банковских кредитных ресурсов станет повышаться.

В странах с развитой рыночной экономикой, социально-ориентированной государственной политикой очень высока доля второго источника. В нашей стране роль этого источника значительно ниже. Во-первых, уровень денежных доходов населения относительно низкий, не позволяющий большому количеству граждан накапливать средства. Во-вторых, большая доля свободных денег населения остается на руках граждан, т.е. вне рынка, что объясняется недоверием населения к банковской системе как надежному месту хранения и приращения денег. Это недоверие возникло в

результате отсутствия надежного механизма защиты вкладов населения. Оно проявилось в том, что за истекшие годы реформ банковские вклады обесценивались (так как банковский процент по вкладам был ниже темпов инфляции, и реальная стоимость сбережений поэтому снижалась) и даже полностью утрачивались в результате банкротств кредитных учреждений, наиболее крупное из которых произошло в августе 1998 г. Поэтому в настоящее время очень актуальна для регулирующих органов задача создания надежного, эффективного законодательного механизма стимулирования превращения свободных денег населения в банковские вклады. Значимость ее определяется тем, что даже в нынешних условиях относительно низкого уровня доходов населения объем свободных денег на руках граждан, по минимальным оценкам специалистов, достигает более 50 млрд долл. По мере полного преодоления кризисного состояния в экономике и социальной сфере, выхода страны на путь нормального социально-экономического развития сберегательные возможности населения должны возрастать. Полное использование сберегательных возможностей населения позволит значительно увеличить инвестиционный потенциал страны, поскольку сбережения в последующем трансформируются в инвестиции через механизм денежного рынка.

Сильное влияние на объем денежного предложения оказывает *инфляция*, в результате которой обесцениваются доходы юридических и физических лиц и реальный объем свободных денег уменьшается. Динамика курса рубля также оказывает влияние на предложение денег: с понижением курса нежелание населения хранить свободные средства в банках усиливается за счет возможностей превращения национальной валюты в более надежную — иностранную. Понижение курса рубля усиливает тенденции (легальные и нелегальные) утечки капитала юридических и физических лиц за рубеж, уменьшая таким образом объем денежного предложения на внутреннем рынке. Меры государственных органов, принимаемые в последние годы для преодоления инфляционных процессов, для стабилизации курса рубля, позволили в значительной мере нейтрализовать отрицательное влияние этих факторов на денежный рынок.

Оказывает влияние на объем денежного предложения и *динамика внешних заимствований* страны. Влияние этого фактора за годы реформ изменилось с положительного на отрицательное. Если в первой половине 1990-х годов внешние заимствования позволяли увеличить объем денежных ресурсов, то в последние годы все

большая часть денег изымается с внутреннего рынка и направляется на обслуживание огромного внешнего долга. Меры государственных органов, предпринимаемые в последние годы по резкому сокращению внешних заимствований, реструктуризации внешнего долга, позволяют нейтрализовать в какой-то мере отрицательное влияние этого фактора на денежное предложение внутреннего рынка. Фактором предложения является также эмиссия денег. Она может оказывать положительное влияние на денежный рынок, если соответствует требованиям закона денежного обращения; в противном случае эмиссия станет выполнять роль инфляционного фактора и сокращать реальный объем предложения.

Динамика спроса на денежный товар зависит прежде всего от цены его, т.е. *величины банковского процента*: с увеличением процентной ставки спрос сокращается, с понижением — увеличивается. В сильной степени влияют на динамику денежного спроса *инфляционные ожидания*, в особенности на среднесрочные и долгосрочные инвестиции, так как высокая инфляция обесценивает будущие доходы крупных инвестиционных проектов и заставляет хозяйствующие субъекты ориентироваться на краткосрочные быстрокупаемые инвестиционные проекты. Влияют на кредитный спрос *факторы, определяющие состояние инвестиционного климата* в стране: характер законодательной базы развития предпринимательства, особенно малого и среднего (ее полнота, направленность, стабильность и т.д.), эффективность налоговой системы, уровень рентабельности, платежеспособность предприятий, масштабы бартерных связей и др.

Влияние факторов в истекшие годы реформ в основном ограничивало развитие инвестиционного спроса: имели место дорогой кредит, высокие инфляционные ожидания, большие масштабы бартерных связей, несовершенство законодательной базы, налоговой системы и т.д. Интегрально такое влияние выразилось в резком снижении инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, сокращении объемов капитальных вложений, которое составило более 75% и опередило сокращение значений других основных макроэкономических показателей — валового национального продукта, национального дохода, объема промышленного производства и др. И такое негативное влияние факторов в большой мере сохраняется. Например, низкий уровень рентабельности большого количества предприятий экономики и в настоящее время определяет низкий уровень их финансово-заемных возможностей, процентные ставки за кредит по-прежнему высоки и

т.д. Поэтому первоочередная задача государственных регулирующих органов состоит в скорейшей переориентации влияния факторов на стимулирование спроса на кредитные ресурсы. Влияние одних факторов может быть переориентировано управленческими органами непосредственно и в достаточно короткие сроки, например совершенствование законодательной базы, налоговой системы. Изменение влияния других, например устойчивое повышение рентабельности предприятия, требует применения косвенных инструментов — создания благоприятных условий для технического, технологического перевооружения производства, недопущения проявления монополизма и др.

Регулирование денежного рынка — составной элемент процесса регулирования денежного обращения, которое по функциональному характеру использования денег состоит из двух блоков. В первом из них деньги непосредственно обслуживают хозяйственный оборот в экономике, удовлетворение социальных потребностей, а движение денег отражает движение использования ресурсов — материальных, трудовых, интеллектуальных. Во втором блоке происходит купля-продажа денег, а движение в одном направлении предполагает через определенный период времени встречное движение с некоторым приростом первоначальной суммы, т.е. имеет место параллельное возвратно-поступательное движение денег. Между этими блоками существует тесная взаимосвязь: деньги из первого блока поступают во второй, затем возвращаются в первый, и параметры состояния этих блоков взаимозависимы. Механизм государственного регулирования должен учитывать эту взаимосвязь.

Основная цель государственного регулирования денежного обращения состоит в обеспечении хозяйственного оборота социальных процессов денежными ресурсами, в недопущении развития инфляционных процессов, расширения бартерных связей. Механизм регулирования базируется на законе денежного обращения, в соответствии с которым количество денег в обращении зависит от объема произведенных товаров, услуг, скорости обращения денежной единицы, масштабов кредитных связей, безличной формы расчета. Деньги поступают в сферу обращения через бюджетную систему, кредитную деятельность банковских учреждений, оплату труда, предпринимательской деятельности работников небюджетного сектора. Возможности и методы государственного реагирования денежной массы неодинаковы относительно различных форм поступления денег в сферу обращения. Непосредственно государство может влиять на движение бюджетных

средств. При разработке ежегодных федеральных бюджетов определяются объемы поступления денег в государственный фонд, размеры которого зависят от размера налогооблагаемой базы и уровня налоговых ставок. Основным инструментом государства по распределению доходов от хозяйственной деятельности и доходов населения — налоговые ставки, уровень которых определяется в законодательных документах, т.е. непосредственно государством. На размеры налогооблагаемой базы государство влияет с помощью косвенных регуляторов, стимулируя развитие хозяйственной деятельности в частном секторе, а также административными действиями, изменяя уровень оплаты труда работников бюджетного сектора, масштабы хозяйственной деятельности государственных предприятий.

После аккумуляции части денежной массы в виде доходов бюджета государство определяет направление, размеры обратного движения денег в сферу обращения через показатели расходного раздела бюджета. При этом возможны три варианта соотношения доходов и расходов бюджета: баланс (равенство их), дефицит (превышение расходов над доходами), профицит (превышение доходов над расходами). Угроза стабильности денежной системы и развития инфляционных процессов возникает в условиях большого дефицита. Если размеры его чрезмерны и финансируются в полном объеме за счет внешних и внутренних заимствований, то при регулярном повторении подобных ситуаций и выходе из них неизбежно нарушение механизма денежного обращения — рост инфляции, угроза дефолта (т.е. объявление государства неплатежеспособным по внешним или внутренним долгам, или по тем и другим). Поэтому одно из условий ритмичного функционирования денежного механизма, которое должно обеспечиваться соответствующими государственными органами — реальность всех бюджетных показателей как по доходам, так и по расходам. Крайняя мера, которая может применяться для устранения последствий недостаточной обоснованности бюджетных показателей — секвестирование расходов бюджета, т.е. пропорциональное сокращение их. Эта мера, хотя и сможет в значительной степени исправить неблагоприятную бюджетную ситуацию, отрицательно влияет на выполнение социально-экономической программы страны, требует пересчета ее показателей, корректировки действий управленческих органов, хозяйствующих субъектов.

Другая значительная часть денежной массы находится в распоряжении банковской системы. На движение этих средств госу-

дарство может оказывать лишь косвенное влияние, организатором и исполнителем которого является Центральный банк РФ, использующий для этого различные инструменты: ставки межбанковского кредита, норму резервирования средств коммерческих банков, собственную деятельность на фондовом рынке и др. Чтобы предотвратить возможное развитие инфляционных процессов, Банк России осуществляет профилактические, превентивные действия. Если в денежной системе возникли признаки роста инфляции, он может *повысить процентную ставку за кредиты*, предоставляемые им коммерческим банком. Удорожание кредита снижает возможности и заинтересованность банков в увеличении объемов находящихся в их распоряжении средств и таким образом ограничит приток денег в сферу обращения через банковскую деятельность. В результате удорожания межбанковского кредита, как правило, повышаются процентные ставки за кредиты, предоставляемые коммерческими банками хозяйствующим субъектам, что уже непосредственно ограничивает поступление денег в сферу обращения, так как возможности и заинтересованность последних в приобретении кредитных ресурсов снижаются. Удорожание кредита на уровне Центрального и коммерческих банков может оказать положительное влияние на эффективность использования кредитных ресурсов, так как более высокая цена их повысит заинтересованность коммерческих банков в кредитовании более надежных, доходных инвестиционных проектов и заинтересованность хозяйствующих субъектов в более рациональном использовании заемных средств. Следует иметь в виду, что эффективность такого метода противодействия инфляции имеет определенные границы, за пределами которых начинают возникать и развиваться отрицательные последствия удорожания кредита, главное из которых — снижение инвестиционной активности хозяйствующих субъектов. Поэтому применение метода удорожания кредита требует всестороннего, глубокого анализа ситуации в инвестиционной сфере, тщательных расчетов. Если угрозы роста инфляции не существует, уровень инвестиционной активности низкий, масштабы бартерных связей велики, как правило, целесообразно снижать процентные ставки за кредиты и таким образом стимулировать увеличение поступления денег в сферу обращения.

Другой инструмент, используемый Центральным банком для регулирования движения денежной массы — *нормы обязательных резервов денежных средств*, которые коммерческие банки должны хранить в Центральном банке на специальном счете и которые

они не имеют права использовать для кредитования. Повышая норму обязательных резервов, Банк России снижает кредитные возможности коммерческих банков и таким образом ограничивает поступление денег в сферу обращения; снижение норматива увеличивает потоки денег. Во всех странах с рыночной экономикой центральные банки используют и другие способы регулирования денежной массы, противодействия инфляции, например, посредством активного участия в торговле на рынке ценных бумаг. Так, если возникает необходимость изъятия денег из обращения, государство через Центральный банк может увеличить объемы эмиссии государственных ценных бумаг, связав таким образом значительную часть денежной массы. Если возникает противоположная ситуация, Банк увеличивает объемы покупки ценных бумаг всех видов, увеличивая, таким образом поступление денег в сферу обращения.

**Государственное регулирование фондового рынка** 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: Комитетом Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам, Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ, Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг 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 тех-

нология 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 обусловливается 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.

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 выполня-

ет 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, тенденция развития, что требует выполнения аналитической работы. Брокерская и дилерская деятельность осуществляется на основании специального разрешения — лицензии, которая выдается Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, а также ее 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 рынку ценных бумаг, 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.).

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. 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 займам (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 ана-

лиз 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 развитии 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 строительство 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 прояв-

ляются 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. 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, дня 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 уро-

вень 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 своих 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.

**Государственное регулирование валютного рынка** В третьем сегменте финансового рынка — *валютном рынке* наиболее полно и непосредственно в сравнении с предыдущими отражена взаимосвязь национальной экономики с мировой экономикой отдельных стран. Рыночные принципы в сферу валютных отноше-

ний в России стали внедряться после отмены государственной валютной монополии, когда государство являлось единственным законным владельцем валютных ценностей, имело исключительное право на совершение операций с иностранной валютой. Вслед за отменой государственной валютной монополии возникла необходимость в государственных регулирующих действиях, направленных на создание внутреннего валютного рынка России, обеспечение условий нормального его функционирования. Нормативно-правовой основой таких действий стал Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г., в соответствии с которым регулирующие функции государства должны осуществляться по двум направлениям: а) формирование организационного механизма функционирования валютного рынка; б) обеспечение такого его состояния, которое бы соответствовало потребностям социально-экономического развития страны, максимальному ускорению его. В Законе зафиксировано право собственности на валютные ценности в Российской Федерации юридических и физических лиц (резидентов и нерезидентов), которое защищается государством так же, как право собственности на другие объекты (материальные, финансовые, интеллектуальные и др.). Владельцам валютных ценностей предоставлено право осуществлять операции купли-продажи иностранной валюты и других валютных операций, т.е. выполнять функции субъектов валютного рынка. Создана и соответствующая материальная инфраструктура, обеспечивающая функционирование валютного рынка: уполномоченные коммерческие банки, обменные пункты, валютные биржи и др.

Функции государственного регулирования валютного рынка на федеральном уровне выполняют: Комитет Государственной Думы РФ по кредитным организациям и финансовым рынкам, Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ, Государственный таможенный комитет РФ. Основным регулирующим органом является Банк России, который в соответствии с Законом определяет сферу и характер обращения иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, издает нормативные акты, направленные на организацию и регулирование процесса обращения иностранной валюты, устанавливает правила выполнения резидентами и нерезидентами операций с иностранной валютой Российской Федерации, правила перевода, ввоза, пересылки в Российскую Федерацию валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, а также вывоза и пересылки из России валютных ценностей, выдает лицензии ком-

мерческим банкам на осуществление ими важнейших операций, выполняет все виды валютных операций и т.д. Центральный банк РФ может выполнять регулирующие функции непосредственно через деятельность уполномоченных банков, которые реализуют политику Банка в сфере валютных операций.

Валютный рынок в России стал интенсивно формироваться уже в 1992 г. В январе 1992 г. создается Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ). В том же году были образованы пять региональных валютных бирж: Санкт-Петербургская, Сибирская межбанковская в Новосибирске, Азиатско-тихоокеанская во Владивостоке, Ростовская межбанковская, Уральская региональная в Екатеринбурге. В последующие годы появились Нижегородская валютно-фондовая, Самарская валютная межбанковская и Краснодарская межбанковская биржи. В этот период право на выполнение валютных операций предоставляется коммерческим банкам, которые стали называться уполномоченными.

Таким образом, с самого начала функционирования валютного рынка процесс купли-продажи иностранной валюты стал обслуживаться учреждениями двух типов — валютными биржами и уполномоченными коммерческими банками. Специфика деятельности бирж как участников валютного рынка проявляется в том, что они не являются непосредственными субъектами купли-продажи валюты, а выполняют функции посредника между продавцами и покупателями валюты, торговой площадки, где осуществляются валютные операции. Второй участник валютного рынка — уполномоченные коммерческие банки являются непосредственными участниками торговли валютой, т.е. совершают операции купли-продажи валюты без посредников. Таким образом, структура валютного рынка включает два сектора — биржевой и внебиржевой (межбанковский). Как объекты управления, регулирования, контроля они неравнозначны. Организация биржевой торговли более регламентирована: биржи выполняют свои функции по твердо установленным правилам, информация о биржевых валютных сделках доступна официальным статистическим органам, которые могут ее публиковать в печати. На межбанковском рынке условия купли-продажи валюты определяются самостоятельно ее участниками (уполномоченными банками) и составляют коммерческую тайну, что затрудняет процесс регулирования.

Соотношение объемов валютных операций, совершаемых на биржевом и межбанковском рынках, не остается постоянным. В первые годы функционирования валютного рынка основной объем

валютных операций совершался на биржах, доля которых в суммарном валютном обороте достигала 70—90%. В последующие годы стала быстро возрастать роль уполномоченных коммерческих банков, доля которых в валютном обороте страны достигла к 1998 г. 70—80%, что примерно соответствует структуре мирового валютного рынка, на котором доля межбанковской торговли также очень высока. После финансового кризиса августа 1998 г. структура валютного рынка в России кардинально изменилась: в результате банкротства большого количества коммерческих банков доля межбанковской торговли валютой резко снизилась, доля биржевой соответственно повысилась. Изменение структуры валютного рынка оказало определенное влияние на возможности государственного регулирования его дальнейшего развития в направлении повышения этих возможностей.

Результативность государственного валютного регулирования зависит от того, в какой степени регулирующий механизм ориентирован на те факторы, которые оказывают влияние на основные параметры валютного рынка, являющиеся непосредственным объектом регулирования. В составе этих факторов по характеру влияния различают две группы. Первую образуют стоимостеобразующие факторы, которые влияют на уровень стоимости производимых товаров, услуг в различных странах, на тот их физический объем, который можно приобрести за единицу сравниваемых на валютном рынке национальных валют. В составе этой группы факторов основными являются производительность труда, материалоемкость, фондоемкость, капиталоемкость и другие показатели эффективности хозяйственной деятельности. Это факторы глубинные, долговременного действия. Изменение характера и влияния (степени и направленности) требует значительных затрат ресурсов, времени прежде всего на повышение научно-технического уровня хозяйственной деятельности, структурные преобразования российской экономики, внедрение и освоение рыночных принципов и методов хозяйствования.

Вторую группу образуют факторы, влияющие на предложение и спрос иностранных и национальной валют, из которых наиболее значимые следующие: привлекательность инвестиционного климата в стране для зарубежных и отечественных инвесторов, фактическое состояние инвестиционной активности, масштабы внешнеэкономической деятельности в стране и в особенности экспортно-импортной, структура импорта и экспорта, конъюнктура на мировых рынках товаров, услуг, инвестиций (структура, соот-

ношение спроса и предложения, уровень, характер динамики цен и т.д.), объемы государственных валютных резервов, их динамика, размеры внешнего и внутреннего долга страны, состояние торгового и платежного балансов страны и др.

Механизм текущего государственного регулирования направлен прежде всего на достижение и поддержание сбалансированности спроса и предложения иностранных и национальной валют, обеспечение стабильной динамики курса рубля, его соответствия реальному соотношению финансово-экономических параметров национальной и мировой экономик. Государственные органы осуществляют регулирующие функции, используя административные и экономические методы. Из экономических инструментов наиболее применяемым в регулирующей практике Центрального банка РФ стали *валютные интервенции*, т.е. продажа или покупка Банком России иностранной валюты в значительных объемах. В результате таких интервенций Банк оказывает сильное стабилизирующее влияние на соотношение спроса и предложения, курсовую динамику иностранных и национальной валют, противодействуя резким колебаниям этих параметров рынка. Достоинство инструмента валютных интервенций проявляется в том, что они позволяют достичь целей регулирования за относительно короткий период времени. Но регулирующие возможности этого инструмента имеют пределы. Во-первых, валютные резервы банка, необходимые для таких интервенций, не безграничны, особенно с учетом других валютных потребностей государства, которые он также должен удовлетворять. Во-вторых, валютные интервенции оказывают влияние лишь на соотношение спроса и предложения иностранных и национальной валют и не влияют на соотношение их стоимостей. Поэтому их эффект не может сохраняться длительное время. Если же использовать валютные интервенции регулярно в течение относительно длительного времени, то неизбежно возникновение искусственного отрыва официального курса валюты от реального и в последующем резкое изменение уровня (скачка) со всеми вытекающими из этого отрицательными социально-экономическими последствиями.

Центральный банк может повлиять на валютный курс, используя и другой инструмент косвенного действия — *ставку учетного процента*. Если величина ставки повышается, то предложение иностранной валюты растет в результате увеличения притока иностранного капитала и таким образом курс национальной валюты повышается. В условиях снижающейся ставки возникает обратное движение курса. При продаже иностранной валюты физическим

лицам с них взимается налог в размере 1% от объема продажи, который оказывает определенное влияние на заинтересованность физических лиц приобретать иностранную валюту. Но в основном этот налог выполняет фискальную функцию. Продажа иностранной валюты физическими лицами не облагается налогом. Таким образом создан определенный стимул обратного движения валюты от населения в банковскую сферу.

Из административных методов государственного валютного регулирования, применявшихся в России, следует назвать установление валютного коридора. Сущность его состоит в том, что в законодательной форме устанавливается максимальный и минимальный уровни валютного курса на определенный период времени, по истечении которого параметры валютного коридора изменяются в соответствии с изменившимися условиями в валютной сфере. За пределы установленных уровней официальный курс валюты не должен переходить. Для того чтобы динамика валютного курса происходила в границах валютного коридора, Центральный банк применяет инструмент валютных интервенций. Практика использования валютного коридора в России в 1995—1998 гг. показала неадекватность этого инструмента государственного валютного регулирования объективным условиям, принципам формирующихся рыночных отношений. Искусственное сдерживание роста курса доллара (и соответственно снижения курса рубля) исказило реальное соотношение этих валют и вследствие этого дезориентировало деятельность хозяйствующих субъектов как внутри страны, так и в особенности внешнеэкономическую. Валютный курс — это разновидность (хотя и специфическая) цены товара (денежного) и поэтому адекватная форма его формирования в условиях рынка — плавающая, т.е. он должен формироваться так же, как и другие виды цен, под влиянием факторов спроса и предложения, стоимостеобразующих.

Другим, более эффективным инструментом административно-правового регулирования валютного рынка является установление норматива обязательной продажи экспортной валютной выручки на российском валютном рынке в обмен на рубли. Длительное время этот норматив был установлен в размере 50%. При этом до середины 1995 г. значительная часть этого норматива (до 30—40%) продавалась в республиканский валютный резерв Центрального банка РФ. С 27 июня 1995 г. экспортеры обязаны стали продавать валютную выручку в пределах норматива по выбору на биржевом или межбанковском рынках, т.е. продажа стала более свободной и по-

этому более выгодной для экспортеров. Особая значимость установленного норматива определяется тем, что поступления валюты от экспортера товаров и услуг — основной источник формирования фонда валютных ресурсов в стране. Норматив позволил Центральному банку РФ, во-первых, обеспечить стабильный объем предложения валюты на рынке в определенных размерах, во-вторых, предотвратить реализацию ее экспортерами за пределы страны.

Масштабы, интенсивность государственного валютного регулирования, набор регулирующих инструментов зависят от содержания, направленности валютной политики Правительства РФ, Центрального банка, которые зависят от состояния экономики в стране, характера ситуации на валютном рынке. За относительно короткий период существования валютного рынка в России произошли значительные изменения как в валютной политике, так и в механизме государственного валютного регулирования. Наиболее значительные изменения произошли после финансового кризиса 1998 г. До этого события Центральный банк РФ осуществлял в основном политику либерализации в валютной сфере, что проявлялось, в частности, в предоставлении большой самостоятельности уполномоченным коммерческим банкам, состав которых расширялся, ослабленном контроле за их деятельностью и т.п. Валютный рынок в большой мере развивался стихийно. В результате банки все чаще стали использовать в организации своей деятельности методы спекулятивного характера (играть на повышение-понижение курсов валют, заниматься куплей-продажей ценных бумаг и т.п.) и в меньшей степени ориентироваться на интересы хозяйствующих субъектов и экономики страны в целом. Такая политика Центрального банка РФ и характер деятельности коммерческих банков стали в конечном итоге одной из причин кризиса, после которого ситуация на валютном рынке резко ухудшилась. Это проявилось в банкротстве многих коммерческих банков, резком сокращении объема операций, объема предложения валюты и т.д. Основные поставщики валюты — экспортеры стали оставлять валютную выручку у себя из-за резкого падения рейтинга надежности банков, продолжавшегося падения курса рубля. Последнее стало также причиной нежелания банков продавать валюту.

Для обеспечения выхода валютного рынка из кризисного состояния Правительством РФ и Центральным банком РФ был разработан комплекс мер, направленных на усиление регулирующих действий государства, контроля за состоянием валютного рынка. Реализация этих мер означала отказ от политики либерализации. Так, с 16 сентября 1998 г. экспортерам вменяется в обязанность

продавать половину своей валютной выручки только на биржевом рынке. Это создало более благоприятные условия для контроля за продажей валютной выручки, так как деятельность валютных бирж более открыта в сравнении с коммерческими банками. С 31 декабря 1998 г. норматив обязательной продажи части экспортной валютной выручки был повышен с 50 до 75%.

Произошли изменения и в организации торговли валютой, одно из которых состояло в том, что торговая сессия на валютных биржах была разделена на специальную и дневную. Валютные операции на специальных сессиях коммерческие банки стали обязаны выполнять лишь на основании заявок импортеров и экспортеров. Использовать собственные валютные ресурсы для обслуживания других клиентов с целью извлечения прибыли спекулятивного характера банки уже могли только на дневных торговых сессиях. Такая специализация торговых сессий позволила Центральному банку иметь полную и достоверную информацию о размерах того излишка валюты, который возник вследствие образования активного сальдо торгового баланса страны в результате девальвации рубля в трехкратном размере и увеличения масштабов экспорта и сокращения объемов импорта. Покупка этого излишка значительно увеличила возможности Банка России в пополнении своих валютных резервов и обслуживании внешнего долга.

Центральным банком РФ в этот период были осуществлены и другие мероприятия по усилению контрольно-регулирующего воздействия на состояние валютного рынка, характер деятельности коммерческих банков в валютной сфере, валютных бирж. В результате предпринятых мер было восстановлено нормальное функционирование валютного рынка, достигнута относительная сбалансированность спроса и предложения валюты, объем золотовалютных резервов Центрального банка снизился, динамика курса рубля стала контролируемой. В этот период значительно повысилась роль валютного рынка в обслуживании внешнеэкономических связей, с которыми связано в настоящее время более 60% всего объема операций на биржевом валютном рынке, ставшем после кризиса основным сектором валютного рынка. Возможности коммерческих банков в осуществлении операций с целью извлечения спекулятивной прибыли значительно снизились.

В период после кризиса 1998 г. в сильной степени стали проявляться две взаимосвязанные тенденции: ускоренное развитие межрегионального валютного рынка и консолидация региональных рынков в единый валютный рынок России. Этому способствовали

в значительной мере два фактора. Во-первых, 29 июня 1999 г. в организацию торговой деятельности межбанковских валютных бирж была внедрена единая торговая сессия, на которой стал выполняться основной объем операций. Во-вторых, валютные операции на всех биржах страны стали выполняться в системе электронных торгов. В результате таких организационно-технических изменений все валютные биржи страны осуществляют торги в едином технологическом режиме, по единым правилам, одновременно выполняя все расчеты по операциям единой торговой сессии в тот же день. Изменился и механизм формирования курса национальной валюты. Раньше он определялся по результатам торгов на региональных валютных биржах. В новых условиях по результатам торгов на единой торговой сессии устанавливается единый общероссийский курс рубля к доллару. Таким образом, в стране сформировался единый межрегиональный валютный рынок. Это значительно увеличило возможности централизованного государственного регулирования валютного рынка, контроля за валютными операциями, развития, укрепления взаимодействия между региональными валютными рынками и тем самым повышения эффективности функционирования каждого из них и всего общероссийского рынка.

С целью достижения более высокой эффективности управления валютным рынком, повышения роли в этом самих участников рынка 20 октября 1999 г. была образована *Национальная валютная ассоциация*. Основные направления ее деятельности состоят в достижении оптимального соединения интересов участников рынка и общегосударственных интересов на основе единых принципов и законодательных норм в формировании цивилизованного, высокопрофессионального и технологичного валютного рынка.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Каковы цели государственного регулирования денежного рынка?
2. Раскройте содержание механизма государственного регулирования денежного рынка.
3. Назовите факторы, влияющие на состояние фондового рынка.
4. Каковы инструменты государственного регулирования валютного рынка?

## ГЛАВА 4

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

*Социальная политика* является одним из важнейших направлений государственного регулирования экономики. Она — органическая часть внутренней политики государства, направленная на обеспечение благополучия и всестороннего развития его граждан и общества в целом. Значимость социальной политики определяется ее влиянием на процессы воспроизводства рабочей силы, повышения производительности труда, образовательного и квалификационного уровня трудовых ресурсов, на уровень научно-технического развития производительных сил, на культурную и духовную жизнь общества. Социальная политика, направленная на улучшение условий труда и быта, развитие физкультуры и спорта, дает снижение заболеваемости и тем самым оказывает ощутимое воздействие на сокращение экономических потерь в производстве. В результате развития таких систем социальной сферы, как общественное питание, дошкольное образование, освобождается часть населения из сферы домашнего хозяйства, повышается занятость в общественном производстве. Наука и научное обеспечение, определяющие перспективы экономического развития страны в эпоху НТП, также являются частью социальной сферы и их развитие и эффективность регулируются в рамках социальной политики. Социальная сфера не только регулирует процессы занятости населения, но и является непосредственно местом приложения труда и обеспечивает работой миллионы людей в стране. Такие отрасли социального комплекса, как здравоохранение, образование, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство и другие, обеспечивают рабочими местами до 20% экономически активного населения, а в экономически развитых странах в сфере услуг занято до 70% всех работающих. Значимость социальной сферы велика не только благодаря ее огромному влиянию на экономику.

Главное ее назначение — полное удовлетворение материальных, культурных и духовных потребностей, формирование всесторонне и гармонично развитых членов общества. Это и есть стратегическая и высшая цель развития любого цивилизованного государства.

Основными задачами социальной политика 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.

Социальная политика является важнейшей сферой деятельности любого государства и в этой области накоплен значительный опыт.

Современные *модели социальной политики* отличаются по степени вмешательства государства в социально-экономическую сферу общества, по степени социальной защищенности граждан, по уровню обеспеченности свободы социального выбора у различных слоев населения, по влиянию социальных процессов на экономическое развитие страны.

Наиболее нам знакома по недавнему прошлому *патерналистская социалистическая модель*. Основные ее характеристики — это всесторонняя ответственность государства за социально-экономическое положение своих граждан, государственная монополия в области производства и распределения всех товаров и услуг, необходимых населению, чувство социальной защищенности, социальной стабильности, лояльность граждан по отношению к государству. При всех положительных качествах эта система, обладая

низкой экономической эффективностью, не в состоянии обеспечить высокий уровень благосостояния всех граждан, поэтому для нее также характерна система социальных льгот и привилегий для бюрократической элиты и низкий уровень обеспеченности и лимиты социальных благ для основной массы населения. В условиях данной модели также очень высока зависимость индивида от государства, формируется идеология иждивенчества, теряется инициатива, и в конечном итоге ограничивается социальная свобода. Слабое развитие рыночных отношений в отраслях социальной сферы предопределяет слабую заинтересованность в результатах труда ее работников, низкую ориентацию на потребителя, практическое отсутствие защиты прав потребителей. Методы проведения социальной политики разнообразны — от административных, экономических до прямого насилия.

*Шведская модель социальной политики* характеризуется очень большой ответственностью и высоким уровнем регулирования государством социальной сферы. Иногда ее называют «шведский социализм». Она обеспечивает высокую степень социальной защищенности граждан, но из-за присущей для всех чрезмерно централизованных систем унификации в социальной сфере, ограниченности свободы выбора для потребителей не пользуется широким распространением и популярностью, так как это расценивается как очень существенные недостатки в системе западной демократии. Для шведской модели также характерно высокое налоговое давление на предпринимательство и население, что также не особенно привлекательно для других стран.

*Модель «государства благосостояния»* является типичной рыночной моделью с высоким уровнем регулирования социальной сферы. Государство, имея приоритетом рыночное хозяйство, берет на себя функцию обеспечения социальной стабильности граждан, обеспечивает широкий спектр социальных услуг, которые рынок обеспечить не может. В «государстве благосостояния» высок уровень расходов на социальные нужды, высоки социальные минимальные стандарты, часто они приближены к средним показателям по стране.

*Модель социально-ориентированного рыночного хозяйства*, основоположником которой является Людвиг Эрхард, базируется на принципах свободной конкуренции, свободного выбора предметов потребления, свободы раскрытия и процветания личности. При безусловном приоритете экономической свободы рынка эта модель характеризуется также высокой степенью защищенности гражд-

дан, которая обеспечивается посредством государственного вмешательства через перераспределение благ, налоговую политику, правовое обеспечение и т.д. В этой модели действует целая система социальных амортизаторов, обеспечивающая уровень жизни не ниже черты бедности. При этом государство задачи, которые могут решить сами граждане, на себя не берет.

*Рыночная социальная модель* отличается наибольшей социальной жесткостью. В качестве основного принципа здесь действует приоритет рыночных методов регулирования социальной сферы перед методами прямого государственного вмешательства. Она характеризуется разгосударствлением социальной сферы, сведением до минимума государственных субсидий и дотаций и расширением рыночных инструментариюв в функционировании.

В нашей стране при стратегической ориентации на социальное рыночное хозяйство в настоящее время доминирует рыночная социальная модель. Резкий переход от патерналистской социалистической модели к рыночной социальной, от массовой социальной защиты и поддержки и разветвленной сети бесплатных учреждений социальной сферы к рыночным методам дает очень резкий контраст, болезненно переносится населением. К тому же эти модели и идеологически чужды друг другу, так как в основе одной — коллективизм, а другой — индивидуализм. Более мягкие модели «государства благосостояния» и «социального рыночного хозяйства» безусловно облегчили бы переход к рыночным отношениям, но условия глубокого экономического кризиса резко ограничивают такие возможности.

По этой причине не всегда удается реализовать и провозглашенные принципы социальной политики, например такие, как создание условий для поддержания приемлемого уровня благосостояния, социальная защищенность в экстремальных ситуациях, гарантированность прожиточного минимума в виде минимальной зарплаты и минимальной пенсии. К основным принципам российской социальной политики также относятся поддержка за счет государственных средств только слабо защищенных групп населения, их адресная поддержка; повышение обоснованности предоставляемых льгот, преимуществ и привилегий, перенос центра тяжести по содержанию социальной сферы на местный уровень власти; гласный характер социальной политики, предоставление обществу результатов проводимых социальных преобразований; государственный и общественный контроль в социальной сфере и др.

Характеризуя современную направленность социальной политики России, нельзя не учитывать исторический аспект развития социального комплекса. После расцвета социальной сферы в 1960-х годах, когда СССР вошел в число стран с развитым социально-культурным комплексом — лидирующее место в мире по обеспеченности врачами и больничными койками, снижение смертности в 3 раза, детской — в 9 раз, увеличение средней продолжительности жизни с 32 до 70 лет (1913—1960 гг.), невиданный рост уровня образования населения, насыщенности специалистами высшей квалификации отраслей хозяйства, рост научно-интеллектуального потенциала страны — начались долгие годы застоя. С 1960-х годов на социальной сфере стали сказываться общие отрицательные тенденции в экономике России: отсутствие эффективного хозяйственного механизма, снижение отдачи ресурсов, диспропорции в народном хозяйстве и диспропорции в финансировании отдельных его отраслей и т.д. Засилие в социальном комплексе крупных моносистем — государственных систем образования и здравоохранения и других делало социальный комплекс малодинамичным, слабовосприимчивым к изменяющимся условиям и потребностям населения. В этот период для него характерна сверхцентрализованность, жесткая вертикальная иерархия. Управление характеризуется строгой бюрократической регламентацией в распределении материальных и кадровых ресурсов. Отсутствие конкуренции предопределило отсутствие действенных стимулов в развитии, которое шло в основном экстенсивным путем, без структурных преобразований. Снижалась эффективность социального комплекса и неадекватный уровень оплаты труда.

Современное состояние социального комплекса характеризуется как критическое. Со вступлением страны в глубочайший экономический кризис 1990-х годов для него характерны спад производства, инфляция, падение жизненного уровня большинства населения. Попытка реформирования сферы финансирования жилищно-коммунального хозяйства, расширение границ платности в образовании, здравоохранении, культуре идет без адекватного реформирования структуры оплаты труда занятых в общественном производстве и увеличения пенсий и пособий. Объективно необходимое расширение участия населения в покрытии затрат на социальные блага не учитывает отсутствия необходимой для этого материальной базы и, что также важно, моральной неподготовленности населения.

Уровень современного развития социального комплекса страны характеризует «индекс человеческого развития», который был

введен ЮНЕСКО для сравнения стран, различных по общественному строю. Он рассчитывается на базе трех основных показателей: (1) уровня жизни, измеряемого доходом на душу населения, с учетом внутренних цен на товары и услуги; (2) средней предстоящей продолжительности жизни — это комплексный показатель здоровья населения; (3) уровня образования населения. 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 сейчас страна занимает место во второй сотне государств вместе с беднейшими странами третьего мира.

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 решили проблемы дефицита финансов. Требуются развитие законодательной базы, рациональная организация управления, реформирование на эффективной основе крупнейших систем социального комплекса: занятости, пенсионного обеспечения, социальной защиты наиболее малообеспеченных, оказавшихся в экстремальных ситуациях, таких жизненно важных отраслей социальной инфраструктуры, как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Реформы социальной сферы должны разрабатываться на комплексной основе, не только учитывать стесненные возможности государственного бюджета по финансированию, но и быть направленными на укрепление материального благополучия населения как основы повышения налоговой базы и пе-

ренесения платы за социальные услуги с плеч государства на плечи самих граждан.

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 федеральном уровне выделяются средства на оплату бюджетной сферы, финансируются учреждения, находящиеся в федеральной собственности, делаются инвестиции в социальную сферу районов нового освоения, районов повышенной социальной напряженности, экологического и социального бедствий, осуществляются выплаты по долговым обязательствам населению. Непосредственно влияет на социальную сферу и функция установления налогов и пропорций распределения федеральных налогов между федеральными, региональными и местными органами власти.

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 особеннос-

тям, 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.

*Законодательные основы социальной политики* государства закреплены в Конституции Российской Федерации, где записано, что «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Законодательные основы социального комплекса разрабатываются Государственной Думой, законодательными собраниями в регионах и органами местного самоуправления, которые также имеют право на законодательное нормотворчество в пределах своих муниципалитетов. Федеральное законодательство представлено такими законами, как Гражданский кодекс, Кодекс законов о труде, «О повышении социальных гарантий для трудящихся», «О занятости населения в РФ», «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О государственной поддержке кинематографии», «Об образовании», «Об основах социального обслуживания в РФ» и многими другими, регулирующими развитие социальной сферы государства.

Руководство социальной сферой осуществляется непосредственно исполнительными органами: Министерством здравоохранения РФ, Министерством образования РФ, Министерством культуры РФ, Министерством труда и социального развития РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ, Министерством промышленности, науки и технологий РФ, Министерством РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, Министерством природных ресурсов РФ, Министерством внутренних дел РФ, Государственным комитетом РФ по физической культуре, спорту и туризму, Государственным комитетом РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и др. На региональном и местном уровнях они имеют свои подразделения. На уровне городов и районов в составе администраций работают их отделы, управления, комитеты, например отделы культуры, здравоохранения, отделы труда

и занятости, развития и эксплуатации жилищно-коммунального комплекса, проведения жилищной реформы, отделы по защите прав потребителей и др.

Органы исполнительной власти всех уровней создают основную часть регламентаций по всем направлениям и отраслям. Они выпускают постановления, распоряжения, инструкции, утверждают социальные программы, определяют региональные и местные стандарты, содержание и организацию деятельности конкретной отрасли социальной сферы, полномочия, лицензирование, финансирование, порядок предоставления услуг и т.д.

В настоящее время наблюдается тенденция децентрализации управления социальной сферой. Принципы разграничения компетенции и полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти предполагают возложение всей меры ответственности за работу социальной сферы на региональные и местные власти. Они же регулируют деятельность частных и смешанных предприятий, акционерных обществ данного профиля. Со временем в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления и предприятия муниципальной собственности будут отделены и выведены из государственного подчинения.

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. В настоящее время реализуются следующие программы: «Дети России», «Жилище», «Сахарный диабет», «Федеральная миграционная программа», «Развитие образования» и многие др.

■ *Социальные стандарты* — разработка форм и объемов социальных услуг, бесплатное предоставление которых всем гражданам РФ гарантируется Конституцией РФ.

Государственное регулирование в области социальной политики осуществляется как административными, так и экономическими методами. Одним из основных методов является законодательное регулирование. В законодательных актах заложены основы функционирования всей социальной сферы, закреплены основные направления развития, определены социальные стандарты, условия и права на получение социальной помощи различными социальными группами и т.п. В качестве регулятора выступают также государственные заказы в области здравоохранения, образования, науки, культуры, искусства, тарифная система оплаты труда. Социально-экономические программы относятся к высшим формам государственного регулирования. Разрабатываются и целевые государственные программы трудоустройства населения, стимулирования роста занятости, создания рабочих мест в госсекторе, помощи инвалидам, усиления правовой защищенности. Государство воздействует на состояние рынка рабочей силы, профессиональное переобучение и переквалификацию, занимается развитием системы страхования от безработицы, устанавливает пределы в оплате труда, регулирует колебание цен на товары и услуги, носящие жизненно важный характер, например, жилищно-коммунального хозяйства, топливно-энергетического, транспортного комплекса. Государство выделяет на развитие социальной сферы ассигнования из бюджета: дотации, субвенции, субсидии.

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.

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 по представлению Министерства труда и социального развития РФ и Государственного комитета РФ по статистике. 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. С его помощью оценивается уровень жизни населения, регулируются доходы, он учитывается при социальных выплатах. 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. В него включаются расходы на продукты питания из расчета минимальных размеров потребления, расходы на непродовольственные товары и услуги, а также налоги и обязательные платежи.

При определении прожиточного минимума в России используется так называемый «корзинный подход». Минимально приемлемые нормы питания и расходы на непродовольственные то-

вары (жилье, лекарства, санитарная гигиена и др.) исчисляются на основе потребительской корзины. Институтом питания РАМН определен набор из около 40 видов продуктов питания; перечень непродовольственных товаров и услуг не конкретизируется и принимается по отношению к общей стоимости продовольственной корзины исходя из структуры расходов на них у 10% наименее обеспеченных домохозяйств. *Потребительская корзина* — это совокупность минимумов потребления конкретных продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Потребительская корзина разработана в среднем на душу населения и отдельно для мужчин (16—59 лет) и женщин (16—54 лет), пенсионеров и детей.

Стоимость потребительской корзины — прожиточный минимум, нижняя граница стоимости жизни, показатель минимального состава и структуры потребления материальных благ и услуг. Для работающих она обеспечивает сохранение работоспособности — это граница бедности, а для неработающих она обеспечивает лишь поддержание жизнеспособности — это уже граница нищеты.

Прожиточный минимум постановлением Правительства РФ во 2-м квартале 2000 г. в расчете на душу населения был равен 1185 руб., для трудоспособных — 1290, для пенсионеров — 894, для детей — 1182 руб.

*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 федеральным законом от 19 июня 2000 г. в следующих размерах: с 1 июля 2000 г. — 132 руб., с 1 января 2001 г. — 200 руб., с 1 июля 2001 г. — 300 руб.

*Минимальный размер пенсии* (пособия и стипендии) соответственно представляет собой ее нижний предел, устанавливаемый соответствующими нормативными актами. Он рассчитывается исходя из сложившегося уровня минимальной заработной платы и прожиточного минимума. Для пенсий и социальных выплат с 1 июля по 31 декабря 2000 г. использовался показатель — 83 руб. 49 коп., а с 1 января 2001 г. — 100 руб.

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.

Согласно Декларации прав и свобод человека и гражданина, пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума. Пока это обязательство не выполняется (табл. 4.1). Минимальный размер заработной платы носит в основном фискальный характер и не обеспечивает прожиточного минимума.

**Таблица 4.1.** Размеры социальных гарантий в соотношении с величиной прожиточного минимума в России, %

Социальные гарантии	1993	1995	1997	1999
МРОТ	39	10	19	10
Тарифная ставка 1-го разряда ЕТС оплаты труда в бюджетной сфере	41	19	18	10
Минимальный размер пенсии по старости	63	27	25	15
Ежемесячное пособие на детей	19	8	15	7
Минимальная стипендия в вузах	39	10	38	19

Высокий уровень дифференциации регионов Российской Федерации по уровню экономического и социального развития ставит остро вопрос о необходимости проведения *эффективной региональной социальной политики*. Региональная политика должна учитывать разнообразие природно-географических, национально-культурных факторов, своеобразие хозяйственного комплекса и научно-технического потенциала регионов. Она направлена на формирование, разностороннее и гармоничное развитие регионов России, на всемерное использование благоприятных и ограничение действия негативных региональных факторов, на достижение общих стратегических целей и задач социального развития страны и ее регионов. Цель региональной социальной политики — обеспечить достойный уровень благосостояния населения в каждом регионе, примерно равные жизненные шансы для всех граждан

страны независимо от места рождения и жительства. Региональная политика призвана обеспечить компромисс экономической эффективности и социальной справедливости, общероссийских и региональных интересов. Таким образом она способствует снижению внутреннего социального напряжения в регионах, сохранению целостности и единства страны. Региональная социальная политика проводится на разных уровнях: на уровне государства, на уровне субъектов Федерации, на уровне местного самоуправления.

Стабилизация социально-экономической ситуации в стране, смягчение различий в уровне доходов и уровне жизни различных доходных групп, поддержка отраслей, оказывающих социальные услуги, — по этим основным направлениям региональной социальной политики проводится разработка мероприятий с учетом объективных особенностей каждого региона. Чтобы обеспечить социальные гарантии, равные качество и условия жизни для населения вне зависимости от места проживания, принимаются меры по *выравниванию межрегиональных различий* в доходах, уровне занятости, социальной инфраструктуре, транспортной сети, обеспечению на всей территории страны государственных дифференцированных стандартов при централизованной бюджетной финансовой поддержке. В первую очередь мероприятия в рамках региональной социальной политики направлены на жизнеобеспечение зон и регионов с особо сложными условиями хозяйствования, государственное регулирование социально-экономического развития районов Севера, поддержку районов экологического бедствия, стихийных и техногенных катастроф, зон со сложными демографическими и миграционными проблемами, на развитие отсталых регионов.

Основным инструментом региональной социальной политики является *бюджетное выравнивание*. Реальные потребности регионов в бюджетных ресурсах оцениваются на основе социальных стандартов и финансовых нормативов. Формы оказания федеральной помощи регионам на социальные цели имеют вид целевых трансфертов, дотаций, инвестиционных субвенций (на образование, здравоохранение, социальную защиту населения и др.). При этом регионы группируются с учетом их экономического потенциала, географического положения, природных условий.

Другой не менее важной формой участия Центра в решении региональных социально-экономических проблем являются *государственные целевые программы* поддержки и развития регионов Российской Федерации. На их основе проводится структурная перестройка, формируются условия для привлечения инвестиций,

создания дополнительных рабочих мест и система финансовой помощи для обеспечения гарантированных государством социальных стандартов жизни населения. Совершенствуются методы формирования и реализации федеральных социальных программ регионального развития, повышается обоснованность отбора регионов для программной проработки их проблем. Программный метод позволяет осуществить комплексное решение проблем регионов, оказавшихся в наиболее сложной социально-экономической ситуации. В настоящее время приняты и реализуются федеральные программы социально-экономического развития регионов: Республики Мордовии, Чувашской Республики, Республики Северной Осетии — Алании, Республики Саха (Якутия), Брянской области, Ростовской области, Санкт-Петербурга, Курильских островов, Дальнего Востока и Забайкалья.

Вопросы социального развития являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В ведении РФ находятся: разработка федеральных программ социального развития; минимальные социальные стандарты в области труда, пенсионного обеспечения, пособий; здравоохранение, образование, культура. В ведении субъектов РФ находятся: разработка и реализация региональных социальных программ; предоставление адресной социальной помощи; обеспечение нормального функционирования учреждений социальной инфраструктуры; решение других проблем труда и быта людей.

**Основные направления социальной политики государства**

Основными направлениями социальной политики государства являются:

**1. Повышение уровня жизни населения.** Под уровнем жизни понимаются обеспеченность населения необходимыми материальными благами и услугами, достигнутый уровень их потребления и степень удовлетворения разумных (рациональных) потребностей. Денежная оценка благ и услуг, потребляемых в среднем домохозяйстве, представляет собой стоимость жизни. Можно выделить четыре уровня жизни: (1) достаток — уровень, обеспечивающий всестороннее развитие; (2) нормальный — обеспечивающий восстановление физических и интеллектуальных сил; (3) бедность — на уровне сохранения работоспособности; (4) нищета — поддержание жизнеспособности по биологическим критериям. Уже бедность считается недопустимо низким уровнем жизни. Важнейшими составляющими уровня жизни являются доходы населения и соцобеспечение. ООН разработана система показателей уровня жизни, которая включает (сле-

дующие показатели): рождаемость, смертность, санитарно-гигиенические условия жизни, потребление продовольственных товаров, жилищные условия, занятость, образование, культура, отдых, транспортные средства, свобода человека (правовая защита).

Правительством РФ в рамках проведения эффективной социальной политики предусматривается в 2000—2003 гг. повышение реальных денежных доходов населения на основе ликвидации задолженности по заработной плате и социальным пособиям, повышения финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов, усиления социальной и экономической роли оплаты труда, совершенствования пенсионного обеспечения, оказания социальной помощи на основе учета прожиточного минимума при государственных гарантиях получения минимальных денежных доходов.

В целях роста заработной платы предполагается обеспечить рост производства и реализации продукции, повышение эффективности труда, оптимизацию численности работников на предприятиях. Повышение минимального размера оплаты труда (МРОТ) и минимального размера пенсии предусматривается осуществить на основе ежегодного установления в федеральном бюджете соотношения между этими показателями и величиной прожиточного минимума.

2. Важным направлением социальной политики государства является *формирование эффективной системы социальной защиты*. Беднейшие слои населения, к которым относятся, как правило, те, кто уже или еще не в состоянии самостоятельно обеспечить минимальный уровень жизнедеятельности — больные, инвалиды, старики, многодетные семьи, нуждаются в первую очередь в социальной защите со стороны государства. В стране создаются фонды дешевого муниципального жилья, функционируют бесплатные государственные школы, студенты из малообеспеченных семей получают специальные стипендии, скидки по оплате обучения, целевые кредиты на период учебы, лицам с низким уровнем доходов или с определенными заболеваниями предоставляются бесплатное или льготное медицинское обслуживание, помощь в приобретении необходимых медикаментов. Разработана программа социальной интеграции инвалидов, адаптации военнослужащих, обеспечения их занятостью и жильем и др. Проводится работа по созданию сети центров комплексного социального обслуживания, отделений социальной помощи на дому. Каждый гражданин независимо от уровня его доходов также обеспечивается со стороны государства определенным минимумом жизненно необходимых благ.

В стране действует единая система пособий для поддержки материнства, отцовства и детства. Пособия подразделяются на пять видов: по беременности и родам; женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; при рождении ребенка; на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет; пособие на ребенка. Порядок назначения и выплаты названных пособий устанавливается Правительством РФ.

Согласно «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года», подготовленной Центром стратегических разработок, предполагается переход к «субсидарному» государству, которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. Граждане, имеющие собственные источники финансирования социальных потребностей, должны будут полностью оплачивать все жилищные и коммунальные платежи и получение профессионального образования, а также оплачивать значительную часть по медобслуживанию, школьному образованию, пенсионному страхованию. Большая часть этих услуг будет предоставляться на конкурсной основе предприятиями негосударственных форм собственности.

Главными в современном реформировании системы социальной защиты признаны следующие направления: приведение расходов в соответствие с возможностями государства, замена бюджетных субсидий на адресную помощь, согласование социальной поддержки с материальным положением семей, перевод небедных на социальную страховую основу по принципу обязательности и солидарности. Полномочия по определению размеров и форм социальной помощи считается необходимым перенести на региональный и местный уровень. Механизмы адресности могут варьироваться по регионам в зависимости от конкретных условий и возможностей. Потребности регионов в адресной помощи будут учитываться в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов на основе показателей доли бедных домохозяйств и глубины бедности.

Федеральный закон «О прожиточном минимуме» предполагает выплаты по заявительному принципу только тем, кто обеспечен ниже регионального прожиточного минимума, только из местных бюджетов (денежные выплаты, талоны на питание). Ведомственные льготы по оплате коммунальных, транспортных услуг население должно оплачивать полностью, а потом получать компенсации по ведомствам, предоставившим льготы.

Финансирование социальной защиты населения осуществляется федеральным бюджетом и специализированными внебюджетными фондами (фондом социального страхования, пенсионным и др.), а практическая помощь организуется местными органами власти, общественными и благотворительными организациями, церковью.

В целях высвобождения необходимых для адресной помощи средств предполагается сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу. Будет ограничено общее число видов и льгот, предоставляемых одной семье. Категориальные льготы на федеральном уровне сохранятся только ветеранам ВОВ, инвалидам войны, ликвидаторам аварии на Чернобыльской АЭС, героям Советского Союза и России. Они будут выплачиваться из федерального бюджета. Льготы для государственных служащих, правоохранительных органов и военных предполагается также перевести в форму денежных выплат и включить в заработную плату.

3. 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.

«Стратегией развития Российской Федерации до 2010 года» в качестве приоритетных задач объявляются увеличение занятости на основе развития системы социального партнерства, повышение гибкости рынка труда и мобильности рабочей силы, повышение эффективности программ обеспечения занятости населения. Предполагается полнее учитывать региональную специфику рынка труда и сконцентрировать ресурсы Фонда занятости населения в регионах с повышенным уровнем безработицы. Расширятся полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления в определении условий и порядка выплаты пособий по безработице и мер в области активной занятости населения. Ожидается повышение занятости в связи со снижением налоговой нагрузки на фонд оплаты труда. Раньше эти налоги ограничивали деловую активность и снижали стимулы по созданию новых рабочих мест. В целях повышения мобильности рабочей силы будет совершенствоваться трудовое законодательство. Развитие трудовых отношений предполагается на базе устойчивого баланса интересов работников, работодателей и государства. Должны активизировать свою работу профсоюзы, особенно на уровне предприятий и организаций.

**4. Регулирование миграционных процессов.** В последние годы миграции являются важным фактором социального развития. Федеральная миграционная служба функционирует с 1992 г. Особенно остро стоит проблема вынужденных переселенцев и беженцев. Количество переселенцев и беженцев, имеющих официальный статус, достигло 1,2 млн чел. Основным очагом мигрантов является Северный Кавказ (всего же в России насчитывается 68 зон международных конфликтов). Большую проблему также составляет миграция рабочей силы. Официально она невелика — 300 тыс. чел., но нелегальная — около 1,5 млн чел., только в Москве — 200 тыс. чел. Идет выезд населения из районов Севера. Основной механизм реализации данного направления социальной политики — целевые миграционные программы, например долговременная программа «Миграция». Основными целями программы являются: обеспечение свободы передвижения, регулирование потоков мигрантов, создание благоприятных условий для репатриантов и мигрантов из стран СНГ и Балтии, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам, соблюдение государственных интересов, преодоление последствий стихийной миграции, создание условий приема мигрантов, условий для реализации прав мигрантов, обеспечение гуманного отношения к мигрантам. Осуществляются также и региональные программы. Уже начата выплата компенсаций за утраченное жи-

лье, часть мигрантов проходят курсы оздоровления и реабилитации. Действуют законы «О беженцах», «О вынужденных переселенцах». Разработан проект закона «Об иммиграции в Россию».

**5. Совершенствование пенсионной системы.** В настоящее время делаются попытки ее реформирования для предотвращения кризиса, повышения надежности. Основное в содержании реформы — переход от всеобщей распределительной системы к смешанной, со значительной долей накопительных элементов. Всего предполагается 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. Разработана «Программа пенсионной реформы». Она включает статистическое обследование контингента, уточнение применения индивидуальных коэффициентов, эксперименты по накопительному пенсионному страхованию, по внедрению профессиональных пенсионных систем. Разработаны проекты федеральных законов «Об основах пенсионной системы в РФ», «О государственных пенсиях», «О профессиональных пенсионных системах».

В «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» предполагается решить в данной области две основные проблемы: (1) обеспечить текущую финансовую устойчивость пенсионной системы и повышение реального размера пенсий; (2) в долгосрочном плане предотвратить кризис пенсионной системы в связи с процессом старения населения. Средняя пенсия согласно стратегии должна превышать прожиточный минимум пенсионера, минимальная пенсия должна составлять не менее 80% прожиточного минимума. В целях повышения финансовой устойчивости пенсионного фонда будет осуществлен переход к смешанной (по инфляции и заработной плате) индексации пенсий. Для решения второй проблемы предполагается внедрение механизмов накопительного финансирования пенсий для работающего населения и реформирование действующей распределительной пенсионной системы. В дальнейшем накопительные пенсии станут основным фактором дифференциации пенсий. Все граждане независимо от возраста будут иметь единую ставку взносов на именные накопительные счета в Пенсионном фонде РФ. Ставка будет поэтапно повышаться с 2 до 9,5%,

а ставка взносов в распределительную систему при этом будет снижаться на величину накопительного взноса при неизменной общей ставке страховых взносов в Пенсионный фонд России. Накопительный взнос образуют пенсионные резервы, которые будут инвестироваться через систему уполномоченных инвестиционных компаний на основе открытых конкурсов. Но даже эти меры не позволят в перспективе избежать снижения размера пенсий по отношению к заработной плате, поэтому стратегией предусматривается поэтапное повышение пенсионного возраста и реформирование системы досрочного ухода на пенсию.

**6. 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. «Стратегией развития Российской Федерации до 2010 года» предполагается полное финансирование программы государственных гарантий с 2002 г., увеличение расходов на здравоохранение на 25% , рационализация структуры медицинских услуг без снижения общего объема лечебной помощи. Основным держателем средств будут фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС) субъектов Федерации. Сформулированы четкие требования к регионам и органам местного самоуправления в отношении платежей за неработающее население и целевые трансферты из федерального бюджета в ФОМС. Повышение эффективности системы государственного социального страхования объединение ФОМСА и Фонда социального страхования в будущем позволит усилить контроль за выплатой пособий по нетрудоспособности на основании сведений о характере заболевания, оказанной медицинской помощи.

«Стратегией развития Российской Федерации до 2010 года» предполагается введение единого социального налога, т.е. объединение всех страховых взносов. Это означает начало перехода от системы социального страхования к системе социального обеспечения. Средства единого социального налога не будут поступать в бюджет, а будут зачисляться на счета внебюджетных фондов в федеральном казначействе. Будет действовать зачетная система, которая предусматривает вычет работодателем сумм на оплату больничных листов. Есть предложения и по консолидации в бюджет средств на оплату по безработице. Через бюджет они будут перераспределяться более эффективно и справедливо. Целью введения социального налога является улучшение администрирования, повышение соби-

раемости, снижение количества проверяющих деятельность предприятий (сейчас имеют это право все государственные внебюджетные фонды). Сборами социального налога будет заниматься налоговая служба, но только сборами. Наряду с положительными эффектами от введения единого социального налога есть опасения разрушения таким образом системы социального страхования, которая действует в России с 1903 г., нарушения связей между взносами и выплатами в отличие от страховых.

Одним из самых действенных средств проведения социальной политики государства являются *федеральные целевые социальные программы (ФЦП)*. Они разрабатываются соответствующими министерствами и ведомствами и представляются Правительством РФ в Государственную Думу для утверждения. Формирование перечня программ осуществляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации. Они финансируются из бюджета или из средств государственных внебюджетных фондов по строго целевому направлению. Программы обязательно содержат технико-экономическое обоснование, прогноз ожидаемых результатов реализации программы, сведения о распределении объемов и источников финансирования.

■ *Федеральная целевая программа содействия занятости населения*. Она включает такие мероприятия, как: совершенствование законодательства в данной сфере, создание и сохранение рабочих мест, организацию мониторинга профессионального состава рабочей силы и разработку прогнозов потребности в рабочей силе по профессиям и специальностям, разработку и реализацию территориальных программ развития человеческих ресурсов, поддержку предпринимательства, социального партнерства на рынке труда, государственную поддержку на региональных рынках труда, содействие занятости беженцев и вынужденных переселенцев, регулирование трудовой миграции, улучшение функционирования рынка труда, стабилизацию финансового состояния Фонда занятости и т.д.

■ *Федеральная программа развития образования* рассчитана на срок реализации 2000—2005 гг. В ней дана характеристика всех уровней образования, выявлены основные проблемы, цели и задачи развития системы образования. В программе также обоснованы основные направления развития системы, государственные и социальные гарантии обучающимся и работникам, научное сопровождение программы, предусмотрено обеспечение кадрами, материально-техническое и финансовое обеспечение. В системе мероприятий по реа-

лизации программы определены сроки и ответственные исполнители. Программа принята на уровне федерального закона от 10 апреля 2000 г. В настоящее время в области образования также осуществляется Федеральная целевая программа «Русский язык».

■ *Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты»* нацелена на ускорение сроков обеспечения жильем граждан, увольняемых и уволенных с военной службы, и членов их семей, мобилизацию бюджетных и внебюджетных ресурсов для предоставления этим гражданам средств на приобретение жилья, привлечения внебюджетных средств для завершения начатого строительства. Программа была принята 20 января 1998 года и рассчитана на 5 лет.

■ Реализуется *федеральная программа развития социального обслуживания семьи и детей*, включающая создание в регионах сети учреждений социального обслуживания семьи и детей, оказание государственной поддержки в оснащении их медицинским оборудованием, автотранспортом, средствами связи, компьютерной техникой; организацию подготовки специалистов в области социальной работы с детьми и семьями. Реализация программы осуществляется на основе государственных контрактов, заключаемых Министерством труда и социального развития РФ со всеми исполнителями программных мероприятий.

■ Разработана и реализуется *федеральная целевая программа «Сохранение и развитие культуры и искусства Российской Федерации»*. Здесь предусматривается реформирование организационных и экономических механизмов для создания благоприятных условий для привлечения внебюджетных источников финансирования, создание эффективного финансово-хозяйственного механизма и внедрение программно-целевых, контрактных и инвестиционных методов финансирования. Предусматривается дальнейшее совершенствование законодательства и внесение изменений в Федеральный закон «Основы законодательства о культуре». Предполагается также организация всероссийской системы мониторинга в области культуры. Управление культурой осуществляется на основе взаимодействия органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, развития как государственных, так и негосударственных организаций культуры, фондов, творческих союзов. Основными задачами программы являются: развитие и сохранение культурного наследия, подготовка творческих кадров, развитие международного и межрегионального культурного сотрудничества. На региональном и местном уровнях реализуются программы разви-

тия культуры с учетом местных, национальных и других особенностей, поддерживаются культуры малочисленных народов.

В соответствии с федеральными целевыми программами здравоохранения «Сахарный диабет», «Вакцинопрофилактика», «Неотложные меры борьбы с туберкулезом», «Анти-ВИЧ/СПИД» и другими государство регулирует процесс реформирования отрасли в направлении более полного удовлетворения потребностей населения в качественной, доступной медицинской и лекарственной помощи, создания условий для здоровой жизни людей, конкуренции лечебно-профилактических учреждений независимо от форм собственности, укрепления их хозяйственной самостоятельности, увеличения разнообразия организационно-правовых форм медицинских организаций, координации управления, уточнения надзорных полномочий на федеральном и региональном уровнях. Но наиболее важными сейчас являются задачи обеспечения полного финансирования программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, оптимизации структуры медицинских услуг, совершенствования нормативной базы, в том числе разработка минимальных социальных нормативов обеспечения лекарственными средствами. В настоящее время идет разработка федерального законодательства о медико-социальном страховании, разрабатывается подушевой принцип финансирования здравоохранения, переход к единым методам оплаты медицинской помощи. Расходы государства на здравоохранение составляют около 2% ВВП, тогда как в экономически развитых странах эта доля — 10—15%. Бюджетное финансирование пока не обеспечивает населению необходимого объема бесплатной медицинской помощи. Государство занимается регулированием процесса предоставления дополнительных платных медицинских услуг.

Большое внимание уделяется реализации федеральной президентской программы «Дети России» и федеральной программы «Молодежь России». В федеральном бюджете предусмотрены целевые расходы на социальную поддержку семьи, женщин, детей и молодежи; создаются внебюджетные фонды поддержки материнства и детства, обеспечения жизненно важных гарантий семье.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется федеральная программа «Экологическая безопасность России». Она состоит из 19 локальных программ, призванных решать более частные задачи охраны окружающей среды, которые затрагивают либо отдельные регионы страны, например программа «Обеспечение охраны озера Байкал и рационального использования природных

ресурсов его бассейна», либо узловые проблемы отдельных аспектов природоохранной деятельности, например программа «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков». Финансирование этих стратегических программ осуществляется совместно федерацией и ее субъектами, причем в федеральном бюджете общий объем ассигнований имеет расшифровку в разрезе каждой из локальных программ.

*План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы* был утвержден распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-Р. В качестве первоочередных социальных задач правительства в нем выделены: обеспечение всеобщей доступности и достижение приемлемого качества базовых социальных благ — медицинского обслуживания и общего образования, повышение защиты социально уязвимых домохозяйств, для трудоспособного населения создание благоприятных экономических условий для обеспечения за счет собственных доходов более высокого уровня потребления, формирование правовых и организационных основ для развития институтов социально-культурной сферы и обеспечение высокого качества и широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг. План предусматривает опережающий рост ассигнований на социальное развитие по сравнению с другими направлениями государственных расходов.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

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. Перечислите федеральные целевые социальные программы и кратко охарактеризуйте их.

## ГЛАВА 5

# ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Планирование и прогнозирование — важные инструменты государственного регулирования, в том числе в рыночной экономике.

Необходимость общегосударственного планирования обуславливается многими причинами. Например, без планирования невозможно увязать интересы государства, отдельных регионов и хозяйствующих субъектов, часто не совпадающие или даже противоречащие друг другу.

Рыночная система обладает способностью к саморегулированию на основе рыночных цен, соотношения спроса и предложения, конкуренции. Однако во многих сферах саморегулирование действует недостаточно, например, в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Так, рынок может вызвать рост экологически грязных производств, если они являются прибыльными. Рыночная система обеспечить комплексное развитие экономики всех регионов, а не только обладающих наиболее благоприятными условиям не может. Рынок усугубляет региональные диспропорции, так как способствует перераспределению инвестиционных, финансовых, трудовых и других ресурсов в пользу регионов с развитой инфраструктурой, с высоким производственным потенциалом. Свободный рынок не может обеспечить макроэкономическую устойчивость экономики. Все эти проблемы может решать только государственное регулирование на основе планирования.

Общегосударственное планирование определяет основные направления развития социально-экономических систем и одновременно устанавливает конкретные задачи и мероприятия по достижению долгосрочных целей. Планирование — ведущий элемент системы управления, важный инструмент реализации социально-экономической политики государства.

В рыночной экономике общегосударственное планирование представлено бюджетным планированием, государственными социально-экономическими программами, государственными заказами, целевыми комплексными программами, планированием развития государственного сектора экономики.

В России период рыночного реформирования экономики характеризуется довольно негативным отношением к планированию. Это объясняется длительным периодом существования советской плановой системы, большим недостатком которой была чрезмерная детализация. По этой причине планы были трудновыполнимы.

В начале переходного к рынку периода вместо того, чтобы трансформировать планирование в другие, более подходящие к рыночным условиям формы, от планирования фактически отказались и заменили его разработкой прогнозов социально-экономического развития.

Однако общегосударственное планирование особенно важно в условиях перехода России к рынку, так как сложившаяся структура нашей экономики с высокой долей тяжелой промышленности, слабым развитием производства товаров и услуг не является рыночной. Для ее трансформации необходим комплекс целенаправленных мероприятий, реализация которых невозможна без продуманной программы, т.е. плана.

**Особенности планирования и прогнозирования. Виды планов и прогнозов** Планирование — это сложный многоступенчатый процесс. В масштабах государства он начинается с предплановых исследований, разработки прогнозов. Собственно планированием можно считать создание концепции социально-экономического развития государства, в которой формулируются цели и приоритеты, основные направления социальной, структурной, инвестиционной политики и др.

Общегосударственное планирование базируется на научно обоснованном прогнозировании. Прогнозирование социально-экономического развития государства — начальный этап процесса принятия плановых решений. Разделение процессов планирования и прогнозирования в значительной мере условно.

В условиях трансформации российской экономики возрастает неопределенность социально-экономической среды, усложняются связи, нарастают кризисные явления, поэтому роль прогнозирования особенно велика. Причем наиболее важное значение приобретает не простая экстраполяция сложившихся тенденций на будущее (пассивный прогноз), а активное прогнозирование, т.е.

определение вариантов социально-экономического развития исходя из поставленных задач и методов их достижения. К сожалению, пока макроэкономические прогнозы в России в значительной мере оторваны от задач экономического роста.

*Прогноз — научно обоснованная вариантная гипотеза о возможном состоянии объекта в перспективе в зависимости от характера прогнозного фона, а также о сроках и способах достижения намеченных целей.*

Все прогнозы можно разделить на две большие группы: базовые и социально-экономические. К базовым относятся демографические прогнозы, прогнозы природных ресурсов, научно-технического прогресса, экологический, внешнеэкономический, внешнеполитический, внутривнутриполитический и др. Социально-экономические включают прогнозы экономического роста, совокупного спроса, отраслевой структуры макроэкономики, уровня инфляции, уровня и качества жизни населения, занятости населения, прогнозы развития социальной сферы и пр.

В зависимости от логики исследования различают нормативный и поисковый прогнозы. Поисковый прогноз определяет возможные состояния объекта в будущем при условии сохранения существующих тенденций. Нормативный прогноз более сложен, он устанавливает возможные пути, методы, средства для достижения желаемого состояния объекта в будущем (цели), определяет, насколько реальны установленные цели.

Прогнозы делятся также на активные и пассивные в зависимости от возможностей воздействия на процессы социально-экономического развития, на варианты и инвариантные в зависимости от степени вероятности прогнозируемых явлений (инвариантный прогноз, при котором дается только один вариант развития событий в будущем, возможен при высокой степени определенности будущей среды), на точечные и интервальные по способу представления информации (например, «в прогнозируемый период ВВП возрастет на 5 %» — точечный прогноз, «ВВП возрастет на 5—7%» — интервальный).

По масштабу прогнозирования выделяют макроэкономические прогнозы, структурные (межотраслевые и межрегиональные), прогнозы развития отдельных секторов экономики, отраслевые, региональные прогнозы и пр.

По времени упреждения прогнозы классифицируются как долгосрочные (5—10 и более лет), среднесрочные (3—5 лет), краткосрочные (ежегодные, иногда квартальные), оперативные (до одного месяца).

Обычно прогноз имеет несколько сценариев. *Сценарий* — это описание будущего состояния объекта прогнозирования в зависимости от воздействия факторов прогнозного фона. Как правило, разрабатываются пессимистический, оптимистический и оптимально-реалистический сценарии. На макроуровне осуществляется разработка сценарных условий социально-экономического развития страны, в которых отражаются цели и приоритеты политики государства на прогнозный период и возможность их реализации в зависимости от степени осуществления намеченных мероприятий и влияния различных факторов.

Главное в планировании — определение целей и путей их достижения, обеспечение сбалансированности и пропорциональности развития отраслей и регионов. *Планирование* — это процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

Планы имеют конкретные числовые параметры (плановые показатели), отражающие конечные цели социально-экономического развития, промежуточные результаты, затраты ресурсов для их достижения.

Планы носят отчасти политический характер, соответствуют политике правительства, т.е. в основе выбора пути развития социально-экономической системы не всегда лежат только экономические критерии.

Планы создаются на основе прогнозов, из нескольких вариантов которых выбирается один, наиболее приемлемый. Иногда разрабатывается резервный, аварийный вариант плана. План необязательно точно соответствует выбранному варианту прогноза.

Социально-экономическое планирование осуществляется на всех уровнях управления:

- федеральном и региональном — органами государственного управления (федеральными и региональными);
- местном — органами местного самоуправления;
- на уровне предприятий.

Планирование можно разделить на директивное и индикативное, стратегическое и тактическое.

*Директивное планирование* — процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона. Особенность директивных планов состоит в их адресном характере, обязательности для исполнителей, установлении плановых заданий и распределении ресурсов для их выполнения. За реализацию директивных планов пре-

дусмотрена ответственность исполнителей. Вместе с тем в формировании таких планов исполнители участвуют слабо.

В условиях рынка сохраняются элементы директивного планирования в рамках государственного сектора экономики. Определенной степенью директивности обладают государственный бюджет, являющийся основным финансовым планом на макроуровне, федеральные целевые программы, планы поставок продукции для общегосударственных нужд. Для каждого предприятия его план также является директивным документом.

*Индикативное планирование* представляет собой процесс определения целей социально-экономического развития государства в виде конкретных параметров (индикаторов) и разработку преимущественно косвенных, экономических мер государственного воздействия для достижения установленных индикаторов.

Используются индикаторы, т.е. показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, внешнеэкономические связи и т.д.

Особенностью индикативного планирования является его рекомендательный характер. Хозяйствующие субъекты рыночного сектора экономики не обязаны выполнять индикативный план, но государство побуждает их к этому, используя как экономические методы (налоги, кредиты, субсидии, размещение государственных заказов и т.п.), так и правовые и административные (принятие законов и других нормативно-правовых актов и контроль за их выполнением).

Разрабатываемые многими странами индикативные планы фактически являются планами-прогнозами, так как ресурсная обеспеченность плановых заданий в перспективе имеет прогнозный характер, хотя в отношении государственного сектора такие планы более детальны.

Интересен опыт индикативного планирования во Франции. Основа индикативного плана французской экономики — обмен информацией между государством и частными предпринимателями и определение на этой базе совместимости их планов, выработка общей взаимоприемлемой стратегии экономического роста. При формировании индикативных планов различные субъекты имеют равные права, они одинаково заинтересованы в их реализации. При этом показатели плана не являются обязательными, они служат лишь ориентирами для организации деятельности субъектов рынка.

*Стратегическое планирование* отражает основные направления развития объекта. Оно включает выдвижение среднесрочных и

долгосрочных основополагающих целей и определение путей их достижения. Кроме того, обязательно предусматривает возможные изменения внешней и внутренней среды планируемого объекта и разрабатывает мероприятия, смягчающие негативные и усиливающие позитивные воздействия.

Стратегическое планирование должно осуществляться на всех уровнях управления, в том числе на общегосударственном. В настоящее время стратегическим планом на макроуровне в России можно в какой-то мере считать концепцию социально-экономического развития. Суть стратегического планирования состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущая роль в реализации которых принадлежит государству. Основная цель стратегического планирования — определение главных направлений социально-экономического развития государства, обеспечение достаточного потенциала для успешного развития национальной экономики. Стратегическое планирование, как правило, ориентировано на долгосрочную перспективу.

Стратегия может быть определена как комплексный план, предназначенный для достижения основных целей. Стратегические планы обладают как целостностью, так и гибкостью (в зависимости от конкретных условий реализации). Цели должны быть достижимыми (реальными для выполнения в плановый период).

*Тактическое (оперативное) планирование* — планирование отдельных операций, направленных на достижение стратегических целей и определение ресурсов для их осуществления. Тактическое планирование осуществляется в краткосрочном и среднесрочном периоде времени.

В зависимости от горизонта планирования выделяют *краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные планы*. В первую очередь должны определяться долгосрочные цели, затем — среднесрочные и краткосрочные, необходимые для достижения долгосрочных. Очень важно их разумное сочетание. Часто стремление к решению неотложных текущих задач приводит к потере основных ориентиров развития объекта планирования.

В Российской Федерации в настоящее время слабо представлены среднесрочное и долгосрочное планирование и прогнозирование, преобладает краткосрочное, связанное с бюджетным планированием. Между тем в России имеются давние традиции именно долгосрочного планирования. Отсутствует развитая система индикативного планирования, аналогичная созданной во многих ведущих в экономическом отношении странах мира (например,

во Франции, Японии и др.). Используются только отдельные элементы такого планирования, и термин «индикативное планирование» в законодательстве нашей страны не применяется. Система планирования еще не приняла формы и содержание рыночной. Выделяют также договорное и предпринимательское планирование. *Договорное планирование* регулирует коммерческие взаимоотношения субъектов рынка. Договорные планы реализуются в виде соглашений, контрактов о поставках и др.

*Предпринимательское планирование* осуществляется на предприятиях. Его основу составляют внутрифирменные планы, направленные на обоснование и выбор путей эффективного развития.

Государственные органы не вмешиваются в разработку планов экономических субъектов, тем не менее макроэкономическое планирование оказывает огромное влияние и на формирование планов на уровне предприятий и организаций, так как реализация общегосударственных планов осуществляется путем использования различных рычагов государственного регулирования — налоговых, кредитных, установления лимитов, размещения госзаказов и пр.

*План развития государственного сектора* — составная часть программы развития национальной экономики. Содержание этого плана определяется Федеральным законом о государственном предприятии. В Российской Федерации в план развития государственного сектора экономики включаются:

- показатели планов производственно-финансовой деятельности предприятий и учреждений государственного сектора;
- программа приватизации и приобретения имущества в государственную (муниципальную) собственность;
- предельная штатная численность государственных (муниципальных) служащих;
- план предоставления услуг бюджетными учреждениями;
- план получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом;
- программа повышения эффективности использования федеральной собственности.

В развитых странах широко применяется система контрактов как основного инструмента планирования деятельности государственных предприятий.

Наиболее распространенной формой планирования в современном мире является программирование. Речь идет как о комплексных программах социально-экономического развития, так и о целевых программах, разрабатываемых для решения отдельных проблем.

*Программирование* социально-экономического развития включает разработку программ развития экономики и социальной сферы всего государства и отдельных регионов, а также межотраслевых комплексов. Государственное программирование является важным инструментом стратегического планирования. Программы определяют основные направления структурной, инвестиционной, социальной, научно-технической политики государства. Программа — конкретный документ, которому присуща определенная степень директивности. Они могут быть федеральными, федерально-региональными, региональными и комплексными программами социально-экономического развития.

*Федеральные программы* разрабатываются для решения важных общегосударственных проблем, например развития отдельных секторов экономики. Финансируются в значительной степени из федерального бюджета.

*Федерально-региональные программы* нацелены на решение наиболее значимых региональных проблем, оказывающих влияние на экономику всей страны.

Федеральные и федерально-региональные программы финансируются частично из федерального бюджета, частично из других источников.

*Региональные программы* могут быть как локальными, так и частью республиканских или общегосударственных программ. Они действуют в пределах административно-территориальных единиц, разрабатываются прежде всего для решения социально значимых проблем. Утверждаются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

По временной продолжительности целевые комплексные программы бывают долгосрочными (свыше 5 лет) и среднесрочными (до 5 лет).

СССР имел довольно большой опыт разработки и реализации целевых программ. Начало было положено в 1920 г. знаменитым планом ГОЭЛРО (Государственным планом электрификации России). В 1932 г. была разработана программа «Большая Волга» для решения проблем судоходства и орошения засушливых земель, снабжения хозяйства дешевой электроэнергией. В связи с началом войны в 1941 г. был разработан мобилизационный план, в состав которого входила краткосрочная государственная программа перемещения производительных сил с запада на восток. В 1954 г. начала осуществляться программа подъема целинных и залежных земель в Западной Сибири и Казахстане, в 1963 г. — комплексная программа химизации промышленности как условия подъема сельского хозяйства, в 1967 г. — комплексная программа развития экономики и культуры народностей Севера, в 1972 г. — комплексная программа научно-технического прогресса, в 1974 г. — комплексная програм-

ма преобразования Нечерноземной зоны РСФСР, в 1982 г. — Продовольственная программа СССР, в 1983 г. — Энергетическая программа СССР, в 1984 г. — долговременная программа мелиорации, в 1985 г. — комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг, комплексная программа химизации народного хозяйства СССР.

Целевые комплексные программы представляют собой плановые документы, разрабатываемые на основе программно-целевого метода планирования для решения наиболее важных проблем. Сущность этого метода заключается в выборе целей социально-экономического развития объекта, определении задач для каждого этапа и конкретных мероприятий по их достижению.

Важное условие разработки целевых программ — правильное определение приоритетов для каждого периода времени и объектов управления разного уровня. На макроуровне важно определить главные социально-экономические задачи развития народного хозяйства. На уровне отраслей и регионов — приоритеты, обеспечивающие достижение основных задач государства (они должны быть основными и для этого уровня), и приоритеты, не связанные с ними. Приоритеты можно разделить на группы:

- структурные приоритеты — развитие отдельных отраслей или регионов;
- приоритеты научно-технического прогресса;
- социальные приоритеты;
- приоритеты в области совершенствования управления и хозяйственного механизма.

К глобальным приоритетам развития экономики любой страны относятся повышение уровня и качества жизни людей, обеспечение целостности и неприкосновенности своей территории, обеспечение расширенного воспроизводства в будущем. Из этих приоритетов вытекают приоритеты более низкого порядка, например первоочередного развития определенных отраслей или групп отраслей в отдельные периоды времени или ускоренного развития некоторых регионов, оказывающих влияние на экономику всей страны, и др. На уровне хозяйствующих субъектов также устанавливаются приоритеты. Только правильное определение приоритетов разного порядка, их соответствие друг другу, непротиворечивость могут обеспечить следование всей социально-экономической системы перспективным целям.

Многие цели могут быть взаимоисключающими, потому что регулирование развития одного объекта неизбежно оказывает влияние на другие. Например, преимущественное развитие какого-то региона, обладающего эффективными природными ресурсами,

ускоренное освоение которых необходимо для решения макроэкономических задач, возможно, вызовет отток трудовых ресурсов из других регионов, изменение специализации приграничных территорий и др. Поэтому кроме целевых программ обязательно принятие комплексных государственных программ социально-экономического развития.

Важный принцип государственного экономического программирования — соподчиненность целей, согласованность мероприятий между собой по ресурсам и исполнителям. Недостаток комплексных программ в России — их слабая перспективная направленность.

Особо выделяются *чрезвычайные программы*, разрабатываемые для экстремальных ситуаций, например, для ликвидации последствий стихийных бедствий, смягчения надвигающегося социального взрыва, восстановления разрушенного войной хозяйства и др. Особенность таких программ — высокая доля административных методов в механизме их реализации.

Инициатором разработки целевых комплексных программ является заказчик. Заказчиком могут быть органы исполнительной власти разного уровня. Заказчик выбирает разработчиков программы.

По содержанию целевые комплексные программы делятся на социально-экономические, научно-технические, производственно-экономические, экологические, организационно-хозяйственные и т.п.

Федеральные целевые программы являются важным инструментом реализации структурной политики государства.

Каждая федеральная целевая программа имеет паспорт, который содержит следующие сведения: наименование программы, наименование решения о разработке программы, государственный заказчик, основные разработчики программы, цель программы, задачи, сроки реализации, основные направления, ответственные за исполнение программных мероприятий (головные исполнители), объемы средств и источники финансирования, ожидаемые конечные результаты реализации, система управления и контроля. В программе дается оценка эффективности ее реализации.

Качество разработки и реализации целевых комплексных программ в Российской Федерации пока оставляет желать лучшего. Во-первых, их слишком много, поэтому не соблюдаются принципы увязки по ресурсам и между собой, вследствие чего они в большинстве своем не выполняются до конца. Во-вторых, зачастую они разрабатывались еще в условиях жесткого планирования, и механизм их реализации не приспособлен к рыночным условиям.

В 2000 г. заканчивается срок реализации более 100 федеральных целевых программ, предусматривается радикальное сокращение их количества.

**Организация  
планирования и  
прогнозирования  
на макроуровне**

Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ опреде-

лил основные элементы планирования на общероссийском уровне, общий порядок разработки и ввода в действие планов.

В систему государственного планирования вошли: концепция социально-экономического развития России на долгосрочную и среднесрочную перспективу, государственные прогнозы и программы социально-экономического развития страны на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Как отмечалось, планирование тесно связано с социально-экономическим прогнозированием. В соответствии с ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» *государственное прогнозирование представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования.*

Государственные прогнозы могут быть скорее названы планами-прогнозами, так как представляют собой не просто научно обоснованные представления о характере протекания процессов в будущем, а содержат предложения по объемам государственных инвестиций, по реализации государственных программ и пр.

Начиная с 1992 г. ежегодно в РФ разрабатываются текущие прогнозы социально-экономического развития. После принятия Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» и постановления Правительства РФ «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2000 гг., прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2005 годы» от 27 ноября 1995 г. № 1170 прогнозы приобрели среднесрочный (на 5 лет) и долгосрочный (на 10 лет) характер.

С 1999 г. показатели прогноза социально-экономического развития страны увязываются с показателями федерального бюджета.

Государственные прогнозы социально-экономического развития РФ разрабатываются: (1) в целом по Российской Федерации; (2) по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики; (3) по регионам; (4) по государственному сектору экономики.

Базовыми для разработки прогнозов социально-экономического развития являются демографические, экологические, научно-технические, внешнеэкономические, социальные и другие прогнозы.

*Долгосрочные* государственные прогнозы социально-экономического развития РФ разрабатываются раз в пять лет на десятилетний период. На их базе разрабатываются *среднесрочные* прогнозы на период от трех до пяти лет. Эти прогнозы ежегодно корректируются. *Краткосрочные* прогнозы разрабатываются каждый год, они являются наиболее детальными в системе прогнозных документов.

Прогнозы разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития РФ используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

На основе прогноза на долгосрочную перспективу Правительство РФ организует разработку *концепции социально-экономического развития Российской Федерации* — это система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Прогнозы и концепция социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу подлежат обязательному опубликованию.

В послании Президента страны при вступлении в должность к Федеральному Собранию отражается содержание концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, характеризуется состояние экономики страны, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления их реализации; характеризуются задачи, подлежащие решению на макроуровне.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу — политическая система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств для их достижения. В ее основе — положения послания Президента. В

программе отражаются итоги социально-экономического развития РФ за предыдущий период, дается характеристика состояния экономики страны и содержатся концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, макроэкономическая политика, институциональные преобразования, инвестиционная и структурная политика, аграрная, экологическая, социальная политика, региональная экономическая политика и внешнеэкономическая политика.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Президент РФ анализирует ход выполнения программы, уточняет ее с выделением задач на предстоящий год.

Во всех прогнозах, концепциях и программах имеются разделы по развитию государственного сектора экономики. Они включают показатели его функционирования и развития, получения и использования доходов от распоряжения государственным имуществом, а также оценку эффективности использования федеральной собственности и пакетов акций и программу повышения эффективности использования федеральной собственности.

*Федеральные целевые программы (ФЦП)* разрабатываются, как уже отмечалось, для решения основных экономических и социальных проблем. Каждая ФЦП имеет свой паспорт, в котором содержатся: содержание проблемы, цели и задачи программы, основные пути решения поставленных программой задач, источники, объемы финансирования, механизмы реализации, оценка эффективности, организация управления программой и контроль за ходом ее реализации.

Проекты ФЦП направляются на экспертизу в Экспертный совет при Правительстве РФ. Государственные заказчики программ ежегодно представляют в Министерство финансов отчет о ходе выполнения программ и использовании финансовых ресурсов, на основании которого Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ готовят доклад для представления его в Правительство РФ.

ФЦП финансируются не только за счет федерального бюджета, но и за счет бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных источников. Внебюджетными источниками средств могут быть кредиты банков, специально создаваемые внебюджетные фонды (формируемые из отчислений, производимых участниками программ), средства заинтересованных иностранных инвесторов и т.п.

Некоторым федеральным программам, прежде всего имеющим социальную и политическую значимость, присваивается статус *президентских программ*. Например, ФЦП «Дети России», «Уничтожение запасов химического оружия Российской Федерации», «Развитие гражданской авиационной техники России», «Российские верфи», «Развитие электронной техники в России», «Внутренние водные пути», «Создание технических средств связи, телевидения и радиовещания», «Национальная технологическая база», «Дороги России», «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти» и др. Создан специальный орган — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

Подготовленные Правительством РФ плановые документы представляются для обсуждения в Государственную Думу. Среди них:

- проект федерального бюджета;
- итоги социально-экономического развития РФ за прошедший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;
- проект сводного финансового баланса по территории РФ;
- перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства РФ в предстоящем году;
- перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год;
- перечень и объемы поставок продукции для государственных нужд;
- проекты развития государственного сектора экономики.

Планирование и прогнозирование социально-экономического развития в Российской Федерации осуществляют законодательные и исполнительные органы.

Центральное место в этой системе занимает *Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации*. Оно осуществляет разработку и реализацию государственной социально-экономической политики, определяет пути развития экономики и методы ее эффективного регулирования.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 9 февраля 2000 г. № 111 Министерство экономического развития и торговли РФ осуществляет следующие функции:

■ Разрабатывает государственные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, ее регионов, отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, осуществляет прогнозные расчеты общеэкономических показателей системы национальных счетов.

■ Разрабатывает проекты программ и планов действия Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны.

■ Разрабатывает прогнозные и аналитические материалы по вопросам институциональных преобразований.

■ Разрабатывает сводный финансовый баланс по территориям РФ, в том числе по регионам.

■ Участвует в прогнозировании и оценке социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций.

■ Разрабатывает предложения о развитии государственного сектора экономики РФ, осуществляет анализ и прогнозирование его развития.

■ Подготавливает предложения и осуществляет методическое руководство работами по формированию и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ.

■ Участвует в формировании прогнозов объемов производства и необходимых инвестиционных затрат естественных монополий.

■ Разрабатывает с участием Министерства финансов РФ и других федеральных органов исполнительной власти адресную федеральную инвестиционную программу, осуществляет на ее основе формирование годовых лимитов государственных инвестиций, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

■ Осуществляет в установленном порядке конкурсный отбор и контроль за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд.

■ Подготавливает с участием Министерства финансов РФ и других федеральных органов исполнительной власти проект бюджета развития страны на соответствующий год.

■ Анализирует и прогнозирует совместно с Министерством промышленности, науки и технологий РФ и других федеральных органов исполнительной власти развитие научно-технического и технологического потенциала материального производства.

■ Участвует в подготовке мобилизационного плана, разрабатывает проект государственного оборонного заказа.

■ Разрабатывает совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ концепции и программы социально-экономического развития РФ по территориям.

■ Участвует в разработке проектов программ внешних заимствований.

*Министерство финансов РФ* также участвует в работе по комплексному анализу развития экономики, составлению прогнозов функционирования экономики, организует работу по составлению проекта федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, обеспечивает представление федеральными и региональными органами заявок на выделение финансирования из федерального бюджета, осуществляет методическое руководство в области финансово-бюджетного планирования, разрабатывает проекты программ внешних заимствований Российской Федерации и пр.

*Планирование федерального бюджета* в Российской Федерации осуществляется следующим образом. Президент РФ принимает решение о начале работы над составлением проекта бюджета. Правительство разрабатывает бюджетное послание Государственной Думе, которая выносит постановление о санкционировании доходной части бюджета и бюджетных ассигнований. Затем Правительство РФ уточняет проект бюджета, а Президент вносит его на рассмотрение в Государственную Думу. Происходит постатейное утверждение бюджета в форме государственного закона. При наличии разногласий в Госдуме Президент РФ имеет право отлагательного вето (отклонения и возвращения на рассмотрение и утверждение в Государственной Думе) отдельных статей государственного бюджета.

Принципиальным недостатком системы планирования и прогнозирования в Российской Федерации является совмещение выполнения функций регулирования, прогнозирования и контроля одними и теми же органами.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Каковы различия между директивным и индикативным планированием?
2. Покажите роль прогнозирования в системе общегосударственного планирования.
3. Охарактеризуйте основные виды целевых комплексных программ.
4. Какие плановые и прогнозные документы разрабатываются в Российской Федерации на макроуровне?

## ГЛАВА 6

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Рыночные отношения предусматривают функционирование предприятий и организаций различных форм собственности. В конкурентной борьбе на рынках участвуют на равных основаниях акционерные, арендные, частные, государственные предприятия.

Собственность представляет форму отношений между людьми по поводу присвоения материальных благ, и в особенности присвоения средств, факторов производства. Формы собственности предполагают способы распределения, обмена, потребления материальных благ, положение определенных групп, классов. При частной собственности отношения строятся на обособленном присвоении, при общественной — на совместном присвоении.

Предприятия частного сектора экономики различаются в зависимости от того, сколько (одно или несколько) лиц являются владельцами предприятия, от ответственности за деятельность предприятия, способа включения единоличных капиталов в общий капитал предприятия.

В настоящее время в экономике Российской Федерации взят курс на переход к системе, сочетающей частную, государственную и смешанную формы собственности на средства производства. Каждая форма собственности по-своему приспособляется к конкретной сфере экономики, специфическому виду экономической деятельности. Так как рынок предполагает свободу производственной и коммерческой деятельности, конкуренцию между производителями, то господство какой-либо одной формы собственности исключается.

Большим шагом в этом направлении является реализация программы разгосударствления и приватизации государственных и муниципальных предприятий.

**Цель приватизации, ее способы** Разгосударствление включает в себя как приватизацию, так и изменение функций государственного управления хозяйством. Последнее означает передачу государством функций непосредственного управления предприятиям или их объединениям. В ходе разгосударствления предприятие как государственный хозяйствующий субъект обретает полную самостоятельность и ответственность.

Приватизация как инструмент ликвидации монополизма государства на собственность — наиболее короткий путь к созданию конкурентной среды. Одним из критериев выбора способов приватизации стал размер предприятий. Для мелких предприятий с численностью работающих до 200 человек рекомендуется продажа на аукционах (по конкурсу). Для предприятий с численностью работающих более 1000 человек считается целесообразным преобразование в акционерное общество (табл. 6.1).

**Таблица 6.1. Основные показатели предприятий (объектов), подавших заявку на приватизацию**

Показатель	1993	1994	1995	1996	1997
Число предприятий (объектов), подавших заявку на приватизацию — всего	40 394	20 103	7 810	3 996	2 596
В том числе по формам собственности:					
• муниципальная	25 037	10 671	5 303	2 395	1 830
• субъектов Российской Федерации	7 910	4 048	1 174	781	426
• федеральная	7 447	5 384	1 333	820	330
Стоимость имущества — всего, млрд руб	2 855	4 739	2 357	2 828	2 605
В том числе по формам собственности:					
• муниципальная	161	277	485	330	1 000
• субъектов Российской Федерации	829	2 572	1 057	1 337	1 276
• федеральная	1 865	1 890	815	1 161	329
Списочная численность работников (на дату подачи заявки на приватизацию), млн чел.	11	7	1	0,5	0,1

Кроме этих способов приватизации действующее законодательство предусматривает: продажу долей (акций) в капитале акционерных обществ (товариществ); продажу имущества предприятия, сданного в аренду с правом выкупа; безвозмездную передачу.

Приватизация методом акционирования реализуется путем предоставления льгот трудовым коллективам приватизируемых предприятий по трем вариантам.

1. Предусматривается передача всем членам трудового коллектива одновременно и безвозмездно именных привилегированных неголосующих акций, составляющих 25% уставного капитала. Обыкновенные акции до 10% уставного капитала продаются по подписке членам трудового коллектива со скидкой 30% от их номинальной стоимости и предоставлением рассрочки до трех лет, при этом величина первоначального взноса не может быть менее 15% номинальной стоимости акций. Должностным лицам администрации (руководителю, его заместителю, главному инженеру, главному бухгалтеру) предоставляется право на приобретение обыкновенных акций по номинальной стоимости в пределах до 5% от величины уставного капитала.

2. Предполагается предоставление всем членам трудового коллектива права приобретения обыкновенных (голосующих) акций, составляющих до 51% от величины уставного капитала. В этом случае безвозмездная передача акций и продажа акций на льготных условиях не осуществляется. При преобразовании государственных и муниципальных предприятий в акционерные общества открытого типа комитеты по управлению имуществом по предложению администрации приватизируемого предприятия с согласия трудового коллектива могут предоставлять персонально работникам предприятий, входящим в единый технологический комплекс с приватизируемым предприятием, право участия в закрытой подписке на акции, проводимой среди работников приватизируемого предприятия. Общее количество акций, подлежащих продаже работникам приватизируемого предприятия и работникам предприятий, входящих с ним в единый технологический комплекс, не может превышать 51% от величины уставного капитала акционерного общества.

3. Если группа работников предприятия берет на себя ответственность за выполнение плана приватизации предприятия, недопущение его банкротства и получает согласие общего собрания трудового коллектива на заключение соответствующего договора, срок действия которого не может быть более одного года, то членам такой группы предоставляется право (опцион) на приобретение по истечении указанного срока и при выполнении условий упомяну-

того договора 20% уставного капитала в виде обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. На период действия договора указанной группе передается право на 20% голосующих акций, принадлежащих соответствующему фонду имущества. В план приватизации включаются условия договора, заключение которого с указанной группой соответствующим фондом имущества является обязательным. В договоре оговариваются обязательства членов группы и пределы их собственности (вносимым в виде залога) на сумму не менее 200 установленных законодательством России минимальных размеров месячной оплаты труда в расчете на каждого члена группы. При данном варианте всем работникам предприятия (включая членов группы) продаются обыкновенные акции, составляющие 20% величины уставного капитала, но на сумму не более 20 установленных законодательством России минимальных размеров месячной оплаты труда в расчете на одного работника, со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки на 3 года. При этом величина первоначального взноса не может быть менее 15% номинальной стоимости акций.

*Таблица 6.2. Структура приватизированных предприятий (объектов) по формам собственности и способам приватизации*

<i>Показатель</i>	1993	1994	1995	1996	1997
Число приватизированных предприятий — всего	42 924	21 905	10 152	4 997	2 743
В том числе по формам собственности:					
• муниципальная	26 340	11 108	6 960	3 354	1 821
• субъектов Российской Федерации	9 521	5 112	1 317	715	548
• федеральная	7 063	5 685	1 875	928	374
Структура приватизированных предприятий по способам приватизации, к итогу:	100	100	100	100	100
• акционирование	31,1	44,8	27,7	22,5	18,1
• продажа на аукционах	6,3	4,4	4,2	3,9	5,5
• коммерческий конкурс	30,4	24,0	15,9	8,9	9,6
• инвестиционный конкурс	1,3	1,2	1,1	0,7	0,5
• выкуп арендованного имущества	29,5	20,8	29,8	32,1	14,6
• продажа имущества	0	1,5	4,2	5,7	9,1

В процессе приватизации значительная часть акций приватизируемых предприятий осталась в собственности государства. Следовательно, многие предприятия с точки зрения формы собственности превратились в смешанные.

Особенность проведенного первого этапа приватизации состоит в открытом доступе к приватизации всех граждан России главным образом через приватизационные чеки (ваучеры), розданные вне зависимости от пола, возраста, характера занятости. И несмотря на многочисленные критические замечания ряда экспертов, главные цели этого этапа были достигнуты: сформирован широкий слой частных собственников; привлечены в производство инвестиции, в том числе иностранные; предложены мероприятия по социальной защите населения, а также защите прав частных собственников (акционеров).

Первоначальная чековая приватизация завершается появлением акционерных обществ, эмиссией акций и их реализацией на первичном рынке. На этом этапе формально преобразуются отношения собственности и создаются предпосылки для формирования у акционеров и работников предприятий предпринимательского и хозяйственного стилей поведения, создания акционерного механизма развития производства и повышения его эффективности и качества продукции. Создается нормативная база образования и функционирования акционерных обществ и устанавливается государственный контроль за выполнением законодательства.

По мере социально-психологической адаптации акционеров и работников предприятия к новым отношениям собственности осуществляется реальная трансформация этих отношений и зарождается мотивационный механизм роста и развития производства. Акционеры включаются в управление на основе возможностей акционерной демократии, формируется инвестиционная и дивидендная политика, складывается группировка акционеров, заинтересованных в перспективе доходов на основе роста и развития производства. Руководители и специалисты приобретают навыки и стиль рыночного поведения, реакции на изменение внешней среды.

Если первый этап приватизации предполагал главным образом бесплатную (с помощью ваучера) или на льготных условиях раздачу государственного и муниципального имущества, то второй этап предполагает продажу акций за деньги (табл. 6.3). Причем предусматриваются различные варианты продаж: аукционная продажа, передача пакетов акций в залог и доверительное управление, использование конвертируемых облигаций и производных

ценных бумаг при раскреплении пакетов акций из федеральной собственности.

*Таблица 6.3. Поступление средств от приватизации и их распределение, млрд руб.*

	1993	1994	1995	1996	1997
1	2	3	4	5	6
Получено денежных средств — всего	450	1 067	3 815	3 234	26 230
В том числе от приватизации предприятий, находившихся в собственности:					
• муниципальной	220	607	1 467	1 081	572
• субъектов Российской Федерации	67	144	354	326	1 302
• федеральной	163	316	1 994	1 827	24 356
Перечислено средств из поступившей выручки от приватизации — всего	355	984	3 570	2 805	24 706
В том числе:					
• в муниципальные бюджеты	130	399	961	909	662
• в бюджеты субъектов Российской Федерации	96	180	524	417	3 345
• в федеральный бюджет	71	117	1 140	898	17 960
• государственным органам, осуществляющим приватизацию	58	195	410	256	1 336

На этапе денежной приватизации и формирования инвестиционных фондов предусматривается создание структуры акционерной собственности и складывается твердое ядро акционеров, состоящее из образовавшегося на предыдущем этапе слоя предпринимателей, ставящих своей целью развитие производства и привлечение новых инвесторов. Политика в области формирования структуры акционерной собственности способствует появлению среднего класса и ограничивает имущественное расслоение. Постепенно акционерные общества будут осуществлять дополнительную эмиссию акций для реализации на фондовом рынке, что будет означать развитие вторичного рынка ценных бумаг. Акции этих предприятий, пройдя независимую экспертизу на надежность, будут иметь более высокий курс, чем те, которые реализуются акционерными обществами самостоятельно.

**Таблица 6.4. Основные характеристики  
акционерных обществ, образованных  
в процессе приватизации**

	1993	1994	1995	1996	1997
Число акционерных обществ, созданных в течение соответствующего года — всего	13 547	9 814	2 816	1 123	496
В том числе по формам собственности:					
• муниципальная	2 100	1 149	631	192	95
• субъектов Российской Федерации	6 028	3 744	859	393	221
• федеральная	5 419	4 921	1 326	538	180
Уставный капитал, млрд руб.	503	755	585	526	338
Акционерные общества, пакет акций которых закреплён в государственной и муниципальной собственности	439	1 496	698	190	84
из них акционерные общества, размер пакета акций которых в уставном капитале составлял, %					
• до 15	—	553	48	9	3
• 16—25	—	158	223	63	24
• 26—38	—	418	189	68	23
• 39—51	—	278	196	40	25
• свыше 51		89	42	10	9

На этом этапе следует ожидать трансформации ряда закрытых АО в открытые, перехода контрольного пакета акций в руки акционеров с более выраженным стилем рыночного поведения, перекупки акций обществ, не выдержавших конкуренции, банкротства наиболее слабых из них. Именно на данном этапе могут возникнуть сложные социальные проблемы, связанные с увеличением безработицы. Эти проблемы необходимо предвидеть и своевременно принять меры по их решению. Одна из мер заключается в диверсификации производства как по ассортименту выпускаемой продукции, так и по видам услуг и организации внутреннего рынка рабочей силы.

На завершающем этапе разгосударствления образуются крупные акционерные компании, осуществляется накопление капитала акционерными обществами, интенсивно развивается рынок

ценных бумаг и акционерный механизм дополняется собственным механизмом заемных средств, поскольку крупные компании в состоянии самостоятельно выкупать облигации, приносящие их владельцам более высокий доход, чем дивиденды по акциям. На этом этапе возможно широкое привлечение иностранного капитала и образование совместных компаний.

Длительность и сложность процесса развития предпринимательства приводят к необходимости программно-целевого управления этим процессом, поэтому во многом успех развития предпринимательства зависит от центральных органов государственной власти.

**Роль и развитие предпринимательства и малого бизнеса**

Перспективное развитие предпринимательства ориентируется на два основных направления.

**1.** Создание крупных организационно-хозяйственных структур, которое должно придать экономике стабильность и управляемость, открыть путь к широкомасштабной реализации научно-технических новаций.

**2.** Развитие малого бизнеса, которое должно создать конкурентную среду, обеспечить производству гибкость и индивидуализацию.

В рамках первого направления возникают достаточно мощные организационно-хозяйственные структуры нового типа— государственные, смешанные и частные корпорации, концерны, а также финансово-промышленные группы, способные успешно действовать на внутреннем и внешнем рынках. Органическое переплетение крупных и сверхкрупных производственных компаний с мощными и разветвленными финансовыми учреждениями (коммерческими банками, страховыми и инвестиционными институтами), а также с транспортными, торговыми и информационными структурами образует финансово-промышленные группы, располагающие поистине громадными производственными и финансовыми возможностями. Функционирование подобных групп является прогрессом современного общественного производства и одновременно условием его дальнейшего развития. Финансово-промышленные группы возникают и укрепляются под влиянием необходимости проведения широкомасштабных научных исследований и разработок, использования сложнейших технических и технологических комплексов, производственной кооперации, чтобы эффективно противостоять резким колебаниям деловой конъюнктуры. Кроме того, опыт развития ведущих западных стран показывает, что национальный капитал способен выдерживать конкуренцию с транснациональными корпорациями и иностранными финансово-промыш-

ленными группами, если сам структурируется в мощные финансово-промышленные образования, тесно взаимодействует с государственными органами, работает в правовом режиме, адекватно учитывающем особенности национальной и мировой экономики. В отличие от мощных финансово-промышленных групп малое предпринимательство, оперативно реагируя на изменения конъюнктуры рынка, придает рыночной экономике необходимую гибкость. Эта черта малого бизнеса приобретает в современных условиях особую значимость и силу быстрой индивидуализации и дифференциации потребительского спроса, ускорения научно-технического прогресса, возрастания ассортимента производимых товаров и услуг.

Кроме того, малый бизнес мобилизует значительные финансовые и производственные ресурсы населения, в том числе трудовые и сырьевые, которые ранее не использовались.

Существенный вклад вносит малый бизнес и в формирование конкурентной среды, что для высокомонополизированной экономики имеет первостепенное значение. Малый бизнес антимонополен по самой своей природе, что проявляется в различных аспектах его функционирования. С одной стороны, он благодаря многочисленным составляющим его элементам и их высокой динамике в гораздо меньшей степени поддается монополизации, нежели крупные предприятия. С другой стороны, при узкой специализации и использовании новейшей техники малое предпринимательство выступает в качестве серьезного конкурента, подрывающего монопольные позиции крупных корпораций.

Значительна роль малого бизнеса и в осуществлении прорыва по ряду важнейших направлений научно-технического прогресса, прежде всего в области электроники, кибернетики и информатики.

Очевиден вклад малого бизнеса и в решение проблемы занятости. В промышленно развитых странах на него приходится до 50—60% новых рабочих мест.

И наконец, велика роль малого бизнеса в смягчении социальной напряженности и демократизации рыночных отношений, поскольку именно малое предпринимательство является фундаментальной основой формирования среднего класса, следовательно, ослабления присущей рыночной экономике тенденции к социальной дифференциации. Все отмеченные преимущества обязывают государство оказывать всемерную поддержку малому бизнесу.

Под субъектами малого предпринимательства понимаются коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, обще-

ственных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов не превышает 25%, доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 23% и в которых средняя численность работников за отчетный период не превышает следующих предельных уровней (малые предприятия):

- в промышленности, строительстве и на транспорте — 100 чел.;
- в сельском хозяйстве и научно-технической сфере — 60 чел.;
- в оптовой торговле — 50 чел.;
- в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 чел.;
- в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 чел.

К субъектам малого предпринимательства относятся также физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Малые предприятия, осуществляющие несколько видов деятельности (многопрофильные), относятся к таковым по критериям того вида деятельности, доля которого является наибольшей в годовом объеме оборота или годовом объеме прибыли.

Налоговое законодательство сужает круг предприятий, относимых к малым. Субъектами малого предпринимательства, на которые распространяется упрощенная система налогообложения, учета и отчетности, признаются лишь индивидуальные предприниматели и организации с предельной численностью работающих (включая работающих по договорам подряда и иным договорам гражданско-правового характера) до 15 чел. независимо от вида осуществляемой ими деятельности.

В стимулировании развития малого предпринимательства возникает важный вопрос распределения полномочий между государственными органами федерального и регионального уровней. Для России с ее обширной территорией ответственность за поддержку предпринимательства объективно лежит в основном на регионах. Малый бизнес призван в первую очередь решать местные экономические и социальные задачи, и, как следствие, местные власти объективно очень заинтересованы в поддержке предпринимательства. В тоже время очевидна важность стратегических и координирующих усилий государственных органов федерального уровня в поддержке малого предпринимательства.

Основная задача федеральных органов поддержки малых предприятий состоит в том, чтобы разработать единые для всех территорий России принципы организации малого предпринимательства.

Поддержка малых предприятий на федеральном уровне сводится прежде всего к определению государственных приоритетов в помощи малым предприятиям, формированию необходимого фонда финансовых ресурсов за счет средств федерального бюджета и разработке общих принципов распределения этих средств между различными республиками и регионами России, особенно между теми, где складывающиеся социально-экономическая и финансово-бюджетная ситуации не позволяют рассчитывать на мобилизацию на месте достаточных ресурсов для поддержки малых предприятий.

В результате такой поддержки число малых предприятий в настоящее время стремительно возрастает (табл. 6.5).

*Таблица 6.5. Число малых предприятий по отраслям экономики*

Предприятия	1997		1998	
	Всего	% к итогу	Всего	% к итогу
1	2	3	4	5
Всего	841 737	100	861 063	100
В том числе:				
• промышленность	131 878	15,7	134 810	15,6
• сельское хозяйство	10 879	1,3	11 899	1,4
• строительство	137 970	16,4	142 087	16,5
• связь	2 865	0,3	2 733	0,3
• торговля и общественное питание	359 357	42,7	372 836	43,3
• оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	14 593	1,7	14 268	1,7
• информационно-вычислительное обслуживание	6 167	0,7	6 355	0,7
• операции с недвижимым имуществом	3 859	0,5	4 625	0,5
• общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	35 919	4,3	35 955	4,2
• другие виды деятельности сферы материального производства	17 397	2,1	17 236	2,0
• жилищно-коммунальное хозяйство	2 797	0,3	3 949	0,5

1	2	3	4	5
• непроизводственные виды бытового обслуживания	10 190	1,2	11 252	1,3
• здравоохранение	11 008	1,3	15 385	1,8
• образование	6 655	0,8	6 956	0,8
• культура и искусство	6 488	0,8	7 948	0,9
• наука и научное обслуживание	46 710	5,5	43 818	5,1
• финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	10 773	1,3	7 839	0,9
• другие виды деятельности сферы материального производства	17 397	2,1	17 236	2,0
• другие виды деятельности сферы нематериального производства	8 726	1,0	2 524	0,3

Федеральными органами решается и такая задача, как координация деятельности федеральных фондов, прямо или косвенно заинтересованных в осуществлении мер поддержки малого бизнеса. Так, фонд занятости непосредственно заинтересован в таком участии, поскольку поддержка малого предпринимательства дает наивысший результат при реализации инвестиций в прирост рабочих мест; в свою очередь расширение занятости в виде обратного эффекта приводит к увеличению потока средств, поступающих в распоряжение данного фонда.

Важной задачей, решаемой также на федеральном уровне, является создание централизованных систем, осуществляющих обеспечение малого предпринимательства информацией как текущего коммерческого характера, так и касающейся состояния региональных рынков капитала, наиболее перспективных инвестиционных проектов на местах и пр. Другими словами, задачей поддержки малого бизнеса на федеральном уровне является мобилизация для этой цели финансовых ресурсов инвестиционной поддержки малых предприятий за счет не только бюджетных средств, но и накоплений частных инвесторов через систему открытых рынков капитала.

Правительством РФ одобрена комплексная программа государственной поддержки предпринимательства и принято решение о ее финансовом обеспечении через созданный Фонд под-

держки предпринимательства. Программа предусматривает формирование нормативно-правовой базы, содействие внешнеэкономической деятельности, соответствующие механизмы реализации поддержки — через налогово-кредитную политику, страховую деятельность, лизинг, венчурный капитал, сеть подготовки кадров и информационного обслуживания.

Политика поддержки малого предпринимательства концентрирует ресурсы для помощи наиболее важным сферам функционирования малого бизнеса. Государственная поддержка оказывается тем, кто готов начать свое дело в области научно-технических разработок и их внедрения в производство. Она предусматривает создание льготного налогового и кредитного режима для малых наукоемких компаний венчурного капитала, всевозможных научно-исследовательских партнеров.

Программа содействия кооперированию малых предприятий и их сотрудничеству с крупными и средними предприятиями необходима для совместного решения вопросов, непосильных для отдельного предприятия, например связанных с заметной рационализацией, оптимизацией использования и расширения основных фондов. Кроме того, кооперируемым малым предприятиям в большинстве случаев оказывается легче отстаивать собственные инвестиционные интересы во взаимоотношениях со средними и крупными предприятиями, с государством, органами власти различного уровня. Государственная поддержка такого кооперирования требует введения дополнительных финансовых и прочих льгот для малых предприятий, поддерживающих устойчивые хозяйственные взаимоотношения.

Программа поддержки малых предприятий в сфере внешнеэкономической деятельности в первую очередь направлена:

- на преодоление ресурсоориентированного экспорта, повышение в нем доли конечной и наукоемкой продукции, а также изделий малых промыслов и услуг;
- на общее расширение рынка потребительских товаров и услуг, а также на сохранение в социально необходимых рамках импорта по таким товарным группам, как лекарства и сырье для их производства, детское питание, детская одежда и обувь.

В других сферах внешнеэкономической деятельности малых предприятий приоритетными являются: (1) направление иностранных кредитов, капиталов и помощи прежде всего на цели технической реконструкции и модернизации малых предприятий и создание новых экспортных производств; (2) развитие транзитных внешнеторговых перевозок; (3) расширение экспорта услуг.

Программа формирования социальной базы малого бизнеса направлена на рост занятости населения, в том числе преодоление социально-психологической неподготовленности людей к организации собственного дела, увеличение рабочих мест для выпускников школ и институтов, лиц с ограниченной трудоспособностью, беженцев, вынужденных переселенцев. Механизмами реализации данной программы является оказание поддержки созданию рабочих мест для этих категорий населения в сфере малых предприятий; избирательная налоговая политика по отношению к различным категориям населения, занятым предпринимательством (табл. 6.6).

Программа участия малого бизнеса в улучшении экологической обстановки реализуется в двух направлениях: (1) переработка остающихся отходов в товарную продукцию (применением экологически чистых технологий) и (2) повышение степени использования добываемых природных ресурсов. Помимо финансовых и правовых льгот для малых предприятий, способствующих оздоровлению окружающей среды, предусмотрено освобождение их от местных налогов.

**Меры по развитию малого предпринимательства** Законодательством РФ предусмотрен ряд конкретных мер по развитию малого предпринимательства.

■ **Ускоренная амортизация.** Субъекты малого предпринимательства вправе применять ускоренную амортизацию основных производственных фондов с отнесением затрат на издержки производства в размере, в 2 раза превышающем нормы, установленные для соответствующих видов основных фондов. Наряду с этим могут списываться дополнительно как амортизационные отчисления до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроком службы более 3 лет.

Однако в случае прекращения деятельности малого предприятия до истечения одного года с момента ввода его в действие суммы дополнительно начисленной амортизации подлежат восстановлению за счет увеличения балансовой прибыли указанного малого предприятия.

■ **Льготное кредитование.** Кредитование субъектов малого предпринимательства осуществляется на льготных условиях с компенсацией соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств фондов поддержки малого предпринимательства. Эти фонды вправе компенсировать кредитным организациям полностью или частично недополученные ими доходы при кредитовании субъектов малого предпринимательства на льготных условиях.

**Таблица 6.6. Численность работавших и объем произведенной продукции на малых предприятиях в 1997 г.**

Показатель	Среднесписочная численность работников		Средняя численность совместителей		Средняя численность работавших по договорам гражданско-правового характера		Объем произведенной продукции		В том числе по основному виду деятельности	
	Всего, тыс. чел.	% к итогу	Всего, тыс. чел.	% к итогу	Всего, тыс. чел.	% к итогу	Всего, млрд руб.	% к итогу	Всего, млрд руб.	% к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Всего	6514,8	100	813,5	100	1310,9	100	303 056	100	275 703	100
В том числе:										
• промышленность	1494,6	22,9	175,7	21,6	240,8	18	67 895	22,4	61 347	22,3
• сельское хозяйство	158,1	2,4	4,8	0,6	7,1	0,5	2245,9	0,8	2015,7	0,7
• строительство	1568,9	24,1	169,9	20,9	449,2	34,3	67 579	22,3	60 074	21,8
• транспорт	217,8	3,3	23,0	2,8	24,5	1,9	10 529	3,5	9813,3	3,6
• связь	243,0	0,4	5,7	0,7	4,7	0,4	3 035	1,0	2514,9	0,9
• торговля и общественное питание	2067,2	31,7	197,3	24,2	183,8	14,0	102 487	33,8	94 395	34,2
• оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	97,4	1,5	11,5	1,4	8,6	0,6	7984,2	2,7	6954,7	2,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
• информационно-вычислительное обслуживание	27,4	0,4	8,1	1,0	6,5	0,5	1353,7	0,5	1244,3	0,5
• операции с недвижимым имуществом	26,8	0,4	4,9	0,6	4,9	0,4	1272,4	0,4	1143,0	0,4
• общая коммерческая деятельность по функционированию рынка	163,0	2,5	29,3	3,6	21,9	1,7	21,9	4,1	12036,7	4,4
• другие виды деятельности сферы материального производства	148,7	2,3	18,4	2,3	36,0	2,7	6190,0	2,0	5807,3	2,1
• жилищно-коммунальное хозяйство	36,5	0,6	6,7	0,8	4,1	0,3	1038,8	0,3	975,2	0,4
• непроектные виды бытового обслуживания населения	84,1	1,3	9,4	1,2	7,9	0,6	1075,4	0,4	924,4	0,3
• здравоохранение	76,0	1,2	22,4	2,8	22,9	1,7	3060,7	1,0	2766,4	1,0
• образование	43,0	0,7	18,2	2,2	22,3	1,7	1340,0	0,4	1269,7	0,5
• культура и искусство	48,6	0,7	7,3	0,9	9,1	0,7	977,5	0,3	902,3	0,3
• наука и научное обслуживание	174,3	2,7	85,6	10,5	249,3	19,0	9796,8	3,2	8932,7	3,2
• финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	46,3	0,7	13,0	1,6	6,3	0,5	1549,8	0,5	1457,2	0,5
• другие виды деятельности сферы нематериального производства	11,8	2,0	2,5	0,3	1,0	0,1	1255,3	0,4	1129,4	0,4

Размер, порядок и условия компенсации устанавливаются договором между кредитной организацией и соответствующим фондом поддержки малого предпринимательства.

■ **Страхование.** Страхование субъектов малого предпринимательства осуществляется на льготных условиях. При этом страховые организации, осуществляющие страхование субъектов малого предпринимательства, в свою очередь пользуются льготами в порядке, установленном действующим законодательством. Фонды поддержки малого предпринимательства по договору со страховой организацией вправе компенсировать ей полностью или частично недополученный доход.

■ **Государственный заказ.** Государственные заказчики при формировании и размещении заказов, а также при заключении государственных контрактов на закупку и поставки продукции и товаров (услуг) для государственных нужд по приоритетным видам продукции обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства не менее 15% от общего объема поставок для государственных нужд данного вида продукции.

■ **Информационное обслуживание.** Фонды поддержки малого предпринимательства вправе компенсировать субъектам малого предпринимательства полностью или частично расходы, связанные с информационным обслуживанием их деятельности (по договору с соответствующим субъектом).

■ **Производственно-технологическая поддержка.** Органы исполнительной власти и местного самоуправления:

- разрабатывают и осуществляют комплекс мероприятий по содействию в обеспечении субъектов малого предпринимательства современным оборудованием и технологиями, в создании сети технопарков, лизинговых фирм, бизнес-инкубаторов, производственно-технологических центров и других объектов инфраструктуры, создаваемых в целях поддержки малого предпринимательства;

- осуществляют меры по размещению заказов на производство и поставки специализированного оборудования и иных видов продукции для субъектов малого предпринимательства, содействуют в создании и организации деятельности субъектов малого предпринимательства, а также специализированных оптовых рынков.

Порядок налогообложения, освобождения субъектов малого предпринимательства от уплаты налогов, отсрочки и рассрочки их уплаты устанавливается в соответствии с налоговым законодательством. В случае если изменения налогового законодательства создают менее благоприятные условия для субъектов малого предпринимательства по сравнению с ранее действовавшими условиями, то в течение первых 4 лет своей деятельности указанные субъек-

ты подлежат налогообложению в том же порядке, который действовал на момент их государственной регистрации.

■ **Льготы по налогу на прибыль.** Законом РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» (в редакции 1995 г.) установлено, что в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль малые предприятия, осуществляющие производство и одновременно переработку сельскохозяйственной продукции; производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, строительных материалов, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения; строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения (включая ремонтно-строительные работы) при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70% общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг). В третий и четвертый годы работы эти предприятия уплачивают налог в размере соответственно 25 и 50% от установленной ставки налога на прибыль, если выручка от указанных видов деятельности составляет свыше 90% общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг). Однако если малое предприятие, пользовавшееся такими льготами, прекратит свою деятельность до истечения пятилетнего срока, оно должно выплатить полную сумму налога за весь период своей деятельности и проценты за пользование банковским кредитом (льготой) исходя из действовавших ставок рефинансирования Центрального банка РФ.

Федеральный закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» для предприятий с численностью до 15 чел. предусматривает замену уплаты совокупности установленных законодательством федеральных, региональных и местных налогов и сборов уплатой *единого налога*, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за отчетный период, а для индивидуальных предпринимателей — замену уплаты подоходного налога на доход, полученный от осуществляемой предпринимательской деятельности, уплатой стоимости патента на занятие данной деятельностью. Организациям, применяющим упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, предоставляется право оформления первичных документов бухгалтерской отчетности и ведения книги учета доходов и расходов по упрощенной форме.

Предприятия и индивидуальные предприниматели имеют право выбора — переходить к упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности или применять ранее действующую систему.

Для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, сохраняется действующий порядок уплаты таможенных платежей, государственных пошлин, налога на приобретение

автотранспортных средств, лицензионных сборов, отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды.

Объектом обложения единым налогом является совокупный доход или валовая выручка (выбор осуществляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Валовая выручка исчисляется как сумма выручки, полученной от реализации товаров (работ, услуг), продажной цены имущества, реализованного за отчетный период, и внереализационных доходов.

Совокупный доход исчисляется как разница между валовой выручкой и стоимостью использованных в процессе производства товаров (работ, услуг), сырья, материалов, комплектующих изделий, приобретенных товаров, топлива, эксплуатационных расходов, текущего ремонта, затрат на аренду помещений, используемых для производственной и коммерческой деятельности, затрат на аренду транспортных средств, расходов на уплату процентов за пользование кредитными ресурсами банков (в пределах действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации плюс 3%), оказанных услуг, а также сумм налога на добавленную стоимость, уплаченных поставщикам, налога на приобретение автотранспортных средств, отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды, уплаченных таможенных платежей, государственных пошлин и лицензионных сборов.

Единый налог поступает в федеральный и региональные бюджеты в соотношении 1 : 2.

Предприятия и индивидуальные предприниматели, для того чтобы применить упрощенную систему налогообложения, должны приобрести в налоговом органе патент сроком на один год. Годовая стоимость такого патента устанавливается в зависимости от ставок единого налога. Оплата стоимости патента осуществляется ежеквартально и засчитывается в счет обязательства по уплате единого налога организации. Для индивидуальных предпринимателей уплачиваемая годовая стоимость патента является фиксированным платежом, заменяющим уплату единого налога на доход за отчетный период.

Для финансового содействия малым предприятиям образован Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства. Распорядительным и исполнительным органом Фонда является дирекция. Генеральный директор Фонда и его заместители назначаются на должность Правительством РФ. Для осуществления надзора за деятельностью Фонда образуется попечительский совет, состав которого утверждается Правительством РФ. Фонд действует в соответствии с Уставом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 1996 г. № 424. В Фонд зачисляется не

менее 20% средств, поступающих от приватизации, а также средства от продажи облигаций Фонда, добровольные взносы и другие доходы. Деньги расходуются на возмездной и безвозмездной основе на выполнение программ развития малого предпринимательства, реализацию пилотных проектов поддержки высокоэффективных наукоемких проектов, разрабатываемых малыми предприятиями.

Органы исполнительной власти субъектов РФ образуют свои фонды и центры поддержки предпринимательства. Действуют специальные агентства, учебно-деловые и информационные центры, бизнес-инкубаторы.

Определены меры по развитию кредитования малых предприятий. Создаются общества взаимного кредитования путем аккумуляирования временно свободных средств и предоставления кредитов предприятиям, являющимся участниками общества. Так как общества не привлекают деньги третьих лиц и отвечают по кредитам только перед участниками, они экономят средства и не размещают обязательные резервы в Центральном банке РФ.

Общества взаимного кредитования самостоятельно определяют размер, периодичность, порядок внесения вкладов в кредитный фонд, условия, сроки и лимиты кредитования. Свободные остатки средств общества могут размещать на срочных депозитах и инвестировать в высокодоходные ценные бумаги.

Государственные заказчики при заключении контрактов на закупку и поставку продукции и товаров общегосударственного назначения для федеральных нужд привлекают к их выполнению субъекты малого предпринимательства по согласованию с МАП России. Государственный контракт на поставку продукции для федеральных государственных нужд содержит раздел об участии субъектов малого предпринимательства в его реализации.

Для размещения среди субъектов малого предпринимательства выделяется не менее 15% объемов заказов на производство и поставку продукции, товаров и услуг для федеральных государственных нужд. При этом малому бизнесу предоставляется возможность использования бездействующих или незагруженных мощностей.

МАП России как федеральный орган исполнительной власти претворяет в жизнь государственную политику содействия предпринимательству. Важнейшими его задачами являются активизация поддержки малого предпринимательства органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, разработка предложений по устранению правовых, административных, экономических и организационных препятствий в вопросах со-

здания и развития субъектов малого предпринимательства, защита законных интересов предпринимателей, обеспечение эффективного использования финансовых средств, направляемых на развитие малого предпринимательства.

Министерство координирует деятельность исполнительных органов власти и субъектов РФ по выполнению мероприятий программы развития малого предпринимательства, определяет первоочередность их выполнения с учетом приоритетных направлений и наличия средств в Федеральном фонде поддержки малого предпринимательства. МАП России и Федеральный фонд осуществляют контрольные функции в целях эффективного использования выделяемых средств.

Повышается роль общественных организаций в отстаивании законных интересов предпринимателей, создании для них благоприятного климата в обществе.

Другим объектом государственного регулирования предпринимательства является платежеспособность предприятий.

Предприятия вне зависимости от форм собственности работают в сложных условиях, испытывая большие трудности: низкий спрос, дебиторская и кредиторская задолженность, разорительные цены на энергоресурсы и транспортные тарифы, конфискационное налогообложение. Государство в то же время стремится предотвратить ухудшение ситуации на предприятиях, не допустить их банкротства, оживить производство. Этой цели служат реорганизационные процедуры, оказание финансовой помощи, осуществляемые в интересах оздоровления предприятия-должника.

Для выявления предприятий — претендентов на оказание первоочередной государственной поддержки проводится анализ их финансово-экономического положения. Органы исполнительной власти РФ, в ведении которых находятся такие предприятия, распределяют их на группы в зависимости от величины производственных фондов и уровня спроса на выпускаемую продукцию. Предприятия первой группы (износ ниже среднеотраслевого, высокий стабильный спрос) не могут быть претендентами на получение первоочередной государственной поддержки; предприятия четвертой группы (износ выше среднеотраслевого, спрос пониженный) подлежат выводу из числа действующих ввиду их неэффективности. По предприятиям второй и третьей групп оцениваются целесообразность и возможность проведения диверсификации, конверсии, введения новых методов управления, сокращения дебиторской задолженности, продажи незавершенных строительством объектов и других мер для восстановления платежеспособности.

Предприятия ранжируются по различным показателям: объему выпуска, доли на соответствующем товарном рынке; балансо-

вой стоимости основных фондов; рентабельности; численности и удельного веса занятых на предприятии во всей численности населения города, поселка; уровня развития производственной и социальной инфраструктуры; кредиторской и дебиторской задолженности. В результате выявляются предприятия, удовлетворяющие требованиям по обеспечению выхода из кризиса неплатежеспособности, возврата предоставляемых в виде господдержки средств, к которым могут быть применены реорганизационные процедуры в форме санации или внешнего управления.

Управление реорганизационными и ликвидационными процедурами в отношении неплатежеспособных предприятий осуществляет Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России). Основными задачами службы является проведение государственной политики, направленной на предотвращение несостоятельности предприятий, оказание помощи предприятиям, имеющим признаки несостоятельности, представление интересов государства при возбуждении производства по делу о несостоятельности предприятия, привлечение отечественных и зарубежных инвесторов для участия в финансировании реорганизационных процедур.

Федеральная служба принимает с учетом предложений заинтересованных министерств и ведомств решения о необходимости проведения санации предприятий, предлагает кандидатуры арбитражных и конкурсных управляющих, прошедших необходимую подготовку, издает обязательные для исполнения акты по вопросам, отнесенным к ее ведению. Свои функции служба реализует непосредственно или через территориальные агентства — отделения. При делегировании соответствующими органами им прав они могут выполнять свои функции по отношению к предприятиям государственной и муниципальной собственности.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Каковы основные задачи государственного регулирования собственности и предпринимательства?
2. В чем сущность процессов разгосударствления и приватизации? Каковы способы их проведения?
3. Перечислите направления перспективного развития предпринимательства.
4. Охарактеризуйте политику поддержки малого предпринимательства.
5. Как осуществляется государственное регулирование предпринимательства?

## ГЛАВА 7

# АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

### Основные направления антимонопольной политики

Предпринимательская деятельность на товарном рынке имеет две тенденции, характеризуется двумя способами достижения успеха, 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. Монополюльно 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.

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 регионе, 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.

Границы республиканского и местных рынков определяются по сфере обращения товара в пределах республики в составе РФ, автономной области, автономного округа, края, области.

Количественной характеристикой товарных ресурсов рынка является объем реализации (поставки) товара в географических границах рынка в стоимостных и (или) натуральных показателях.

Общий объем реализации (поставки) товар ( $V_m$ ) определяется как сумма реализации (поставки) товара на данном рынке всеми продавцами.

$$V_m = V_1 + V_2 + \dots + V_n,$$

где  $V_i$  — объем реализации (поставки)  $i$ -м продавцом товара;

$n$  — количество продавцов, действующих в географических границах рынка.

При определении объема производства для расчета доли хозяйствующего субъекта на рынке учитывается производство за вычетом продукции, изготовленной из давальческого сырья.

Доля хозяйствующего субъекта — продавца на рассматриваемом товарном рынке ( $D_i$ ) определяется как отношение реализованной им на рынке продукции к общему объему реализации (поставки) товара:

$$D_i = V_i / V_m.$$

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 демополизации, 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.

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 (табл. 7.1).

**Таблица 7.1. Регулирование количества поставщиков на товарном рынке**

<i>Методы увеличения количества поставщиков</i>	<i>Условия применимости методов увеличения количества поставщиков</i>
1	2
Развитие предпринимательства в целях демополизации рынков в соответствии с приоритетами политики демополизации экономики и развития конкуренции на рынках	Наличие платежеспособного спроса на продукцию. При проведении селективной экономической политики (налоговые льготы, дотации, льготное кредитование на период становления малых предприятий)
Создание конкурирующих производств путем нового строительства	В случае экономической целесообразности нового строительства, наличия производственных ресурсов и инвесторов
Диверсификация (перепрофилирование) и конверсия	Если предприятия не имеют сбыта продукции
Выделение самостоятельных хозяйствующих субъектов из объединений предприятий, производящих взаимозаменяемую продукцию	Наличие возможности технологического, организационного, территориального обособления предприятий. При разграничении сфер деятельности предприятий в рамках товарной специализации. Наличие доступа к ресурсам, в том числе кредитам, и рынкам сбыта

1	2
Выделение самостоятельных хозяйствующих субъектов из объединений предприятий, производящих невзаимозаменяемую продукцию, выделение отдельных участков, цехов по инициативе трудового коллектива в процессе приватизации либо путем принудительного разделения хозяйствующих субъектов	При возможности технологического, организационного и территориального обособления предприятий, структурных подразделений, структурных единиц. Возможность разграничения сфер деятельности предприятий, структурных подразделений, структурных единиц в рамках товарной специализации. Если такое выделение способствует развитию конкуренции. Наличие доступа к ресурсам, в том числе к кредитам, и рынкам сбыта для обособляющихся хозяйствующих субъектов
Импорт взаимозаменяемых товаров из соседних регионов, ближнего и дальнего зарубежья	При дефиците или высоком спросе и недостаточной конкуренции на внутреннем рынке.
Снижение правовых, организационных и экономических барьеров, препятствующих вхождению новых хозяйствующих субъектов на рынок, в том числе мировой	При низких таможенных барьерах на ввоз товаров. Наличие нормативно-правового, экономического, информационного обеспечения импорта

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.

Проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции осуществляется федеральным органом исполнительной власти — Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России). МАП 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 неправомερных 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 орга-

ны, 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.

Однако из-за несовершенства законодательства, структуры органов государственного управления МАП России не может эффективно выполнять свои функции. Возникают проблемы с доступом к информации о рынках, монополистах; чем нарушается закон о конкуренции; трудно выявить возможные ценовые сговоры фирм, занимающих менее 35% рынка, невозможно оперативно налагать штрафы на нарушителей антимонопольного законодательства. По положению 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. На очереди нефтяная отрасль, где множество небольших компаний действует неэффективно и нуждается в совместной производственно-технологической политике.

Затрудняет проведение антимонопольной политики и охватившая мир глобальная экономическая интеграция: на открытом рынке капитал концентрируется так, как ему выгодно, как требует международная конкуренция.

Координацию деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ по реализации антимонопольной политики осуществляет Межведомственная комиссия по конкурентной политике. Комиссия анализирует состояние рынков с целью подготовки предложений по развитию конкуренции, организует экспертизу проектов нормативных актов, затрагивающих вопросы демополизации и конкуренции, контролирует выполнение федеральных, отраслевых, региональных программ демополизации и развития конкуренции. Принимаемые комиссией в соответствии с ее компетенцией решения являются обяза-

гельными для органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, представители которых входят в состав комиссии, а также подведомственных им предприятий.

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. МАП России принимает решения о включении в реестр, вносит в него изменения, доводит решения до сведения объединений, предприятий-монополистов, а также информирует об этом Госкомстат России, Минэкономразвития России, Минфин России, местные органы власти и управления. Министерство же принимает решения об исключении из реестра по основаниям: мотивированное заявление директора (руководителя), представленное по утвержденной форме; истечение срока, установленного решением; принятие соответствующего решения Комиссией Совета по демополизации экономики и развитию конкуренции на основании проведенной экспертизы.

Решение об исключении доводится по тем же адресам, что и решение о включении в реестр. К предприятиям, указанным в реестре, принимаются меры воздействия, предусмотренные антимонопольным законодательством.

**Регулирование 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.

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.

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. Субъекты естественных монополий предоставляют информацию о произведенных ими затратах по видам деятельности, продукции (услуг). Минэкономразвития России, федеральные органы исполнительной власти анализируют экономические результаты деятельности субъектов естественных монополий и представляют предложения о мерах по ограничению роста цен (тарифов) на их продукцию (услуги).

Они представляют в Правительство РФ также доклад об эффективности использования субъектами естественных монополий инвестиционных средств, учитываемых при ценовом регулировании их деятельности.

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.

Федеральная энергетическая комиссия РФ регулирует деятельность субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе; устанавливает тарифы на электроэнергию на федеральном оптовом рынке электроэнергии, нормативы формирования средств для финансирования деятельности ЕЭС России; регулирует оптовые цены на природный газ, реализуемый газораспределительными организациями конечным потребителям; проверяет деятельность коммерческих организаций в части применения тарифов; определяет потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию. Правительство РФ утверждает перечень коммерческих организаций, для которых тарифы на поставляемую электроэнергию устанавливаются ФЭК РФ.

При ФЭК РФ образована Межведомственная коллегия экспертов, являющаяся консультативным органом, состоящим из представителей исполнительной власти РФ и субъектов РФ, ученых, специалистов. Основными задачами коллегии являются достижение баланса экономических интересов потребителей и производителей топливно-энергетических ресурсов, формирование конкурентной среды в сфере деятельности естественных монополий, создание стимулов применения энергосберегающих технологий. Коллегия рассматривает проекты нормативных актов по вопросам регулирования и контроля деятельности естественных монополий, применения тарифов на электрическую и тепловую энергию, реализации государственной политики повышения эффективности использования топлива.

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).

Правительство РФ определяет вопросы государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую коммерческими организациями за пределы территорий субъектов РФ, на общероссийский оптовый рынок электрической энергии, с оптового рынка электрической энергии, в том числе на экспорт.

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, раз-

мер оплаты за услуги по передаче электроэнергии по сетям, проверяют деятельность энергоснабжающих организаций, для которых тарифы на электрическую и тепловую энергию устанавливают региональные энергетические комиссии.

Развитие газификации осуществляется на основании перспективного баланса добычи и потребления газа, а также принятых федеральной и региональной программ.

Поставки газа проводятся на основании договоров между поставщиками и потребителями независимо от форм собственности в соответствии с утвержденными Правительством РФ правилами поставок газа и правилами пользования газом. Преимущественное право на заключение договоров имеют покупатели для государственных нужд, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан.

Организациям газоснабжения запрещаются следующие действия:

- навязывание потребителям условий договора, не относящихся к его предмету;
- необоснованные отказы от заключения договоров с потребителями при наличии ресурсов газа и возможностей его транспортировки;
- создание препятствий для доступа на рынок газа;
- сокращение добычи и поставок газа в целях поддержания монопольно высоких цен.

Организации системы газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым предприятиям к свободным мощностям газотранспортных и газораспределительных сетей.

Технологическое и диспетчерское управление объектами Единой системы газоснабжения независимо от формы собственности осуществляется централизованно. Разделение объектов газоснабжения, связанных общим технологическим режимом добычи, транспортировки и поставки газа, не допускается.

При купле-продаже акций Единой системы газоснабжения доля акций иностранных граждан или организаций не должна превышать 20% общего количества обыкновенных акций. Во всех случаях не менее 35% общего количества обыкновенных акций должны находиться в собственности России. Отчуждение их может быть осуществлено на основании закона. При повторных эмиссиях акции системы газоснабжения приобретаются в собственность России за счет полученных государством дивидендов и других источников.

Принципы формирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке, порядок компенсации убытков газораспределительных организаций при поставке газа населению с учетом льгот устанавливает Правительство РФ. При государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по транспортировке газа учитываются экономически обоснованные затраты и прибыль, необходимость расширения добычи газа, сети газопроводов и подземных хранилищ газа. Применяются внутренние расчетные цены на газ и внутренние расчетные тарифы на услуги по транспортировке газа в целях осуществления расчетов между организациями единой системы газоснабжения.

Правительство РФ устанавливает оптовые цены на природный газ, отпускаемый предприятиями РАО «Газпром» газораспределительным организациям (кроме поставляемого для реализации населению), а также непосредственно конечным потребителям, дифференцированные в зависимости от стоимости его транспортировки от мест добычи до потребителей.

Оптовые цены на попутный нефтяной газ, широкую фракцию легких углеводородов, сжиженный газ для бытовых нужд утверждаются Минэкономразвития России. Розничные цены на природный газ, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам, и сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ с учетом социальной защиты населения.

Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства регулирует деятельность естественных монополий на транспорте и в области связи. МАП России подконтрольны железные дороги, морские и речные порты, аэропорты, электрическая и почтовая связь, в том числе 63 аэропорта федерального значения, 27 крупных и 15 особо крупных морских портов, 39 крупных речных портов, 17 управлений железных дорог, 800 транспортных терминалов, 2700 операторов связи.

Регулирование естественных монополий на транспорте и в области связи обеспечивает контроль над оказанием услуг транспорта, общедоступной электрической и почтовой связи, свободный доступ потребителей к услугам, соблюдение интересов России, субъектов РФ, производителей и потребителей услуг.

МПС России осуществляет индексацию тарифов на перевозки грузов в размере, не превышающем прироста цен производителей промышленной продукции в целом по Российской Федерации, определяемого Госкомстатом России на предыдущий месяц. Мин-

экономразвития России по представлению МПС России может изменить предельные индексы грузовых железнодорожных тарифов по отдельным родам перевозимых грузов с сохранением среднего уровня индекса.

Тарифы на услуги связи индексируются в аналогичном порядке, но периодом индексации здесь является не месяц, а квартал.

Перекрестного субсидирования, при котором одни потребители получают услуги по завышенным ценам, другие — по льготным, рынок не признает и требует выравнивания ценовой нагрузки. На железнодорожном транспорте тарифы на пассажирские перевозки нужно увеличить в 2 раза, а в пригородном сообщении — в 5 раз, чтобы снизить грузовые тарифы на 20%. Тарифы на услуги связи для населения и бюджетных организаций нужно удвоить, чтобы снизить их для коммерческих организаций на 10%. В этих случаях потребуются адресные дотации населению через федеральный и региональные бюджеты.

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. Для предотвращения удорожания после 17 августа 1998 г. было заключено картельное соглашение о неповышении тарифов, т.е. мораторий на их изменение. На повышение тарифов для региональных телефонных сетей общего пользования вводился прямой запрет.

Однако у 50% региональных компаний РАО «ЕЭС России» тарифы не покрывают затраты на производство электроэнергии. Убыточны 32 из 89 дочерних компаний холдинга «Связьинвест», что делает невозможными реализацию программ телефонизации новостроек, завоз импортного оборудования. Поэтому нужно совершенствовать регулирование издержек, цен и тарифов в естественных монополиях, чтобы создать гарантии от необоснованного их повышения и условия для финансирования предприятий естественных монополий.

В каждом виде монополий имеются сопутствующие производства, которые по существу не являются монополиями. Например, транспортировка газа является монопольным видом деятельности, а его добычу можно организовать на конкурентных началах. Распоряжением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. образована Межведомственная комиссия по подготовке планов структурной реформы в отраслях естественных монополий.

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.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Рассмотрите сущность монополистической деятельности.
2. Дайте характеристику антимонопольной политике. В чем состоит ее значение и необходимость?
3. Какой орган занимается регулированием естественных монополий? Что является объектом его деятельности?
4. Какие существуют виды монополий? В чем их отличия?

## ГЛАВА 8

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ И СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Инвестиционная деятельность играет важную роль в развитии экономики. Выход российской экономики из кризиса в большой степени связан с восстановлением инвестиционного процесса. Государственное регулирование инвестиционного процесса должно быть направлено как на активизацию источников накопления внутри страны (например, реализация эффективной амортизационной и налоговой политики, поддержка развития институтов финансового рынка и т.п.), так и на широкое привлечение зарубежного предпринимательского капитала.

**Сущность и виды инвестиций**      *Инвестиции* — это долгосрочные вложения средств (денежных, материальных), интеллектуальных ценностей внутри страны или за границей в различные отрасли, предприятия, программы, отдельные мероприятия с целью развития производства, предпринимательства, получения прибыли или других конечных результатов (например, природоохранных, социальных и др.). Одна их часть — это потребительские блага, не используемые в текущем периоде, а откладываемые в запас (инвестиции на увеличение запасов); другая — ресурсы, направленные на расширение производства. Статистика инвестиций многих стран включает только материальные затраты и не учитывает вложения в знания, научные исследования, образование, что сказывается на объеме их расчета.

В общем виде инвестиции представляют собой расходы на расширение и обновление производства, связанные с введением новых технологий, материалов и других орудий и предметов труда. Это совокупность затрат, направляемых и реализуемых в форме долгосрочных вложений капитала в отдельные отрасли хозяйства. При этом под капиталом в финансовом смысле понимаются акти-

вы (средства) фирмы, предприятия, в экономическом — он воплощен в средствах производства, т.е. основных и оборотных производственных фондах.

Видами инвестиций могут быть денежные средства, акции и другие ценные бумаги, паевые взносы, движимое и недвижимое имущество, авторские права и др. Различают два вида инвестиций.

1. Реальные — долгосрочные вложения средств (капитала) непосредственно в средства производства и предметы потребления. При этом может быть использован заемный капитал, в том числе кредит банковский, и в этом случае банк также осуществляет реальное инвестирование. Реальные инвестиции иногда называют прямыми, хотя по американской методологии к прямым относят инвестиции, формирующие более 25% капитала фирмы;

2. Финансовые — вложения в ценные бумаги, а также помещение капитала в банки. Вложения в ценные бумаги называют также портфельными инвестициями.

Результатом первых является приращение реального капитала (здания, сооружения, машины, транспортные средства и т.п.). Вторые, имея целью вложение капитала в ценные бумаги (акции, облигации и др.), не приносят приращения реального капитала. Здесь происходит так называемая покупка титула собственности (аналогично, например, покупке недвижимости), т.е. осуществляются трансфертные или передаточные операции.

К инвестициям следует отнести все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, направляемых в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой образуется прибыль или достигается социальный эффект. Этими ценностями могут являться: денежные средства, движимое и недвижимое имущество, т.е. материальные ценности; право пользования землей и другими природными ресурсами, а также прочие имущественные права; имущественные права, вытекающие из авторского права, ноу-хау и другие интеллектуальные ценности и т.д.

Различают и валовые инвестиции — как сумму чистых (новых) инвестиций, увеличивающих размер основного капитала, и инвестиции в модернизацию (на возмещение); это средства, направляемые на возмещение износа капитала.

В стране с развитой корпоративной экономикой практически все долгосрочные вложения осуществляются посредством ценных бумаг, в первую очередь акций. Поэтому реальные инвестиции являются в основном сферой деятельности коммерческих банков. Отсюда термин «инвестиции» иногда употребляется и как сино-

ним понятия «вложения в ценные бумаги». Так, например, дилеры на рынке ценных бумаг называются инвестиционными дилерами, к которым относятся инвестиционные банки, торговые компании, фондовые дома и т.д.

Вложение имущественных и интеллектуальных ценностей в тот или иной инвестиционный проект может осуществляться как юридическое, так и физическое лицо, называемое инвестором. В роли инвесторов, самостоятельно определяющих объем, направление и эффективность инвестиций, выступают органы власти и управления Российской Федерации, субъектов Федерации и административно-территориальных образований, государственных предприятий и учреждений, отдельные граждане, негосударственные предприятия, хозяйственные ассоциации, товарищества и т.д. К инвесторам относятся также иностранные граждане, юридические лица, и государства и их совместные с Россией объединения.

Государственные инвестиции осуществляются за счет бюджетных ассигнований (налогов, займов, эмиссии денег, государственных доходов); частные — за счет собственных средств инвестора, полученных им кредитов и других средств, частные инвестиции могут осуществлять и акционерные и страховые компании, коммерческие банки, пенсионные и другие фонды, отдельные предприниматели и т.п.

**Инвестиционная деятельность и инвестиционный климат** Совокупность практических действий по реализации инвестиций называется *инвестиционной деятельностью (инвестированием)*.

Инвестиционная деятельность получает свое отражение в соответствующей государственной политике, которая осуществляется на основе определенных принципов. Они не являются постоянными и зависят от того или иного этапа развития экономики страны и намеченных в ней преобразований.

В настоящее время важное значение имеет дальнейшая последовательная децентрализация инвестиционного процесса на основе развития многообразных форм собственности, повышения роли внутренних (собственных) источников накоплений предприятий для финансирования их инвестиционных проектов. Другими принципами являются: государственная поддержка предприятий за счет централизованных инвестиций, размещение ограниченных централизованных капитальных вложений и государственное финансирование инвестиционных проектов производственного назначения строго в соответствии с федеральными целевыми программами и исключительно на конкурсной основе.

Обязательным условием принятия решений о финансировании служит предварительная экспертиза каждой инвестиционной

программы и проекта на предмет их соответствия целям и приоритетам социально-экономической политики, окупаемости капитальных вложений. Применяется также совместное или доле-вое государственно-коммерческое финансирование инвестиционных проектов, в том числе с привлечением капиталов из стран СНГ и независимого бизнеса. Реализация этого принципа позволит привлечь дополнительные финансовые средства.

Инвестиционная деятельность может осуществляться за счет собственных, заемных и привлеченных финансовых средств инвесторов, а также бюджетных и внебюджетных ассигнований. К *собственным финансовым ресурсам* относится прибыль, амортизационные отчисления, денежные накопления, сбережения граждан, юридических лиц и др. *Заемные финансовые средства* инвесторов включают облигационные займы, банковские и бюджетные кредиты, а привлеченные — средства, получаемые от продажи акций, паевые и другие взносы граждан и юридических лиц.

*Бюджетное финансирование* инвестиционной деятельности предусматривается прежде всего для реализации государственных инвестиционных программ, регулирования отраслевой и территориальной структуры инвестиций.

По мере развития экономики бюджетное финансирование инвестиций заменяется системой их субсидирования, предполагающей предоставление бюджетных средств в форме инвестиционных займов. Преимущество такого субсидирования заключается в возможности отбора на конкурсной основе наиболее эффективных вариантов инвестирования на принципах платности и возвратности.

Государственная инвестиционная политика предусматривает широкое использование внебюджетных ассигнований через соответствующие фонды. Внебюджетные фонды могут выступать инвесторами в расчете на получение доходов от инвестиций для дополнительного финансирования своих затрат. По основным направлениям деятельности фонды освобождены от уплаты налогов, таможенных пошлин. Внебюджетные инвестиционные фонды образуются, как правило, в форме акционерных обществ открытого типа и являются компаниями, вкладывающими капитал в ценные бумаги других компаний.

В последние годы инвестиции в производство, закладывающие основу для долгосрочного экономического роста, резко сократились и продолжают снижаться. Инвестиционная политика в России оказалась перед принципиальным выбором. Государство должно либо продолжить линию пассивного ожидания роста инвестиционной активности в рамках саморегулируемых механизмов фор-

мирующей рыночной среды (что, принимая во внимание богатый мировой опыт циклического развития, чревато большими потерями времени и, главное, значительной части производственного потенциала страны, особенно обрабатывающего сектора экономики), либо, учитывая незавершенность в стране рыночных преобразований и незрелость инвестиционно-финансовых институтов, пойти на усиление своей роли в антикризисном регулировании рынков капитала, активно содействовать своими методами скорейшему формированию благоприятных условий для начала широкомасштабного инвестирования на неинфляционной основе.

Для восстановления и активизации инвестиционного процесса прежде всего необходимо:

- дальнейшее развитие сберегательного процесса с обеспечением условий использования средств населения на инвестиции;
- изменение действующего законодательства, имея в виду снижение уровня совокупного налогового бремени на товаропроизводителей и его большую дифференциацию;
- использование рефинансирования Центральным банком РФ коммерческих банков преимущественно на инвестиционные цели;
- сохранение национального интеллектуального потенциала путем увеличения инвестиций в науку, образование, переподготовку кадров.

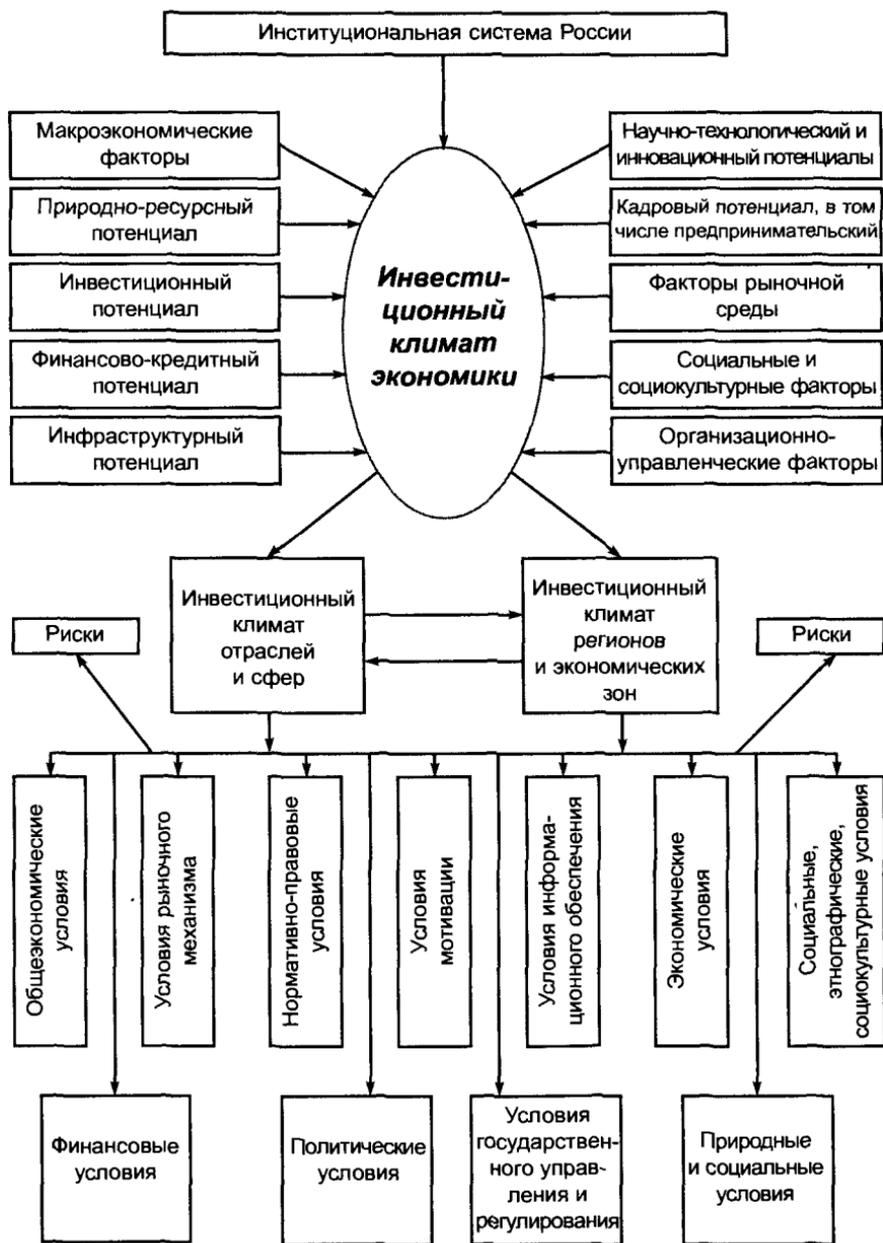
Главной задачей является создание экономических условий для увеличения долгосрочных инвестиций и привлечения иностранных капиталов. Мобилизация на этой основе средств позволит более интенсивно провести структурную и технологическую перестройку экономики и обеспечить рост эффективности инвестиций.

Инвестиционная деятельность тесным образом связана с формированием инвестиционного климата — этой важнейшей составной частью в институциональной системе экономики, призванной создать предпосылки для наилучшего использования общественных экономических отношений в развитии и научно-технологическом обновлении производительных сил через активную инвестиционную деятельность.

Инвестиционный климат любой хозяйственной системы характеризуется чрезвычайным динамизмом и постоянно меняется в лучшую или худшую сторону, что особенно справедливо применительно к современным российским условиям. На рис. 8.1 приводится схема структуры инвестиционного климата и определяются факторы его формирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Фоломьев А., Ревазов В. Инвестиционный климат регионов России и пути его улучшения // Вопросы экономики. — 1999. — № 9. — С. 66.



*Рис. 8.1. Структура инвестиционного климата и факторы его формирования*

В активизации инвестиционного процесса большую роль играют *финансовые льготы*. Они позволяют расширить возможности наиболее эффективного инвестирования денежных ресурсов в производство и тем самым создать условия для его развития. К финансовым льготам относятся такие, как освобождение от налогообложения части прибыли, направляемой на научно-технические разработки, разрешение на проведение ускоренной амортизации основных фондов (т.е. уменьшение через ускоренную амортизацию суммы прибыли, подлежащей налогообложению, и т.п.)

Действующее налоговое законодательство не в должной мере оказывает стимулирующее воздействие на предпринимательскую деятельность вообще и долгосрочные вложения в частности. Поэтому в Налоговом кодексе РФ должны быть взяты в расчет условия переходного периода и учтены не только фискальная, но и стимулирующая роль налоговой системы.

Усиление инвестиционной активности связано с амортизационной политикой. Предполагается существенно увеличить роль амортизационных отчислений в финансирование капитальных вложений, довести их долю до 55—60% (в развитых странах эта величина достигает 80%). Основными путями достижения такого роста является применение методов ускоренной амортизации, штрафных санкций за использование амортизационного фонда не по целевому назначению, а также приведение оценки основного капитала к его реальной величине.

Основным направлением инвестиций являются капитальные вложения в основные фонды (основной капитал). Капитальные вложения представляют собой затраты на новое строительство, на реконструкцию, расширение и техническое перевооружение действующих предприятий, затраты на жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство.

Соотношение различных видов и направлений затрат в общем объеме капитальных вложений устанавливается в соответствии с инвестиционной политикой и представляет собой структуру капитальных вложений. Эта структура во многом определяет темпы и пропорции воспроизводства основных фондов.

Источником простого воспроизводства основных фондов является фонд возмещения, большая часть которого аккумулируется в виде амортизационных отчислений, а источником расширенного воспроизводства — произведенный в стране национальный доход или та его часть, которая выделяется на цели накопления.

Связь между капитальными вложениями и вводом в действие основных фондов в государственном секторе экономики определяется следующим образом: объем капитальных вложений (за вычетом некоторых элементов, не включаемых в стоимость основных фондов) равен сумме ввода в действие основных фондов и прироста незавершенного строительства.

В зависимости от назначения капитальные вложения подразделяются на производственные и непроизводственные. В целях же обеспечения наиболее рационального распределения и использования государственных капитальных вложений разрабатывается воспроизводственная, технологическая, отраслевая и территориальная их структуры. При этом воспроизводственная структура отражает установление необходимых объемов капитальных вложений, направляемых на поддержание мощностей действующих предприятий, на техническое перевооружение и реконструкцию, а также на расширение действующих и строительство новых предприятий. Обычно первые виды вложений обходятся дешевле, чем новое строительство. Технологическая структура предполагает установление оптимальных соотношений между стоимостью строительно-монтажных работ, стоимостью оборудования и прочими затратами в общем объеме капитальных вложений. Отраслевая структура показывает распределение капитальных вложений между отраслями хозяйства страны, а территориальная — характеризует распределение капитальных вложений между регионами.

В соответствии с государственной инвестиционной программой формируется перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, подлежащих финансированию с привлечением средств федерального бюджета как на возвратной, так и на безвозвратной основе. Установлен порядок формирования перечня строек и объектов, финансируемых из бюджета.

- Министерство экономического развития и торговли РФ в предварительном порядке устанавливает и сообщает государственным заказчикам предварительный объем капиталовложений на соответствующий период.

- Государственные заказчики представляют в Минэкономразвития России предложения по инвестиционным проектам, разработанные на основе предварительных объемов государственных централизованных капиталовложений.

- В обосновании заказчиков указывается перечень строек и объектов с соответствующими показателями на весь период строительства с разбивкой по годам, приводятся необходимые технико-экономические расчеты.

■ Министерство экономического развития и торговли РФ и Министерство финансов РФ рассматривают предложения государственных заказчиков и принимают решения о включении их в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд. Отбор строек и объектов производится на конкурсной основе. Включение в указанный перечень вновь начинаемых строек и объектов допускается при условии, если переходящие стройки и объекты, на которых создаются аналогичные мощности, обеспечены необходимыми объемами капитальных вложений. Государственные заказчики определяют застройщиков по строительству данных объектов и организуют проведение подрядных торгов. К числу застройщиков относятся инвесторы и лица, которые уполномочены инвесторами осуществлять реализацию инвестиционных проектов по строительству. Подрядные торги (тендеры) проводятся с участием отечественных строительных организаций и иностранных фирм.

Минэкономразвития России и Минфин России на основании сообщений государственных заказчиков о результатах подрядных торгов уточняют объемы капиталовложений, размеры и источники их финансирования по вновь начинаемым стройкам и объектам, включенным в перечень на весь период строительства, с распределением по годам. Включение таких объектов в список является государственной гарантией их финансирования до полного окончания строительства в установленные сроки.

На основе подрядных торгов заключаются государственные контракты (договоры подряда), суть которых заключается в том, что подрядчик принимает на себя обязательство выполнить своими силами и средствами, а также соответствующего качества строительство объекта или их комплекса согласно проектам и существующим требованиям.

В обязанности заказчика включается предоставление подрядчику строительной площадки, передача ему утвержденной проектно-сметной документации и своевременное финансирование строительства. Кроме того, заказчик должен поставить технологическое оборудование, а также некоторые виды специальных материалов и изделий, принять законченные объекты и полностью оплатить их.

Контракты (договоры подряда) заключаются на весь период строительства и являются основным документом для расчетов между заказчиком (застройщиком) и подрядной организацией. Отказ заказчика (застройщика) от дальнейшего финансирования стройки или объекта, осуществляемого на основании данного контрак-

та (договора подряда) влечет компенсацию им затрат других участников строительства.

Важным документом в строительном процессе является титульный список, разрабатываемый по стройке и объекту производственного и непроизводственного назначения. В нем указывается наименование и местонахождение стройки, характер строительства, год начала и окончания этого строительства, проектная мощность всего объекта и полная сметная его стоимость. Кроме этого, в титульном списке устанавливаются задания по вводу в действие мощностей и основных фондов, а также капитальные вложения, строительно-монтажные работы и данные о незавершенном строительстве. Выделяются в этом списке пусковые комплексы, данные по отдельным производствам и цехам, объектам, связанным с охраной окружающей среды.

Приоритетные направления, для которых необходима государственная поддержка в реализации инвестиционных проектов за счет федерального бюджета, определяются Минэкономразвития России и Минфином России с участием других федеральных органов исполнительной власти.

**Связь инвестиционной деятельности со структурной политикой**

Инвестиционная деятельность тесно связана со структурной политикой, осуществляемой государством. Структурная политика определяется основными направлениями экономики и предусматривает ее перевод на новую ресурсосберегающую, высокотехнологичную и экологически разумную модель функционирования.

Сложившаяся структура экономики характеризуется рядом негативных моментов. К числу наиболее важных из них относится опережающий спад производства в обрабатывающих отраслях, определяющих качественный уровень используемых технологий (например, сокращение выпуска продукции приборостроения и электротехники). Увеличивается в валовой продукции доля промежуточной продукции и заказов. Продолжается падение производства массовых продовольственных товаров, обеспечивающих качество рациона питания.

В этой связи структурная перестройка на данном этапе должна быть направлена на стабилизацию производства и создание условий для его роста. Свое выражение это получает в использовании новых принципов финансовой стабилизации хозяйства страны на основе ликвидации диспропорций между натурально-вещественными и финансово-стоимостными аспектами воспроизводства.

Важнейшими условиями стабилизации являются также создание экономической среды, стимулирующей внутреннее производство, конкретная государственная поддержка задельных и массовых инвестиций в отрасли, продукция которых имеет решающее значение для жизнеобеспечения страны.

Для таких отраслей необходимы инвестиционные программы, кредитно-финансовая поддержка, перепрофилирование предприятий. При этом поддержка целенаправленно выбранных групп предприятий и организаций с получением от них реальной продукции должна сочетаться с экономической свободой предприятий и предпринимателей.

Государственная структурная политика имеет селективный характер. Она обеспечивает повышение эффективности за счет целенаправленного изменения структуры производства, технического уровня и номенклатуры продукции, стабилизацию и последующий рост. Критерии и объекты финансовой поддержки при селективной политике в первую очередь определяются положением дел в хозяйстве страны, изменением экономических приоритетов.

К основным направлениям селективной структурной политики на ближайшее время относятся:

- топливно-энергетический комплекс, нефтепереработка и нефтехимия;
- обеспечение населения отечественным продовольствием и социальная поддержка слабозащищенных слоев населения;
- финансирование конверсии военного производства;
- поддержка образования, науки и научно-технического потенциала;
- развитие экспорта наукоемкой продукции.

По каждому направлению должны быть определены конкретные предприятия, намечены размеры их финансирования с федерального уровня и оценены возможные объемы продукции, реально формирующие прогрессивную общую структуру производства или меняющие ее в благоприятную сторону.

Прогрессивные структурные преобразования всегда тесно связаны с развитием инновационной деятельности. Инновационная политика призвана обеспечить увеличение валового внутреннего продукта страны за счет освоения производства принципиально новых видов продукции и технологий, а также расширения на этой основе рынков сбыта отечественных товаров.

С учетом сегодняшнего состояния экономики инновационная политика на современном этапе рыночных реформ должна спо-

способствовать развитию научно-технического потенциала, формированию современных технологических укладов в отраслях экономики, вытеснению устаревших укладов и повышению конкурентоспособности продукции. Определяющей особенностью передачи результатов научных исследований для их освоения в производстве является создание и развитие системы коммерческих форм взаимодействия науки и производства.

Сложившийся уровень спроса на внешнем и внутреннем рынках на продукцию отраслей промышленности будет определять и перспективу их развития, и структурные изменения основных производственных фондов.

Отрасли, вышедшие со своей продукцией на мировой рынок (топливно-энергетический комплекс, металлургия, химия), для закрепления на нем нуждаются в повышении эффективности производственного потенциала. Другие отрасли, производящие потенциально конкурентоспособную на мировом рынке продукцию (машиностроение и оборонный комплекс), нуждаются в государственной поддержке, чтобы выйти на мировой рынок. Большого внимания требует третья группа отраслей, ориентированная в основном на внутренний рынок (пищевая и легкая промышленность, промышленность строительных материалов).

Инновационная политика в отношении этих групп отраслей отличается по характеру, масштабам поддержки, объему ресурсов, необходимых для обновления и модернизации производственного потенциала на основе реализации отечественных достижений науки и техники.

К основным направлениям государственной инновационной политики относятся:

- Разработка и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, системы институциональных преобразований, защиты интеллектуальной собственности в инновационной сфере и введение ее в хозяйственный оборот.

- Создание системы комплексной поддержки инновационной деятельности.

- Развитие производства, повышения конкурентоспособности и экспорта наукоемкой продукции. В процессе активизации инновационной деятельности необходимо участие не только органов государственного управления, коммерческих структур, финансово-кредитных учреждений, но и общественных организаций, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

■ Развитие инфраструктуры инновационного процесса, включая систему информационного обеспечения, систему экспертизы, финансово-экономическую систему, производственно-технологическую поддержку, систему сертификации и продвижения разработок, систему подготовки и переподготовки кадров. Накопившееся в течение многих лет отставание имеет в своей основе не низкий потенциал отечественных исследований и разработок, а слабую инфраструктуру инновационной деятельности, отсутствие мотивации товаропроизводителей к реализации новшества как способа конкурентной борьбы. Это приводит к невостребованности потенциала отечественной прикладной науки и техники.

■ Развитие малого инновационного предпринимательства путем формирования благоприятных условий для образования и успешного функционирования малых высокотехнологичных организаций и оказания им государственной поддержки на начальном этапе деятельности.

■ Совершенствование конкурсной системы отбора инновационных проектов и программ. Реализация в отраслях экономики относительно небольших и быстрокупаемых инновационных проектов с участием частных инвесторов и при поддержке государства позволит поддержать наиболее перспективные производства и организации, усилить приток в них частных инвестиций.

■ Реализация критических технологий и приоритетных направлений, способных преобразовывать соответствующие отрасли экономики страны и ее регионов. Ключевой задачей формирования и реализации инновационной политики является выбор относительно небольшого числа важнейших базовых технологий, оказывающих решающее влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции в отраслях экономики и обеспечивающих переход к новому технологическому укладу.

■ Использование технологий двойного назначения. Такие технологии будут применяться для производства как вооружений и военной техники, так и продукции гражданского назначения.

Государственная инновационная политика в базовых отраслях и производствах должна быть направлена на ускоренное промышленное освоение отечественных и зарубежных научно-технических и технологических достижений мирового уровня, воспроизводство природных ресурсов (минерального сырья, ресурсов питьевых и промышленных вод, ресурсов флоры и фауны и др.).

Для реализации инновационной политики будет совершенствоваться система возвратного финансирования инновационных про-

ектов и прикладных разработок, выполняемых за счет средств федерального бюджета на конкурсной основе. В условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования инноваций возрастет необходимость привлечения средств из дополнительных источников (собственных средств организаций, частных инвестиций, средств внебюджетных фондов, заемных средств международных кредитно-финансовых организаций).

Важную роль в комплексе предлагаемых мер играют институциональные преобразования (приватизация, создание финансово-промышленных групп, демонополизация в инновационной сфере, малое предпринимательство и др.), направленные на создание рыночной инфраструктуры и способствующие активизации инновационной деятельности, обеспечивающей рост производства конкурентоспособной продукции и освоение высоких технологий. Для этого необходимо в соответствии с законодательством предусматривать создание в регионах инновационных центров, которые будут обеспечивать координацию взаимодействия и поддержку участников этой деятельности.

Наряду с активизацией инновационной деятельности в крупных организациях необходимо создать условия для привлечения к этому процессу субъектов малого предпринимательства, в том числе и за счет выделения малых организаций из крупных фирм.

Учитывая сокращение научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций, необходимо создание фонда имущества инноваций для предоставления на льготных условиях малым организациям, занимающимся инновационной деятельностью, высвобождающихся производственных площадей и оборудования.

Для развития инновационной деятельности необходим также комплекс мер по созданию чисто рыночных структур (например, бирж инноваций для выполнения инновационных проектов, организации открытых торгов ценными бумагами инновационных фирм и информационного обеспечения участников инновационного рынка).

Реализация основных этапов инновационной деятельности, начиная от превращения научно-технических разработок в инновационный продукт, привлекательный для инвестора, производителя и покупателя, и кончая освоением их в производстве, требует расширения сети технопарков, бизнес-инкубаторов, инновационно-технических центров в тех регионах России, где сосредоточена инфраструктура, обеспечивающая активизацию инновационного процесса.

Необходимо больше внимания уделить законодательному обеспечению инновационного процесса. В этих целях потребуются проведение анализа существующего законодательства в этой области, обоснование нормативов, работающих на эту сферу деятельности, принятие мер к отмене правовых актов, препятствующих развитию инновационной деятельности.

Большое значение при формировании инновационной политики приобретают не только выработка четкой стратегии и ее нацеленность на формирование прогрессивного технологического уклада, но и способность использовать весь арсенал инструментов прямого и косвенного государственного регулирования для инвестирования инновационной деятельности.

В условиях дефицита собственных денежных средств, а также ограниченности государственной поддержки отечественные организации вынуждены значительную часть ресурсов использовать на финансирование текущих нужд действующего производства и в редких случаях — на освоение новых технологий и наукоемкой конкурентоспособной продукции. Инновационное пространство остается малопривлекательным для отечественного банковского капитала, иностранных инвесторов и частного капитала.

Для проведения активной инновационной политики требуется принятие неординарных мер, включающих в себя совершенствование системы государственных инвестиций, кредитной и налоговой политики, внебюджетного финансирования.

Политика государственных инвестиций в инновации должна быть направлена на формирование эффективной структуры государственных расходов, уровень которых не должен быть меньше определенной доли валового внутреннего продукта.

К мерам повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо отнести:

- Финансирование на безвозвратной основе только инновационных проектов, имеющих общенациональный характер и влияющих на повышение экономической безопасности страны.

- Расширение практики конкурсного размещения бюджетных средств для реализации инновационных проектов, представляемых организациями любой формы собственности. В этом случае государственные и привлекаемые частные инвестиции выделяются на паритетных началах.

- Совершенствование механизма образования и использования внебюджетных источников для реализации инновационных проектов. Прежде всего это касается внебюджетных фондов поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских ра-

бот, часть средств которых будет использоваться на финансирование отечественного и зарубежного патентования.

Активизация инновационной деятельности требует, с одной стороны, государственного управления и координации действий всех ее субъектов, с другой стороны, интеграции всех заинтересованных структур в реализации инноваций, привлечении инвестиций, создании условий, способствующих инновационному процессу и внедрению достижений науки и техники в экономику страны.

Реализация инновационной политики, учитывающей возможности и интересы всех субъектов инновационной деятельности, экономические, социальные и политические приоритеты, будет способствовать переустройству и подъему экономики России.

**Роль иностранных инвестиций и формы их привлечения** Одной из важнейших частей развития и совершенствования рыночных отношений является реорганизация внешнеэкономической деятельности, в ходе которой должно быть обеспечено привлечение зарубежных инвестиций к воспроизводственному процессу. Использование этих инвестиций способствует значительному облегчению и ускорению структурной перестройки экономики России, формированию в ней высокотехнологичных производств. Поэтому в государственном регулировании инвестиций все большее место занимает увеличение иностранных капиталовложений в отрасли экономики страны.

В мировой практике инвестиции привлекаются с помощью сети специальных инвестиционных агентств, изучающих потребности инвесторов и предоставляющих необходимую информацию для принятия решений. Этот подход, не практикуемый в должной мере в России, доказал свою высокую эффективность.

Основным условием привлечения иностранных инвестиций является то, что наша страна готова стать крупным реципиентом иностранного капитала. В свою очередь иностранных инвесторов в России привлекает наличие емкого рынка, многоотраслевой характер хозяйства, большие объемы неиспользуемых отходов и вторичного сырья, относительно современный научно-технический потенциал, достаточно высокий уровень общеобразовательной и профессиональной подготовки рабочей силы при низком уровне заработной платы, выгодное географическое положение, значительный инвестиционный и потребительский спрос. Реализация этих потенциальных возможностей предполагает использование различных способов и форм привлечения иностранных инвестиций.

До середины восьмидесятых годов доминирующей формой привлечения иностранного капитала было сотрудничество на компенсационной основе. В настоящее время одним из способов его привлечения является создание совместных предприятий (СП или предприятий с иностранными инвестициями) в форме акционерных обществ или товариществ. Весьма продуктивной следует признать использование такой формы, как сдача хозяйственных объектов в аренду, которая применима в производстве продовольствия и промышленных потребительских товаров. Однако вложение капиталов в эту сферу не открывает особых перспектив для иностранных инвесторов, так как получение прибыли в твердой валюте весьма проблематично в связи с насыщенностью соответствующих зарубежных рынков.

Другой формой привлечения иностранного капитала являются контрактные совместные предприятия. В отличие от традиционных эта форма не предусматривает юридического оформления участия сторон в совместных инвестициях и возникновения на этой основе новых юридических лиц. Такие СП используются преимущественно для сооружения и эксплуатации трудоемких объектов сферы услуг с относительно быстрой окупаемостью (гостиницы, офисы и т.д.). Эта форма привлечения иностранного капитала применима и в промышленности — при использовании технологий, ноу-хау и оборудования иностранного партнера.

Одним из ключевых направлений использования зарубежных капиталовложений является развитие рыночной инфраструктуры перерабатывающих и сбытовых предприятий, а также предприятий, занимающихся хранением сельхозпродукции. Для этого необходимо создать в пригородной зоне крупных городов комплекс сервисных предприятий, которые возьмут на себя партнерское обслуживание сельскохозяйственных производителей современной малогабаритной техникой, удобрениями, семенами. Перспективным является создание и развитие сети подрядных организаций, выполняющих в пригородной местности строительные-монтажные и ремонтные работы. Важное значение имеет и задача формирования особой банковской системы (кооперативные и ипотечные банки), рассчитанной на обслуживание аграрных производителей.

Особую роль иностранный капитал способен сыграть в конверсии оборонной промышленности. Учитывая высокую квалификацию рабочих и инженерных кадров, неплохое техническое оснащение предприятий и сравнительно низкие цены на сырье и

материалы, западные фирмы могут использовать эти предприятия в качестве выгодных субподрядчиков, изготавливающих узлы и компоненты для многих видов машиностроительной продукции. Кроме того, эти предприятия и организации имеют уникальный научный задел, который с финансовой и технической помощью зарубежных фирм может быть воплощен в проектно-конструкторские разработки и продукцию гражданского или двойного назначения. В настоящее время использование иностранных технологий, опыта и ресурсов в процессе конверсии российской оборонной промышленности только начинается.

Основной акцент в политике привлечения зарубежных капиталовложений должен быть сделан на привлечении частных инвестиций. Эти инвестиции, во-первых, вкладываются непосредственно в производство товаров и услуг, в техническое обновление; во-вторых, в отличие от кредитов и займов они не отягощают внешний долг и при некоторых обстоятельствах могут служить источником средств для его погашения; в-третьих, с их помощью может быть обеспечено более быстрое и эффективное вхождение в мировой рынок.

Однако для широкого привлечения иностранных инвестиций в экономику нашей страны необходимо создать благоприятные условия, в том числе систему гарантий и льгот, способствующих финансированию развития приоритетных отраслей и наукоемких производств, обеспечивающих занятость населения, а также стабильное законодательное и нормативное обеспечение и инфраструктуру для их осуществления.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

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 9

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ТРУДА

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.

В технологии государственного регулирования рынка труда различают следующие стадии: (1) аналитическая; (2) целевая; (3) организационно-методическая; (4) корректировочная; (5) результативно-оценочная. На первой стадии анализируется состояние рынка труда. На федеративном уровне анализ осуществляется на основе изучения результатов всероссийского мониторинга социально-трудовой сферы, который регулярно выполняется центром «Труд-Мониторинг» Института труда Министерства труда и социального развития РФ, созданным в 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 21 апреля 1993 г. На региональном и местном уровнях мониторинг выполняется соответствующими подразделениями органов труда и занятости в составе территори-

альных администраций. Мониторинговые исследования охватывают все элементы социально-трудовой сферы и в ее составе непосредственно рынок труда.

**Анализ состояния рынка труда** Состояние рынка труда определяется характером 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.

В России в результате сокращения объемов производственно-хозяйственной деятельности, происходившего в последнее десятилетие в большинстве отраслей экономики, количество рабочих мест и соответственно спрос на рабочую силу сократились. Но темпы сокращения спроса оказались значительно ниже размеров сокращения производства. Основная причина такого несоответствия — возникновение и быстрый рост фиктивного спроса. Администрации предприятий, считая возникшие трудности временными и надеясь на благоприятное изменение экономической ситуации в ближайшей перспективе, стремились сохранить трудовые коллективы для даль-

нейшего развития производства в недалеком будущем. Кроме того, дефицит финансовых ресурсов препятствовал проведению дорогостоящего массового сокращения персонала, выгоднее было отправлять работников в административные отпуска. Государство, региональные и местные органы также стремились сдерживать массовое увольнение работников, в результате которого могла резко усилиться социальная напряженность в стране, регионах. Кроме того, несовершенство, неполнота законодательной базы не способствовали высвобождению работников. Так, Закон о банкротстве до настоящего времени не действует в полную силу. По этим причинам значительная часть работников переводилась на режим неполного рабочего дня, неполной рабочей недели, использовалась практика предоставления отпусков, частично или полностью не оплачиваемых. Особенно больших масштабов фиктивный спрос на рабочую силу достиг в легкой промышленности, машиностроении, где такие административные отпуска предоставлялись до половины всех работников, а более четверти вынуждены были работать неполное рабочее время.

За этот период произошло значительное изменение отраслевой структуры спроса под влиянием структурной перестройки экономики, а также неравномерного сокращения объемов производства по отраслям (например, сокращение объемов производства в обрабатывающих отраслях значительно опережало спад в добывающих). Значительные изменения произошли также в территориальной структуре спроса под влиянием неравномерного сокращения спроса по регионам страны. По мере стабилизации производства, а затем экономического роста спрос на рабочую силу начнет увеличиваться.

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 возрасть 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 потребуются 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 неукomплектованных 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. Эти особенности необходимо учитывать при создании регулирующего механизма, в противном случае возникают несоответствия структуры предложения структуре спроса, запаздывание необходимых адекватных изменений в первой относительно второй.

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.

На основе информации, полученной в результате мониторинговых исследований, разрабатываются балансы спроса и предложения рабочей силы в масштабе страны, а также на региональном и местном уровнях. Это основные документы, в которых отраже-

ны реальное состояние общероссийского, региональных и местных рынков, рыночные ресурсы и потребность в рабочей силе, их состав и структура. Для целей анализа, обоснования превентивных регулирующих мер целесообразно разрабатывать отчетные, плановые (на период от 1 года до 5 лет) и прогнозные (на 5—10 и более лет) балансы. В расчетах показателей баланса следует использовать не только методику Федеральной службы занятости (ФСЗ), но и методику Международной организации труда (МОТ), которая позволяет более точно определить параметры и показатели рынка, в особенности объем предложения рабочей силы, его составляющие. Для построения баланса используется двусторонняя схема, т.е. он состоит из двух разделов: в первом отражены рыночные ресурсы рабочей силы, во втором — рыночная потребность (табл. 9.1). В практике государственного регулирования трудовых рынков используются и традиционно разрабатываемые для нужд управления балансы трудовых ресурсов, в которых отражены не только рыночные спрос и предложение рабочей силы, но и та часть трудовых ресурсов, которая находится в сфере производственно-хозяйственной деятельности, т.е. за пределами рынка. Оба вида балансов взаимосвязаны, взаимодополняемы, так как рабочая сила перемещается из рыночной в сферу производственно-хозяйственной деятельности; имеет место и обратное движение.

*Таблица 9.1. Баланс спроса и предложения рабочей силы*

Разделы и показатели	По методике ФСЗ		По методике МОТ	
	млн чел.	%	млн чел.	%
1	2	3	4	5
<b>I. Предложение рабочей силы</b>				
1. Незанятые, ищущие работу				
2. Занятые, ищущие работу				
В том числе				
а) нуждающиеся в дополнительном заработке				
б) неудовлетворенные характером выполняемой работы				
в) находящиеся под риском потери работы				
3. Учащиеся, желающие работать в свободное от учебы время				
4. Итого численность граждан, активно ищущих работу				

1	2	3	4	5
<b>II. Спрос на рабочую силу</b> 1. Потребность для замещения вакантных рабочих мест, должностей 2. Потребность для замены тех работников, кто не удовлетворяет работодателей 3. Итого потребность в рабочей силе				

**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. *Первая особенность* проявляется в том, что 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. *Вторая особенность* состоит в том, что 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. *Третья особенность* проявляется в зависимости 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. *Четвертая особенность* состоит в том, что 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.

Анализ трудовых рынков должен быть комплексным, т.е. охватывать всю совокупность рынков, которая имеет в России трехуровневую структуру: (1) национальный (общероссийский) рынок; (2) региональные рынки; (3) местные рынки. Между рынками отдельных групп, внутри каждой возникают взаимосвязи, в результате чего формируется система трудовых рынков. Эта система должна развиваться, совершенствоваться, становиться все более адекватной требованиям сферы использования трудовых ресурсов. Одно из основных направлений и признаков развития системы — повышение ее гибкости, которое проявляется в усилении мобильности рабочей силы, территориальной, профессионально-квалификационной, отраслевой. Степень мобильности в большой мере определяет эффективность функционирования системы рынков, способность ее своевременно и в полном объеме удовлетворять потребностям экономики и социальной сферы в рабочей силе соответствующего качества. Так, территориальная мобильность позволяет нейтрализовать отрицательные последствия трудоизбыточности одних регионов и трудодефицитности других. Большое значение имеет также профессионально-квалификационная и отраслевая мобильность, так как при наличии излишков рабочей силы на большинстве российских предприятий существует одновременно дефицит работников различных специальностей, а структурная перестройка, конверсионные процессы требуют перераспределения работников одних отраслей в другие.

В настоящее время масштабы территориальной мобильности недостаточны. Ее развитию препятствуют трудности с приобретением жилья, высокая стоимость транспортных услуг при переезде

на новое место жительства и работы; существуют также определенные административные ограничения переезда из одного региона в другой. Эти трудности могут быть устранены государственными регулирующими органами всех уровней различными методами, например посредством частичной (или полной) компенсации расходов на оплату транспортных услуг из фондов занятости, льготного кредитования приобретения жилья на новом месте работы, создания условий для продажи или обмена имеющейся жилой площади в короткие сроки, упрощения правил регистрации на новом месте жительства и др. Повышение профессионально-квалификационной, отраслевой мобильности может быть обеспечено посредством совершенствования системы профессионального обучения, переподготовки, повышения квалификации кадров.

В процессе анализа очень важно выявить состояние региональных и местных рынков, определить регионы, в которых ситуация на рынке труда особенно неблагоприятная (с чрезмерно высокими уровнями трудоизбыточности или трудодефицитности, структурными перекосами соотношений спроса и предложения и т.д.), регионы относительно благополучные и регионы с наилучшими характеристиками основных параметров рынка труда. При анализе состояния региональных трудовых рынков очень важно выделить факторы, типичные для всех регионов страны, для многих регионов, и факторы специфические, действующие относительно рынков отдельных территорий, отражающие особенности экономики, социальной сферы, демографические, миграционные, природно-климатические и другие их отличия.

**Система целей регулирования рынка труда** Результаты анализа позволяют определить состав целей, а значит направленность механизма государственного регулирования системы трудовых рынков. Для повышения эффективности регулирующего механизма необходимо выделить долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные цели и в каждой группе выявить приоритетные. 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 предприятия, фирм под влиянием улучшения общей экономической ситуации в стране.

Следующая по значимости цель — *сокращение продолжительности безработицы*. В последние годы происходит увеличение периода времени, в течение которого безработные не имеют работы, увеличивается количество безработных с более продолжительным стажем незанятости, повышается удельный вес их в общей численности потерявших работу, расширяется их состав по возрасту, полу, профессионально-квалификационному и другим признакам. Так, за период 1993—1998 гг. в общей численности безработных

доля ищущих работу менее трех месяцев снизилась с 36,8 до 21,1%, а доля ищущих работу более года (когда безработица квалифицируется как застойная) повысилась с 16,3 до 40,9%, т.е. более чем в два раза. Среднее время поиска работы увеличилось за этот период с 5, 7 до 9 месяцев<sup>1</sup>. 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 (Ивановская область, Ингушская Республика и др.). 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

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. — М., 1999. — С. 122.

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 препятствует развитию отраслей потребительского сектора (невозможность реализации ими произведенных продукции, 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.

Состав целей отражает необходимость решения тех проблем, которые возникли в процессе становления, развития системы трудовых рынков России. Цели регулирования взаимосвязаны между собой, так как отражают состояние одного объекта, поэтому образуют систему (дерево) целей, наличие которой предопределяет системность механизма государственного регулирования. Поэтому достижение максимальной адекватности структур спроса и предложения на рынках труда — необходимое направление их государственного регулирования.

**Механизм государственного регулирования рынка труда** Для достижения поставленных целей государственные регулирующие органы используют различные методы воздействия на состояние рынка труда, в составе которых различают две группы: (1) административные, или прямые; (2) экономические, или косвенные. Из административных методов наиболее сильное и непосредственное влияние на состояние рынка труда оказывают:

- 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.

Применение каждого из перечисленных методов требует разработки соответствующего инструментария и методики его использования в регулирующих целях. Например, Единая тарифная сетка содержит 18 тарифных разрядов, межразрядные коэффициенты, максимальную тарифную ставку первого, низшего разряда. Уровень оплаты труда работников каждого разряда рассчитывается как произведение ставки первого разряда на соответствующий тарифный коэффициент. Величина ставки первого разряда пери-

одически пересматривается, а коэффициенты уточняются в отношении их обоснованности, отражения ими различий в качественных характеристиках труда работников различных разрядов.

Иная методика административного регулирования оплаты труда используется в небюджетном секторе экономики. Уровень заработной платы работников небюджетного сектора регулируется посредством системы соглашений (договоров), заключаемых на трех уровнях: макроуровне, отраслевом и уровне предприятий (фирм), организаций. На макроуровне создается трехсторонняя комиссия из представителей профсоюзов, выражающих интересы работников, представителей объединений предпринимателей, выражающих интересы работодателей, и представителей правительства, выражающих интересы государства. Участники комиссии разрабатывают, согласовывают и подписывают Генеральное соглашение в соответствии с Федеральным законом «О Российской трехсторонней комиссии и регулировании социально-трудовых отношений» от 1 мая 1999 г. В Генеральном соглашении определены и согласованы основные направления, принципы формирования оплаты труда работников, доходов предпринимателей, создания соответствующих современным требованиям условий труда и другие аспекты социально-трудовых отношений.

На основе этого документа закладываются отраслевые, региональные соглашения, посредством которых регулируется весь комплекс социально-трудовых отношений в отдельных отраслях, регионах. Это более конкретные документы. В них определен уровень оплаты труда работников отраслей, который зависит в основном от прогнозируемого уровня рентабельности (прибыльности) отраслей, предусмотрены оптимальные соотношения между минимальной, средней и максимальной заработной платой, минимальной заработной платой и прожиточным минимумом, максимальной заработной платой и социальными выплатами. Содержание отраслевых тарифных соглашений направлено на защиту интересов как работников, так и работодателей: работодатель не может произвольно изменить условия труда, в том числе и тарифные, не в пользу работника, а работники не могут предъявлять новые требования по тем аспектам социально-трудовых отношений, которые отражены в соглашении.

На уровне предприятий (фирм), организаций в качестве регулятора социально-трудовых отношений используются *коллективные договоры*, заключаемые между представителями администрации и представителями коллективов работников предприятий. В

коллективных договорах конкретизируется содержание отраслевых соглашений, более точно определяются параметры социально-трудовых отношений (тарифные, условий труда, охраны труда и др.) с учетом специфики хозяйственной деятельности каждого предприятия (технологической, природно-климатической, экономической и др.).

В качестве административного инструмента государственного регулирования оплаты труда работников бюджетного и небюджетного секторов экономики используется *норматив минимальной заработной платы*, устанавливаемый Правительством РФ. Величина норматива должна соответствовать прожиточному минимуму, а размер фактической минимальной заработной платы работников обоих секторов экономики не может быть ниже этого норматива. Государство посредством этого норматива устанавливает низшую границу оплаты труда на социально допустимом воспроизводственном уровне. В настоящее время этот норматив не действует, т.е. его регулирующая функция не выполняется, так как величина его в несколько раз ниже прожиточного минимума. Повышение регулирующей роли данного норматива очень актуально для России, так как за чертой бедности, которая должна быть зафиксирована в нем, находится значительная часть населения страны.

В условиях развития рыночной экономики возрастающую значимость в механизме государственного регулирования рынка труда приобретают экономические методы. Для увеличения спроса на рабочую силу государство стимулирует усиление инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, расширение ее масштабов, проявляющееся в увеличении количества рабочих мест. С этой целью используются различные экономические рычаги, из которых наиболее сильнодействующие — изменение процентных ставок банковских кредитов и налоговых ставок на доходы хозяйствующих субъектов. Удешевление кредитных ресурсов означает для хозяйствующих субъектов снижение затрат на производство продукции, услуг и соответственно увеличение массы прибыли, что непосредственно и в сильной степени стимулирует расширение масштабов хозяйственной деятельности. В начальный период формирования рыночной экономики в России в 1992—1993 гг. этот инструмент не в полной мере использовался в качестве стимула и даже в отдельные периоды выполнял противоположную, антистимулирующую функцию, что проявлялось в чрезмерно высоких процентных ставках за кредитные ресурсы. Дорогой кредит сдерживает развитие предпринимательской деятельности во мно-

гих отраслях экономики и особенно в отраслях с сезонным ритмом производства (сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность и др.).

Не менее эффективный инструмент регулирования масштабов хозяйственной деятельности, эффективно используемый во всех странах с рыночной экономикой, — *изменение налоговых ставок на доходы от этой деятельности*. Мировой опыт, исследования ученых западных стран показывают, что при изъятии в форме налогов более 35% прибыли стимулирующая функция налоговой системы снижается, если же изымается более 50% прибыли, налоговая ставка начинает выполнять антистимулирующую функцию — масштабы хозяйственной деятельности и соответственно количество рабочих мест сокращаются. В России в форме налогов в последние годы изымалось более 80% доходов хозяйствующих субъектов, т.е. налоговый инструмент не стимулировал увеличение количества рабочих мест, а действовал в обратном направлении.

Налоговая ставка — достаточно гибкий инструмент регулирования. Она может быть использована в адресной форме, посредством установления льготного (пониженного) уровня для предприятий (фирм), осуществляющих значительно большие в сравнении со среднеотраслевым уровнем вложения средств в расширение масштабов хозяйственной деятельности, увеличение количества рабочих мест.

В условиях либерализации внешнеэкономических связей, валютных операций на инвестиционную активность оказывает влияние характер динамики курса национальной валюты. Понижение курса рубля относительно доллара повышает выгодность экспортных операций и снижает выгодность импорта и таким образом стимулирует хозяйствующих субъектов в экспортно-ориентированных отраслях, а также в отраслях, производящих импортозамещающие товары (конкурирующие с импортными на внутреннем рынке), увеличивать объемы производства продукции, создавать новые рабочие места. При этом увеличение масштабов хозяйственной деятельности в одних отраслях означает адекватное увеличение их спроса на продукцию смежных отраслей и таким образом содействует увеличению объема производства в этих отраслях, спроса на рабочую силу. Поэтому государство, используя различные методы регулирования курса рубля, может косвенно влиять на инвестиционную активность в различных отраслях экономики.

Экономические методы регулирования государство использует и относительно предложения рабочей силы, его структуры, осу-

шествуя меры по совершенствованию системы оплаты труда, т.е. повышению ее стимулирующей роли, и добиваясь снижения оттока рабочей силы из отраслей, где заработная плата не выполняет свойственные ей функции. В отраслях бюджетного сектора совершенствование оплаты труда происходит посредством совершенствования тарифной системы. В отраслях небюджетного сектора государство может влиять на оплату труда посредством оптимизации налоговых ставок на доходы предприятий (фирм) и таким образом оптимизации размера той части дохода, которая остается в их распоряжении и используется для оплаты труда.

Один из методов регулирования оплаты труда в современных условиях — *нормирование состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (услуг) при исчислении налогооблагаемой базы (прибыли)*. Оно препятствует включению в себестоимость элементов дохода и таким образом повышает обоснованность фактического объема дохода и той его части, которая расходуется на оплату труда. Большое влияние на желание работников трудиться на тех или иных предприятиях, в различных отраслях оказывают условия, состояние охраны труда, ее эффективность. Государство, влияя на эти факторы, имеет возможность косвенно регулировать характер воздействия их на предложение рабочей силы.

Важным элементом механизма государственного регулирования рынка труда является *прогнозирование влияния факторов, определяющих состояние рынка труда*: экономических, демографических, природно-климатических, миграционных и др. Прогнозы разрабатываются на федеральном и региональном уровнях. Их роль в механизме регулирования состоит в том, что результаты прогнозов определяют направленность, интенсивность, формы государственного воздействия на состояние общероссийского и региональных рынков. Например, если по результатам демографических прогнозов выявлены регионы, где ожидается высокий естественный прирост населения, то при наличии в этих регионах кризисной ситуации на рынке труда (значительное превышение предложения над спросом) вероятность еще большего обострения ситуации очень велика. Следовательно, необходимость осуществления политики активных регулирующих мер, направленных на сохранение и в особенности создание новых рабочих мест, возможное территориальное переселение, особенно актуальна. Если по результатам экономических прогнозов ожидается экономический рост, то регулирующее воздействие государства должно быть направлено на предложение рабочей силы, повышение ее качества, рационализацию структуры.

Большой объем регулирующего влияния осуществляется посредством разработки и реализации комплексных целевых программ — активного инструмента воздействия на состояние рынка труда. Их высокая эффективность определяется, во-первых, тем, что они направлены на решение конкретных взаимосвязанных проблем формирования цивилизованного, гибкого рынка труда. Во-вторых, в программах определены источники всех ресурсов (материальных, финансовых и др.), которые необходимы для выполнения заданий программы. В-третьих, в них определен состав участников и среди них — организации-исполнители и руководители, ответственные за выполнение отдельных стадий и всего объема работ программы. В-четвертых, в программах определены сроки, продолжительность отдельных этапов выполнения программы. Эти особенности позволяют сконцентрировать ресурсы многих источников, объединить усилия нескольких организаций, достичь высокого уровня организации работ и таким образом в кратчайшие сроки достичь целей программы и минимизировать затраты ресурсов. Крупные комплексные программы, как правило, состоят из нескольких подпрограмм. В настоящее время трудовые программы разрабатываются на федеральном, региональном, местном уровнях. Так, на федеральном уровне в 1996 г. разработана и утверждена государственная целевая программа «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996—2000 годы», выполнены задания «Федеральной целевой программы содействия занятости населения Российской Федерации на 1996—1997 годы». В результате реализации этих программ трудоустроено несколько миллионов человек. На региональном уровне постановлением Правительства г. Москвы от 7 апреля 1998 г. утверждена «Городская комплексная программа по охране труда на 1998—2000 годы».

Для осуществления регулирующих функций на рынке труда в стране создана система специализированных органов, состоящая из трех уровней — федерального, регионального и местного. На федеральном уровне регулирующие функции выполняют Министерство труда и социального развития РФ, на региональном и местном уровнях — соответствующие структурные подразделения региональных и местных администраций (департаменты, комитеты, управления, отделы труда и занятости и др.). Распространенными органами в регионах страны стали биржи труда, центры занятости. Государственное регулирование занятости требует значительных затрат ресурсов, прежде всего финансовых. С этой це-

лью в стране был создан Государственный фонд занятости населения РФ, состоящий из федеральной и территориальной частей. Средства фонда формируются за счет страховых взносов работодателей, из которых 20% передаются в распоряжение федеральных органов и 80% — в распоряжение территориальных (региональных и местных)<sup>1</sup>.

Формирование цивилизованного, гибкого рынка труда требует от государственных регулирующих органов проведения политики по повышению роли активных мер воздействия на рынок труда и снижению пассивных. Пассивные и активные меры различаются своей направленностью. Первые используются в основном для организации материальной поддержки лиц, признанных безработными, помощи в трудоустройстве. Они не влияют на соотношение спроса и предложения рабочей силы, не снижают напряженность рынков труда. Активные меры направлены на достижение максимального соответствия всех трех параметров рынка: спроса, предложения, цены рабочей силы. Такими мероприятиями относительно спроса являются действия, направленные на создание новых рабочих мест, сохранение, перепрофилирование существующих, на изучение факторов динамики спроса, регулярный его мониторинг и др. Относительно предложения — это действия, направленные на подготовку и переподготовку кадров, как потерявших работу, так и занятых, с учетом изменяющегося спроса, на повышение территориальной, межотраслевой, профессионально-квалификационной мобильности рабочей силы, на развитие самозанятости, малого предпринимательства, разработку соответствующих законодательно-нормативных документов и др. В отношении третьего параметра действия государственных органов должны быть направлены на усиление роли цены рабочей силы в трудовой мотивации работников посредством усиления зависимости оплаты труда от его результатов, в развитии, совершенствовании системы участия работников в управлении собственностью своего предприятия.

В последние годы на финансирование пассивных мер использовалось примерно 60% доходов государственного фонда занятости, а на финансирование активных — немногим более 8%, т.е. разница достигает более 7 раз<sup>2</sup>. Это обуславливает необходимость изменения структуры расходов фонда в сторону повышения доли

---

<sup>1</sup> Российская газета. — 1999. — 23 июля.

<sup>2</sup> Там же.

средств, используемых на активизацию деятельности регулирующих органов всех уровней.

Совокупность административных и экономических инструментов государственного регулирования трудовыми рынками образует систему, все элементы которой должны быть взаимосвязаны, взаимодополняемы. *Системность* — один из основных принципов построения государственного регулирующего механизма и одно из основных требований, предъявляемых к его качеству. Так, административные рычаги воздействия должны создавать благоприятные условия для внедрения экономических инструментов, достижения максимальной эффективности их использования. Взаимозависимость и взаимодополняемость должны быть присущи как административным, так и экономическим регуляторам, каждым в отдельности, т.е. они должны быть соизмеримы по степени влияния на основные параметры рынка труда. Другое важное требование, предъявляемое к качеству регулирующего механизма — его гибкость, способность, своевременно реагировать на изменяющиеся условия функционирования трудовых рынков, ситуации на них. Отдельные элементы механизма должны периодически корректироваться, совершенствоваться для достижения максимальной адекватности его реальной ситуации на рынке труда.

Совершенствование процесса управления трудовыми рынками требует оценки эффективности регулирующего механизма. С этой целью необходим постоянный мониторинг последствий внедрения в хозяйственный механизм каждого административного, экономического регулятора и всей системы их. Для оценки эффективности используются соответствующие критерии и показатели. Один из критериев — характер изменения занятости (или незанятости) под влиянием механизма регулирования, а показатель — коэффициент воспроизводства занятости (незанятости) трудоспособного населения ( $K_v$ ). Он может быть рассчитан по следующей формуле:

$$K_v = \frac{q_c}{q_n},$$

$q_c$  — численность безработных, снятых с учета, чел.;

$q_n$  — численность прироста (новых) безработных, чел.

Если значение коэффициента превышает единицу, то имеют место увеличение (расширенное воспроизводство) занятости и сокращение (суженное воспроизводство) безработицы. Значение

коэффициента ниже единицы свидетельствует об обратном характере соотношения процессов занятости и безработицы. Другой показатель, используемый в оценке государственного механизма регулирования рынка труда, — коэффициент трудоустройства, рассчитываемый как отношение численности трудоустроенных безработных к численности ищущих работу. За период 1992—1998 гг. этот коэффициент увеличился с 29,7 до 50,6%. За этот же период доля безработных, обратившихся в государственную службу занятости, увеличилась с 28,1 до 37,2%<sup>1</sup>, что также косвенно свидетельствует о повышении результативности работы этих органов.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Назовите факторы, влияющие на состояние рынка труда.
2. Перечислите абсолютные и относительные показатели, характеризующие состояние рынка труда.
3. Охарактеризуйте балансы трудовых ресурсов (спроса и предложения рабочей силы), используемых в практике государственного регулирования трудовых рынков.
4. Какие существуют формы государственной поддержки безработных?

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. — М., 1999. — С. 122.

## ГЛАВА 10

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

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 внутрирегиональные 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 самообеспечения. Поэтому главными ори-

ентирами 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.

### **Региональная политика**

Методологической основой системы государственного регулирования территориального развития является *региональная политика*.

В условиях становления рыночных отношений, проведения радикальных экономических реформ, суверенизации субъектов Федерации должна быть выработана четкая региональная политика, учитывающая специфику регионов при соблюдении общероссийских интересов и направленная 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.

В управлении региональными программами особенно важно разграничение компетенции между федеральными и региональными органами власти. Так, федеральные органы должны регулировать процессы создания новых производств в районах пионерного освоения, организовать межрегиональные экономические связи. Местные же органы управления главное внимание должны сосредоточить на создании рациональной структуры хозяйства, использовании локальных ресурсов, решении социально-демографических и экологических проблем, осуществлении экономических реформ. Государственное регулирование должно тесно увязываться с планированием и прогнозированием территориального развития. Для осуществления задач научного прогнозирования и индикативного планирования необходима подготовка комплекс-

ного прогноза развития и размещения производительных сил Российской Федерации на период до 2005 г. Этот прогноз должен содержать научные обоснования рациональной специализации регионов России, отражать структурную перестройку в регионах, процессы приватизации и демонополизации, меры по стабилизации социально-экономического развития, выравниванию уровней развития регионов, мер по развитию межрегиональных и внешне-экономических связей с учетом конъюнктуры внутреннего и мирового рынков.

Процессы дезинтеграции экономики России, политического и экономического сепаратизма, проявляющиеся в последнее время в некоторых регионах Российской Федерации, ставят перед федеральным центром задачи сохранения и укрепления общероссийского рынка, единства инфраструктурных систем, единой налоговой системы, общего контроля за экспортом и импортом продукции при неукоснительном исполнении во всех регионах Российской законодательства.

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.

В связи с тем, что в последние годы проявляются особенно остро черты глубокого экономического кризиса в России, усиливается дезинтеграция единого экономического пространства, проявляется межэтническая напряженность в отдельных регионах, возникает настоятельная необходимость в большем ужесточении государственного регулирования всех социально-экономических процессов, принятие действенных мер по стабилизации обстановки, по повышению уровня занятости населения во всех регионах страны и прежде всего в таких регионах, как Северный Кавказ, Калмыкия, Тува, районы Крайнего Севера, где уровень бедности населения особенно велик.

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. Предстоит переспециализация новых приграничных районов, обустройство границ с новыми государствами ближнего зарубежья, создание свободных экономических зон и технополисов.

В этом процессе все большая роль в решении задач и принятии мер по региональному развитию должна принадлежать регионам. Однако должны быть обеспечены регулирование, контроль и руководство со стороны государственных органов управления. При этом следует иметь в виду, что не все регионы в одинаковой степени готовы к вступлению в рынок. Многие из них в силу неразвитости экономики тяготеют к замкнутым системам и создают свои региональные рынки, обслуживающие предприятия и население данного региона. Другие же, имеющие развитую промышленность, хотя и придерживаются принципов открытой экономики, часто предпочитают поставлять свою продукцию не на внутренний рынок России, а в зарубежные страны, активно используя при этом фактор неэквивалентной продуктовой обратимости рубля. Например, нефтедобывающие регионы стремятся продавать нефть на мировом рынке, а не на внутреннем, так как внутренняя цена одной тонны нефти меньше мировой цены.

Успех становления рыночных отношений и эффективности проведения экономических реформ в России зависит от конкретных действий органов управления по решению проблем в отдельных регионах. Государственное регулирование территориального развития исключает унифицированный подход к проведению рыночных реформ в регионах, требует гибкости в проведении региональной политики и в то же время единства общих принципов функционирования рынка на всей территории страны.

Рычагами регулирования территориального развития являются бюджетное и внебюджетное преимущественное финансирование тех или иных регионов страны, государственные, частные,

иностранные инвестиции, система региональных льгот и дотаций. Но при этом следует исходить из финансовых возможностей государства, которые в настоящее время в условиях кризиса очень малы. Поэтому регулирование предполагает строгий контроль за расходованием средств, поступающих в регионы прежде всего из федерального бюджета и из других источников.

В относительно развитых регионах от федеральных органов власти требуется поддержать хозяйственные начинания, создать систему стимулов для их укрепления. Для слабых регионов предполагается участие Центра в программах по структурной перестройке, по созданию свободных рабочих мест, проведению мер по финансовой помощи для обеспечения социальных стандартов жизни населения.

Любая сфера деятельности государственных органов власти, будь то экономика, или социальная сфера, или экология, или безопасность страны, должна обязательно иметь региональное содержание. Региональная политика должна быть построена на принципах единства и многообразия.

Объектами государственного регулирования регионального развития являются многочисленные и качественно различные таксономические единицы федерального, регионального и муниципального уровней, а их проблемы разнообразны, как и пути решения. Все таксономические единицы представляют собой единую сложную систему территориальной организации хозяйства.

*Под **территориальной организацией хозяйства** понимаются хозяйственные комплексы различных территориальных образований — экономических районов, разных уровней внутрирегиональных территориально-производственных комплексов, промышленных центров и узлов, функционирующих в единой системе хозяйственного комплекса страны.*

Территориальная организация хозяйства является основой территориального управления народным хозяйством, а ее главным звеном являются федеральные округа. Экономическое районирование служит главной предпосылкой совершенствования территориального развития экономики и имеет первостепенное значение для организации государственного регулирования. Система экономических районов является базой построения материальных и иных балансов в территориальном разрезе при разработке целевых и региональных программ.

Современный экономический район — это целостная территориальная часть народного хозяйства страны, имеющая свою производственную специализацию, прочные экономические связи.

Экономический район неразрывно связан с другими частями страны общественным территориальным разделением труда, как единое хозяйственное целое с прочными внутрирегиональными связями. Образование экономических районов — это объективный процесс, выраженный развитием территориального разделения труда и основанный на экономическом, национальном и административном принципах.

Современное экономическое районирование Российской Федерации включает три основных звена (таксономические единицы): высшее звено районирования — федеральные округа; районы среднего звена — края, области, республики и низовые районы — административно-хозяйственные районы, как городские, так и сельские. Каждый экономический район — и высший, и средний, и низовой отвечает определенным задачам территориального развития. Так, *высшее звено районирования* — федеральные округа — используется федеральными органами власти для общегосударственного территориального управления экономикой, для составления крупных программ развития, территориальных прогнозов.

*Среднее звено районирования*, включающее конкретные субъекты Федерации, является базой управления государством, некоторыми отраслями хозяйства общероссийского значения на базе разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти.

*Нижнее звено районирования* — городские и сельские административные районы — функционирует на основе управления районами среднего звена и местной администрации.

На территории федеральных округов и районов среднего звена идет процесс формирования таких эффективных форм территориальной организации хозяйства, как программно-целевые территориально-производственные комплексы — ТПК, представляющие собой совокупность экономически и технологически связанных предприятий, расположенных на компактной территории и имеющих свою рыночную специализацию. ТПК формируются на базе уникальных природных богатств или на базе крупнейших промышленных объектов, имеющих районообразующее значение, например, мощные электростанции. Программы развития программно-целевых ТПК составляются и принимаются на государственном уровне и финансируются из федерального бюджета. Они — перспективная основа формирования новых экономических районов.

Целевые программы территориального развития являются формой государственного регулирования, так же как и прогнозы регионального развития. Прогнозы включают в себя экономические, научно-технические организационные мероприятия, обеспечивающие решение определенных территориальных проблем, например вовлечение в хозяйственный оборот новых эффективных природных ресурсов или же решение иных, важных для государства в данный период времени проблем.

В настоящее время основу экономического районирования составляют 7 федеральных округов — Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский, Дальневосточный, районы среднего звена — области, края, республики, т.е. субъекты Федерации. Статус экономического района имеют Москва и Санкт-Петербург; в систему экономического районирования входят и административно-хозяйственные низовые районы в составе районов среднего звена.

Переходный период к рыночным отношениям характеризуется формированием новой формы территориальной организации хозяйства — свободных экономических зон, которые получают от федерального центра преимущества для своего развития. Развиваются СЭЗ: «Находка» на Дальнем Востоке, «Янтарь» в Калининградской области, «Зеленоград» в Москве, «Санкт-Петербург» и др. Свободные экономические зоны в отличие от других форм территориальной организации хозяйства выделяются преимущественным финансированием, высоким уровнем развития инфраструктуры.

В условиях растущей суверенизации регионов, практически все регионы выдвигают претензии к федеральному центру, претендуя на право передачи объектов федеральной собственности на региональный уровень, право распоряжения природными ресурсами на своей территории, выдвигают неограниченные экспортные права, требования перерастания властных полномочий. И в то же время регионы постоянно требуют от центра льготного финансирования, льготных тарифов на транспорт, электроэнергию, связь, т.е. выдвигают требования перераспределения власти. В этой ситуации главной задачей государства является недопущение распада страны при соблюдении интересов регионов, т.е. необходимо проведение политики гибкого федерализма, исключения любого сепаратизма. В этом отношении роль государственного регулирования регионального развития трудно переоценить.

Федерализм в России должен строиться на основе Конституции РФ, но в условиях, при которых субъекты Федерации, отлич-

чаясь друг от друга национальными, экономическими, географическими и другими особенностями и имея фактически свои органы власти (особенно республики), должны подчиняться законам федерального Центра и в рамках производимых общегосударственных рыночных реформ самостоятельно определять пути и источники развития своих регионов, используя при этом все доступные методы и способы регулирования.

Возникает необходимость в разработке таких методов регулирования экономического развития территорий, которые бы не затрагивали ресурсов, поступающих из региона в федеральный бюджет. Перед региональными органами управления стоит задача разработки и осуществления программ социально-экономического развития своего региона, определения источников доходов, обеспечения выполнения программ и бюджета, разработки и реализации основных направлений финансовой и инвестиционной политики, разработки мер по улучшению благосостояния населения, обеспечения рационального размещения производительных сил и пропорциональности в развитии и размещении.

Особенно важную роль играет регулирование при проведении экономических реформ в переходный период к рыночным отношениям и особенно важно государственное регулирование взаимоотношений между Центром и регионами. Не все регионы находятся в одинаковом положении, часть из них добилась дополнительных льгот и прав от государственных органов власти. Так, ряд республик и областей имеют право оставлять в своем распоряжении значительную долю валютной выручки от экспорта своей продукции, но в этом нет равенства.

Вследствие царившего во взаимоотношениях Центра и регионов на начальном этапе демократических реформ хаоса, практически отсутствия регулирования этих взаимоотношений регионы оказались в неодинаковом положении, что вызвало опасные тенденции дезинтеграции страны. Предоставление неоправданных льгот избранным регионам довольно часто противоречило уже действующим законам и нормативным актам, регулирующим ход экономических реформ.

Стало очевидным, что отсутствие четкого разграничения полномочий между региональными и федеральными властными структурами может привести к потере управления и хаосу. Поэтому были внесены соответствующие изменения в Конституцию Российской Федерации и на ее основе разработан федеративный договор.

Правительственная программа углубления экономических реформ содержит главные направления становления взаимоотношений между Центром и регионами. Ряд вопросов, касающихся этих взаимоотношений, остается пока еще не решенным. В частности, и вопрос о легитимности ряда льгот отдельным регионам.

Экономические рыночные реформы в регионах идут медленно и неравномерно. Значительно быстрее и эффективнее они проходят в Москве, Санкт-Петербурге и некоторых других регионах. Унифицированные методы проведения реформ тормозят их ход. Необходимо учитывать особенности каждого региона. Принятые законодательные акты о разграничении полномочий между Центром и регионами пока еще не подкреплены конкретным механизмом их реализации. Неоправданной мерой является практика заключения частных соглашений о взаимоотношениях Центра и регионов с отдельными национальными автономиями и регионами, располагающими богатейшим природно-ресурсным потенциалом. Центробежные тенденции еще полностью не преодолены в отдельных регионах. Поэтому необходимо принятие срочных и жестких мер по укреплению государственной власти, подчинению законам и прежде всего Конституции Российской Федерации.

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 и 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, историчес-

ком 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.

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 регионального развития должно являться *административное и правовое регулирование*, направленное 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. Программы не должны превышать рамки их обеспечения, иначе их выполнение будет нереальным.

Задачей государственного регулирования является создание наилучших условий для деятельности предпринимателей регионов.

При основной тяжести работ по управлению государственными региональными программами, возлагаемых на исполнительную власть, часть регулирующих функций следует передавать непосредственным исполнителям программ. Для этой цели целесообразно создавать на договорных началах специальные государственные, частные, смешанные, независимые компании, агентства.

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.

■ *Первый принцип* заключается в том, что 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.

■ *Второй принцип* заключается в том, чтобы система экономических регуляторов носила стимулирующий характер.

■ *Третий принцип* состоит в том, чтобы система регулирования регионального развития была строго ограничена временными рамками, особенно в плане предоставления дотаций и льгот.

■ *Четвертый принцип* состоит в необходимости учета при государственном регулировании регионального развития территориальной специфики.

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 внешне-экономических связей.

Для совершенствования государственного регулирования регионального развития необходимо формирование единой системы управления. В связи с тем, что в настоящее время пока еще не разработана целостная концепция системы территориального управления, которая бы учитывала интересы Федерации и регионов, следует постепенно выводить местное самоуправление из системы государственной власти. Для этого необходимо создать единую нормативно-правовую систему, которая бы учитывала конституционные нормы и общегосударственное законодательство, с одной стороны, и конституционные нормы и законодательство субъектов Федерации — с другой.

Важнейшей задачей является создание специального органа, который бы ведал вопросами регионального развития в системе федеральной исполнительной власти. Его функции — решение одновременно задач межотраслевого и межрегионального характера. В состав этого органа должны войти руководители исполнительной власти всех субъектов Федерации, а также федеральные министры, занимающиеся реализацией общероссийских региональных программ. Целесообразно также введение в состав такого орга-

на управления региональным развитием руководителей федеральных округов и субъектов Федерации.

Главной задачей такого органа должна стать координация деятельности министерств и ведомств в сфере региональных проблем.

Как уже говорилось, важнейшим средством, с помощью которого осуществляется государственное регулирование регионального развития в условиях переходного к рыночным отношениям периода является разработка и реализация программ, среди которых особенно много по Сибири, Дальнему Востоку, Крайнему Северу. Это — программы по Забайкалью, Якутии, Бурятии, Туве, Курильским островам, Приангарью, Байкалу, малочисленным народам Севера, программа «Дети Севера» и др. Ряд программ разработан для центральных регионов: Тверской, Псковской областей, Республики Мордовии, а также для регионов Поволжья, Урала, Северного Кавказа и др. Принят и ряд программ по отдельным отраслям: «Конверсия оборонной промышленности», «Топливо и энергия», «Развитие электронной техники» и др., а также ряд социальных программ: «Миграция», «Жилье», «Дети Чернобыля» и многие др. Следует выделить также ряд экологических программ, в которых предусмотрен комплекс мер по экологическому оздоровлению.

Однако принятые программы государственного и регионального уровня не выполняются. Причиной этого является недофинансирование, снижение инвестиций и, конечно, недостаточное регулирование самого процесса выполнения этих программ. Негативно влияют на ход выполнения программ и следующие факторы:

- отсутствие достаточно отработанной системы отбора целевых государственных и региональных программ, недостаточная аргументированность их осуществления и порядка очередности;
- слабая проработка регионального аспекта в отраслевых государственных программах;
- отсутствие мониторинга регионального аспекта отраслевых программ;
- большое число второстепенных программ, не требующих срочной реализации, входящих в перечень федеральных целевых программ;
- слабо проработанный механизм реализации как федеральных, так и региональных программ;
- недостаточный контроль за выполнением программ.

Для совершенствования государственного регулирования регионального развития все большее значение имеют не админист-

ративные решения а экономические регуляторы, носящие в основном не льготный, а экономический стимулирующий характер.

При отборе регионов, которые нуждаются в приоритетной поддержке, необходимо учитывать масштабы кризисных явлений в регионе. Целесообразно проведение на микроуровне районирования с целью выделения границ депрессивных и анализа кризисных ареалов внутри субъектов Федерации, чтобы в первую очередь направлять в эти микрорайоны адресную помощь из федерального бюджета. Районирование регионов на макроуровне должно стать важной новой формой регулирования регионального развития. Новой формой регулирования регионального развития является также создание фондов реализации региональных программ. В настоящее время такие фонды существуют в ряде регионов Российской Федерации. Одним из механизмов освоения уникальных ресурсов восточных и северных регионов страны могут стать региональные корпорации с участием государственного и регионального капиталов, а также капиталов частных и иностранных инвесторов.

Создание эффективной системы государственного регулирования регионального развития возможно лишь на базе проведения глубоких научных исследований проблем региональной экономики и управления.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

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 11

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Сфера материального производства — важнейший объект государственного регулирования. К сфере материального производства относится совокупность отраслей, производящих средства производства и предметы потребления. В отраслях материального производства создается новая стоимость продукции (промышленность, сельское хозяйство, строительство и др.) или увеличивается стоимость ранее произведенного продукта (торговля, транспорт и др.).

Государственное регулирование материального производства осуществляется в 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 служба.

Классификационной единицей отрасли является предприятие как юридическое лицо, имеющее самостоятельный баланс и счет в банке. Если предприятие занимается разнородной деятельнос-

тью, оно учитывается в составе той отрасли экономики, к которой принадлежит преобладающая часть этой деятельности.

В составе крупных отраслей выделяют подотрасли. Они представляют собой совокупность предприятий, производящих однородную продукцию или выполняющих однородные виды работ (услуг). Так, в промышленности выделяются около двух десятков подотраслей — электроэнергетика, машиностроение, легкая, пищевая, химическая, нефтехимическая промышленность и др.

В составе материального производства выделяют также межотраслевые комплексы: топливно-энергетический, горно-металлургический, машиностроительный, агропромышленный, военно-промышленный, химико-лесной, транспортный и др.

**Задачи государственного регулирования материальных производств**

Основные задачи государственного регулирования сферы материального производства периодически меняются с учетом генеральной цели государственного регулирования

социально-экономического развития страны, изменений во внешнеэкономических связях и мировом хозяйстве. В настоящее время при переходе к рыночной экономике основными задачами государственного регулирования производства средств производства и предметов потребления являются:

1. Стабилизация основных показателей развития отраслей материального производства.

2. Прогрессивная структурная перестройка сферы материального производства путем изменения соотношений между добывающими и перерабатывающими отраслями, повышения роли наукоемких производств, восстановления позиций машиностроительного комплекса.

3. Техническое перевооружение отраслей материального производства.

4. Взаимовыгодная интеграция в мировую экономику в качестве равноправного партнера развитых стран мира.

5. Ослабление сырьевой направленности экспорта российских производителей путем увеличения в нем доли продукции обрабатывающих отраслей промышленности.

6. Повышение качества и конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

7. Рационализация размещения субъектов материального производства по регионам страны.

8. Обеспечение экологической безопасности производства, особенно в энергетике, химической и металлургической промышленности.

Основой сохранения за государством контрольных функций и рычагов регулирования сферы материального производства является владение им 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.

Правовой основой, регламентирующей отношения государства и пользователей недр и ресурсов, являются принятые в 1995 г. федеральные законы «О недрах», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», а также «Водный кодекс Российской Федерации». Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1999 г. № 740 утверждено «Положение о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции».

В регулировании отношений государства и пользователей недр и ресурсов особое значение имеет Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции». Этот закон принят в развитие законодательства РФ (в частности, закона «О недрах») в области недропользования. Закон устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории РФ, а также на континентальном шельфе.

Перечни участков недр, предоставляемых в пользование на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами, например Законом «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (на Лугинецком, Федоровском и других нефтегазоконденсатных месторождениях)», принятом в мае 1999 г. В пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными закона-

ми, субъекты РФ осуществляют законодательное регулирование своего участия в соглашениях о разделе продукции при использовании недр на своих территориях.

Соглашения о разделе продукции заключаются с инвестором, победившим в конкурсе или на аукционе. Инвесторами могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане, юридические лица, объединения юридических лиц, осуществляющие вложения собственных, заемных или привлеченных средств в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

Конкурсный порядок заключения соглашений позволяет государству включать в них ряд дополнительных обязательств инвестора: соблюдение научно-технического уровня проведения работ по геологическому изучению и использованию недр; полноту извлечения минеральных ископаемых; обязательный вклад в социально-экономическое развитие региона; осуществление мер по предотвращению вредного влияния работ на окружающую природную среду, а также ликвидация последствий такого влияния; ликвидация всех сооружений, установок по завершению работ, а также очистка от загрязнения территории, на которой проводились работы по соглашению.

Право пользования участком недр на основе соглашения о разделе продукции предоставляется только путем *лицензирования*. Лицензия выдается инвестору органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением. Лицензия выдается на срок от 5 до 25 лет.

В соответствии с соглашением произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором. Соглашение предусматривает условия и порядок:

- определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости;
- определения компенсационной продукции (в том числе ее предельного уровня), которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению;
- раздела между государством и инвестором прибыльной продукции, под которой понимается произведенная продукция за вычетом части этой продукции, используемой для уплаты платежей за пользование недрами и компенсационной продукции;
- передачи государству принадлежащей ему части произведенной продукции или его стоимостного эквивалента;

- получения инвестором части произведенной продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения.

Часть произведенной продукции, поступающая в федеральную собственность, может быть использована для федеральных нужд с зачислением выручки от ее реализации в федеральный бюджет. Использование части произведенной продукции, поступающей в собственность соответствующего субъекта РФ, осуществляется на основе его законодательства. Часть произведенной продукции, поступающая в собственность инвестора, может быть вывезена из России в порядке, определенном для экспорта продукции собственного производства, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».

Одним из способов воздействия государства на сферу материального производства является система государственного заказа.

**Государственный заказ и сфера его применения**      Государственный заказ — один из важнейших инструментов регулирования рыночной экономики. Государство выступает крупнейшим прямым заказчиком продукции, работ и услуг. Государственный заказ способен вызвать мультипликативный спрос, тем самым оживляя производство. Особенно важна роль госзаказов в поддержке отечественных товаропроизводителей, «точек роста». Поэтому доля 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 закупки продукции (работ, услуг) осуществляются для удовлетворения важнейших государственных нужд, имеющих два уровня: федеральный и региональный (субъектов РФ).

Поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются в целях:

- создания и поддержания государственных материальных резервов;
- поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны;
- обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических обязательств страны;
- реализации федеральных целевых программ, частично или полностью финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюд-

жетных источников, привлекаемых для этих целей. Поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов РФ, а также привлекаются внебюджетные источники.

Для организации работы по обеспечению поставок для государственных нужд Правительство Российской Федерации утверждает *государственных заказчиков*. Ими могут быть федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие, государственное учреждение, орган исполнительной власти субъекта РФ, коммерческие и некоммерческие организации, корпорации.

Одной из основных функций государственного заказчика является выбор поставщиков продукции, т.е. размещение госзаказов на поставку продукции для государственных нужд. Как правило, госзаказы размещаются на *конкурсной основе*, т.е. путем проведения открытых или закрытых конкурсов, которые состоят из двух этапов. Наиболее предпочтительным видом конкурса является открытый конкурс. Закрытые конкурсы проводятся в случаях закупки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну. Некоторые виды продукции (драгоценные металлы и драгоценные камни, музейные ценности, редкие книги, рукописи и архивные документы и т.п.) закупаются для государственных нужд без проведения конкурсов.

Участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг). Иностранцы поставщики (исполнители) могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство данных товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно. Срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе не может быть менее 45 дней со дня опубликования извещения о проведении конкурса в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

С поставщиком (исполнителем) продукции (работ, услуг), победившим на открытом конкурсе, государственный заказчик заключает *государственный контракт*. В случае если победитель на конкурсе не подписал государственный контракт, организатор конкурса определяет нового победителя конкурса из числа остальных участников конкурса. Поставщики-монополисты не впра-

ве отказаться от заключения госконтракта в случае, если исполнение госзаказа не влечет за собой убытки. Для казенных предприятий, как правило, вводится режим обязательного заключения государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд.

Государственный контракт — основной документ, определяющий права и обязанности государственного заказчика и поставщика продукции для государственных нужд. В госконтракте отражаются:

- объем поставок продукции (работ, услуг) в натуральном выражении с указанием номенклатуры и ассортимента;
- требования, предъявляемые к качеству продукции (работ, услуг);
- сроки поставок продукции;
- товарные цены и условия их изменения;
- объемы финансовых ресурсов, предоставляемые поставщику для закупки материальных ресурсов, необходимых для исполнения госконтракта.

Контрактом может также предусматриваться: контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению контракта и оказание помощи поставщику (без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего); экономическое стимулирование (льготы по налогам, целевые дотации и субсидии, льготное кредитование). На основе контракта поставщик продукции для государственных нужд и покупатель (государственный заказчик) подписывают *договор поставки*. Изменение и расторжение договора осуществляется по соглашению сторон и оформляется дополнительным соглашением.

В настоящее время формируются различные виды государственных заказов:

- оборонный заказ;
- заказ на научные исследования;
- заказ на поставку продукции в государственный материальный резерв;
- заказ на поставку в федеральный и региональные фонды сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия;
- заказ на северный завоз;
- заказ на подрядные работы.

**Оборонный заказ.** Его формирование обусловлено необходимостью поддержания на должном уровне обороноспособности и бе-

зопасности страны. Основой формирования оборонного заказа является: военная доктрина РФ, федеральные программы производства вооружений и военной техники, мобилизационные планы, соглашения о военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами, прогнозы социально-экономического развития страны, проекты федерального бюджета на соответствующий год.

Проект основных показателей оборонного заказа (количество поставляемой продукции, ее стоимость, сроки поставок, перечень государственных заказчиков, предполагаемые исполнители и др.) формируется в Минэкономразвития России, согласовывается с Минфином России и заказчиками и вносится в Правительство Российской Федерации. Утверждает основные показатели оборонного заказа Президент РФ одновременно с подписанием закона о федеральном бюджете.

Оборонный заказ размещается на конкурсной основе. Исполнителями оборонного заказа могут быть предприятия и организации любой формы собственности, имеющие лицензии на занятие соответствующим видом деятельности. Исполнитель оборонного заказа действует на основе контракта с государственным заказчиком или головным исполнителем. В контракте могут быть предусмотрены виды и размеры экономического стимулирования выполнения оборонного заказа. К ним относятся: гарантирование фиксированного уровня рентабельности продукции (не выше 25 % к себестоимости); индексация средств в связи с инфляцией; авансирование (до 40 %); льготное налогообложение и др.

*Госзаказ на научные исследования.* Цель формирования этого заказа — обеспечить ускорение освоения отечественных и зарубежных научно-технических и технологических достижений. Госзаказы в науке формируются по приоритетным направлениям развития науки и техники: фундаментальные исследования, информационные технологии и электроника, производственные технологии, новые материалы и химические продукты, технологии живых систем, транспорт, топливо и энергетика, экология и рациональное природопользование.

Отбор предложений ученых, потребителей продукции, товаропроизводителей проводится на конкурсной основе. Затем проводится государственная экспертиза отобранных предложений исходя из перспективности исследований, эффективности исполь-

зования бюджетных средств, потребностей рынка, обеспечения государственной безопасности.

**Госзаказ на северный завоз.** Формирование этого заказа обусловлено необходимостью восстановления системы государственной поддержки экономического и социального развития Севера. С переходом к рыночной экономике Север выпал из состава государственных приоритетов, сократилась государственная поддержка завоза продукции в северные районы. Государственные закупки продукции для нужд Севера перешли с федерального уровня на региональный.

Ответственность за поставки товаров по северному завозу возложена на органы исполнительной власти 27 субъектов РФ, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям. В их функции по организации северного завоза входит: оформление заявок; заключение договоров; финансирование за счет собственных и заемных средств; ведение реестра предприятий, организаций, банков, участвующих в поставках; проведение тендеров для отбора предприятий, осуществляющих централизованные поставки в районы Севера.

Финансирование северного завоза осуществляется за счет средств федерального и региональных финансовых фондов, а также ссуд, выделяемых непосредственно предприятиям и организациям — поставщикам. Региональные фонды образуются за счет средств бюджетов субъектов РФ и средств федерального бюджета, выделяемых им на возвратной основе. Для обеспечения государственной поддержки северного завоза Правительством РФ утвержден перечень товаров, по которым частично возмещаются транспортные расходы. В этот перечень включаются нефть, нефтепродукты, топливо, продовольствие (мясо, мясные консервы, масло животное, сыр, сахар, чай, мука, крупа, соль, яйцо, детское питание и др.).

**Госзаказ на поставку продукции в государственный материальный резерв.** Государственный резерв является особым федеральным запасом материальных ценностей. В состав государственного резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации, запасы стратегических материалов и товаров, без которых невозможно эффективное государственное управление.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном материальном резерве» (ст. 3) государственный резерв предназначен для:

- обеспечения мобилизационных нужд РФ;
- ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия;
- оказания регулирующего воздействия на рынок в случае возникновения диспропорции между спросом и предложением на внутреннем рынке;
- оказания гуманитарной помощи.

Формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва возложено на Российское агентство по государственным резервам и его территориальные органы, предприятия, организации. В функции агентства входят отбор (на конкурсной основе) поставщиков материальных ценностей в госрезерв, заключение государственных контрактов с поставщиками, определение конкретных получателей материальных ценностей, обеспечение расчетов с поставщиками в соответствии с контрактом.

Объемы госзакупок материальных ценностей, необходимые для формирования, пополнения госрезерва, устанавливаются Правительством РФ в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

**Госзаказ на подрядные работы** формируется государственным заказчиком на выполнение подрядных работ для государственных нужд. В состав госзаказа входит: возведение объектов, зданий и сооружений для федеральных государственных нужд, осуществление строительно-монтажных работ и строительно-ремонтных услуг для госучреждений и бюджетных организаций, строительство жилья.

На основе госзаказа государственный заказчик заключает с подрядными организациями (победившими на конкурсе) государственные контракты на весь период строительства объектов. В контрактах отражаются: объемы и стоимость подлежащих выполнению работ; сроки их начала и окончания; порядок финансирования и оплаты работ; способы обеспечения исполнения обязательств сторонами.

Финансирование подрядных строительных работ для удовлетворения государственных нужд осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

**Государственная  
промышленная  
политика**

Промышленная политика — инструмент государственной стратегии развития народного хозяйства, оптимизации отношений государства с хозяйствующими субъектами, регулирования рыночных механизмов в экономически и социально оправданных направлениях (отраслевом, межотраслевом, региональном, во внешних связях). Она должна периодически уточняться и обновляться с учетом изменений в экономике страны, во внешнеэкономических связях и мировом хозяйстве.

Как свидетельствует мировой опыт, промышленная политика особенно необходима в переходные периоды, например при переходе к рыночной экономике. Она нужна и традиционно рыночным индустриально развитым странам в условиях процессов либерализации и глобализации мировой экономики.

Промышленная политика способствует устранению устаревших производственных структур и формированию новых; ускорению научно-технического и управленческого прогресса; повышению приспособляемости к объективным требованиям глобализации мировой экономики.

Промышленная политика опирается на механизмы, позволяющие соединять интересы корпорации и государства. Она проводится для хозяйствующих субъектов всех организационно-правовых форм. Ее формирование и реализация — дело законодательной и исполнительной власти: федеральной, субъектов Федерации, муниципальной. Они же выработывают конкретные меры поддержки промышленного производства.

На современном этапе развития экономики страны целью реализации государственной промышленной политики должен быть переход:

1) от приоритета ТЭК к приоритетам обрабатывающей промышленности, так как при сохранении нынешних тенденций в добывающих отраслях будущие поколения могут лишиться невозполнимых природных ресурсов;

2) от устаревшей организации производства к гибким производственным системам, способным обеспечить быстрое обновление продукции, ее высокую конкурентоспособность;

3) от технологического лидерства в сфере вооружений любой ценой к росту конкурентоспособности гражданской промышленности;

4) от пренебрежения здоровьем человека к экологически чистому и безопасному промышленному производству;

5) от заводов-комбинатов, функционирующих по принципу самообеспеченности, к развитию специализированных производств,

позволяющих обеспечить конкурентоспособность продукции как на внутреннем, так и на мировых рынках;

б) от самораспада НИОКР к целенаправленной реструктуризации отраслевой науки на основе социального заказа, сформированного в результате долгосрочного комплексного научно-технического прогноза.

Основой государственной промышленной политики является **решение инновационно-инвестиционных проблем** экономического роста. Эти два аспекта тесно связаны. Проведение научных исследований, внедрение изобретений новых технологий требует значительных капиталовложений. Ограниченность последних в свою очередь диктует необходимость динамичного расширения масштабов инноваций сообразно требованиям научно-технического, управленческого и информационного прогресса.

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

В условиях переходного периода государственная инновационная политика должна предусматривать:

Во-первых, развитие направлений, в рамках которых создается техника новых поколений, обеспечивающая статус России как ведущей технологической державы.

Во-вторых, сохранение стратегического ядра инновационного потенциала на базе структур, работающих на приоритетных направлениях научно-технического прогресса.

В-третьих, 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.

Доля продуктовых инноваций намного выше, чем технологических, о чем свидетельствуют данные табл. 11.1.

*Таблица 11.1. Структура и динамика инновационной активности в промышленности, %*

Год	Доля предприятий, осуществляющих инновации в последние 1,5 года	Продуктовые инновации	Технологические инновации
1992	58	31	27
1993	62	38	24
1994	60	38	22
1995	63	46	17
1996	62	41	21

В структуре затрат на инновации 60% составляют затраты на технологическую подготовку производства и закупку оборудования. На долю НИОКР, обеспечивающих научные заделы инноваций, приходится менее 17%; на маркетинговые исследования — 1,6%; на подготовку персонала для работы по новым технологиям — 0,6% общих затрат на инновации.

Эффективность затрат на инновации характеризуют данные табл. 11.2.

*Таблица 11.2. Эффективность затрат на инновации*

Затраты, %		Выпуск продукции, %		Эффективность, руб. / руб. затрат	
На технологические инновации	На поддержание основных фондов	Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной	Доля продукции, выпускаемой по традиционным технологиям	Инновационная продукция	Продукция, выпускаемая по традиционным технологиям
3,2	96,8	19,7	80,3	6,16	0,83

Таким образом, в расчете на 1 руб. затрат инновационная деятельность обеспечивает объемы выпуска продукции в 7,4 раза больше, чем при ее производстве по традиционным технологиям.

Главная задача государственного регулирования в сфере научного и технологического развития — создание благоприятных экономических условий для инновационной и инвестиционной деятельности, расширение косвенного регулирования, в рамках которого необходима увязка налоговой и финансово-кредитной политики. Прямая государственная поддержка возможна только для фундаментальной науки и весьма ограниченного количества критических технологий — их отобрано около 70. Попытки реализовать за счет бюджетных средств широкий круг амбициозных программ чреваты опасностью выбора и финансирования ложных инновационных приоритетов.

Государство выбирает приоритетные направления развития науки, формирует и реализует научно-технические программы и проекты, финансирует научную деятельность из федерального бюджета, управляет научными организациями федерального значения.

Масштабы и эффективность инновационной деятельности в основном определяются степенью достаточности ее финансирования. Принятым в 1996 г. Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» установлено, что «средства на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения выделяются из федерального бюджета в размере не менее 4% расходной части федерального бюджета». Фактически на фундаментальные исследования и содействие НТП направлено в 1998 г. лишь 2,2%, а в 1999 г. — 2% расходной части федерального бюджета. Основным источником (65—70%) финансирования инновационной деятельности стали собственные средства предприятий.

Сегодня в России государственные расходы на научные исследования составляют всего 0,32% ВВП при пороговом значении этого показателя с позиций экономической безопасности страны 2%. В развитых странах, например в США, государственные расходы на науку достигают 3% ВВП.

Преодоление кризиса науки, губительного для российской экономики, распада всей сферы НИОКР невозможно без государственной поддержки. Выработаны следующие направления государственного регулирования инновационной сферы.

1. Усиление *налогового стимулирования* НИОКР, которое в рыночной экономике имеет ряд преимуществ по сравнению с бюджетными субсидиями. Возможны следующие виды налоговых льгот: уменьшение налогооблагаемого дохода на сумму затрат на

НИОКР; скидки с суммы начисленного к выплатам налога в размере определенного процента от величины прироста затрат на НИОКР; уменьшение суммы налога на часть капитальных вложений в новую технику; особые льготы по налогообложению средств, выделяемых для финансирования фундаментальных исследований (как правило, в университетах) и для НИОКР силами малого и среднего бизнеса.

2. Усиление роли *государственного заказа* на научно-техническую продукцию как одного из главных инструментов инновационной политики. По мере финансовой стабилизации и выхода страны из экономического кризиса доля госзаказа по выполнению рискованных (венчурных) проектов должна быть доведена до 30—50% в бюджетах наукоградов.

3. В структуре федерального и региональных бюджетов наряду с фондом развития целесообразно создать государственный *инновационный фонд* для целевого льготного финансирования наиболее приоритетных крупных исследований и разработок. Фонд должен быть наделен широкими полномочиями по государственной поддержке инноваций по всему циклу — от научной идеи до ее продвижения в форме завершенного научно-технического проекта или интеллектуальной собственности на рынок.

4. На государственном уровне для методического и информационного обеспечения выбора приоритетных инноваций намечено создание *системы мониторинга и прогнозирования* технологического потенциала сферы НИОКР. В качестве одного из ее элементов может служить постоянно обновляющийся банк данных научно-технических разработок, НИОКР, наукоемких технологических проектов. Банк данных НИОКР может использоваться не только как источник информации, но и для обоснования госзаказа на НИОКР, выдачи рекомендаций на закупку импортного оборудования в случае отсутствия конструкторских заделов по соответствующим направлениям.

5. Повышение роли *рыночной конкуренции* в сфере разработки и производства научной продукции путем проведения широкого конкурса среди наиболее эффективных НИОКР при обязательном государственном финансировании приоритетной части объема отобранных работ. Иначе говоря, речь идет о так называемом принципе «стартовых денег», который получил широкое распространение в Японии.

6. Расширение *внебюджетных источников финансирования* научных исследований. Для этого необходимо усилить стимулирова-

ние инновационной активности частного сектора (финансово-промышленных групп, коммерческих банков, объединений и других хозяйствующих субъектов), заинтересованного в коммерческих результатах НИОКР. В России 90% научных расходов покрывается за счет средств федерального бюджета. В развитых странах до 2/3 расходов по выполнению НИОКР приходится на предпринимательский сектор.

7. Развитие *коммерциализации* деятельности городов-наукоградов и отраслевых научно-технологических центров. Это позволит в будущем (к 2015 г.) основную часть их доходов формировать за счет создания ниш на рынках инноваций и информационных технологий. Кроме этого, коммерциализация деятельности научных центров будет способствовать адаптации науки к рыночным условиям, становлению новых методов государственной инновационной политики.

8. Расширение *международного сотрудничества* в сфере НИОКР. Ни одна страна мира не осваивает весь спектр исследований и разработок по всем направлениям НТП. Одна из наиболее динамичных форм научно-технической кооперации — создание международных альянсов. Сотрудничество и взаимозависимость стали средством для разделения растущих издержек и риска нововведений, а также для концентрации необходимого потенциала знаний в процессе разработки новой продукции.

В структурно-отраслевом содержании промышленной политики выделяются три группы отраслей.

1. Экспортоспособные отрасли топливно-сырьевого сектора (нефтегазовая, лесная, алмазная промышленность, отчасти металлургия и электроэнергетика).

2. Отрасли обрабатывающей промышленности, способные производить продукцию, конкурентоспособную не только на внутреннем, но и внешнем рынках (авиакосмическая, атомная, оборонная, отчасти энергетическое машиностроение и тяжелое станкостроение, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, биотехнологии).

3. Отрасли, которые вряд ли скоро выйдут на внешние рынки, но способные обеспечить значительную часть спроса на их продукцию на внутреннем рынке (автомобильное и сельскохозяйственное машиностроение, легкая и пищевая промышленность).

В *первой группе* отраслей особое значение имеют отрасли топливно-энергетического комплекса (газовая, нефтяная, угольная промышленность, электроэнергетика). При дефиците инвестиций

обеспечение прироста добычи топлива и энергии становится все более трудноразрешимой задачей. В этих условиях основной задачей государственного регулирования отраслей ТЭК должно быть обеспечение энергосбережения. Капиталовложения на энергосбережение единицы топлива и энергии более чем в 2 раза меньше, чем прирост ее добычи и производства.

По отчетам Института энергетических исследований РАН, объем потенциала энергосбережения составляет 40—45% всего энергопотребления страны. Экономия природного газа может достичь 22—23% всего потенциала энергосбережения, нефти — 20, угля — 15, электроэнергии — 23, теплоэнергии — 17—18%. Свыше половины этой экономии означает сбережение природного газа, поскольку его доля в производстве электроэнергии достигла в настоящее время 50% и в производстве тепла — 70%.

В конце 1997 г. Минтопэнерго РФ с участием Минэкономики РФ разработало федеральную программу «Энергосбережение России» на 1998—2005 г. Согласно этой программе энергоемкость ВВП должна снизиться к 2005 г. на 13,4, к 2010 г. на 21% к уровню 1995 г. Это в свою очередь позволит увеличить национальный доход в 2005 г. на 7—8%.

Хозяйствующие субъекты топливно-энергетического комплекса — естественные монополии, осуществляющие производство и транспортировку нефти и нефтепродуктов, газа, электрической и тепловой энергии и предоставление услуг по ее передаче. РАО «ЕЭС России» контролирует 77,7% суммарной мощности электростанций страны, в структуре его капитала государству принадлежит 52,6% акций. ОАО «Газпром» осуществляет около 95% добычи и 100% транспортировки газа.

Для обеспечения баланса интересов потребителей и производителей государство регулирует деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, являющихся естественными монополиями. Правовой основой регулирования их деятельности являются федеральные законы «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О естественных монополиях», «О регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О федеральном железнодорожном транспорте».

Предприятия естественной монополии при отсутствии государственного регулирования превращаются в олигополии и при сокращении объемов производства устанавливают монопольные цены, что порождает рост цен в смежных отраслях. Поэтому ос-

новным объектом государственного регулирования в естественных монополиях являются их издержки, цены и тарифы на их продукцию (услуги).

Правительство РФ утверждает перечень товаров (услуг), цены на которые на внутреннем рынке подлежат регулированию. Регулируемые цены применяются всеми организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Регулирование хозяйствующих субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе осуществляет Федеральная энергетическая комиссия РФ (ФЭК России). В ее функции входит: регулирование в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, газа по трубопроводам; услуг по передаче электрической и тепловой энергии; тарифное и ценовое регулирование; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию; формирование реестра субъектов естественных монополий в ТЭК, в отношении которых осуществляется государственное регулирование.

Взаимоотношения предприятий реального сектора с естественными монополиями являются одним из самых острых вопросов промышленной политики. С одной стороны, очевидно, что налоги, собираемые с естественных монополий, составляют значительную долю доходов бюджета. Так, на долю ОАО «Газпром» приходится около 25% всех поступлений в федеральный бюджет. Кроме этого, «Газпром» — крупнейший кредитор российской экономики. С другой стороны, столь же очевидно, что естественные монополии, как правило, просто перекалдывают свои издержки на потребителей при активном использовании ценовой дискриминации путем установления разных цен и штрафов для разных категорий потребителей. Сложившийся механизм стал одним из главных препятствий на пути экономического развития страны.

Государственное регулирование деятельности естественных монополий будет совершенствоваться по следующим направлениям:

- Усиление государственного контроля за формированием издержек естественных монополий, цен и тарифов на их продукцию.

- Выделение исходя из экономической целесообразности и в соответствии с федеральными законами самостоятельных предприятий из субъектов естественных монополий.

- Организация контроля за финансовыми потоками данных субъектов, поэтапное прекращение перекрестного субсидирова-

ния различных групп потребителей при одновременной адресной поддержке социально незащищенных групп населения.

- Введение единых правил «доступа к сети» на не дискриминационной основе (например, обеспечение доступа независимых производителей газа к газотранспортной системе ОАО «Газпром»).

- Совершенствование нормативной базы регулирования.

- Координация деятельности и разграничение компетенции между федеральными и региональными органами по регулированию в сферах естественных монополий.

- Определение особенностей дальнейшей приватизации.

- Повышение эффективности реализации полномочий государства по принадлежащим ему акциям акционерных обществ, являющихся субъектами естественных монополий.

Во *второй группе* отраслей структурно-отраслевого аспекта промышленной политики необходимо выделить отрасли военно-промышленного комплекса (ВПК). Приближение НАТО к границам России, усиление ненадежности ее южного фланга определили конкретные направления военной реформы на 1999—2001 г. Основные из них: реструктуризация оборонно-промышленного потенциала при сохранении его наиболее ценных элементов и критических технологий; стабилизация производства военной техники; поддержание разработки новейших образцов оружия; перепрофилирование и модернизация высвобождаемых из военного производства мощностей под выпуск высокотехнологичной, конкурентоспособной гражданской продукции.

Основной инструмент государственного регулирования оборонного комплекса — государственный оборонный заказ на поставку продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности страны. В федеральном бюджете предусматриваются расходы по оборонному заказу в составе защищенных статей, подлежащих финансированию в полном объеме. (Порядок формирования оборонного заказа, его содержание изложены выше).

**Государственное**

**регулирование**

**агропромышленного  
комплекса**

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, обес-

печивающие 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.

Радикальное реформирование аграрного сектора экономики страны началось с принятием в ноябре 1990 г. законов «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и «О земельной реформе». Законодательное декларирование многообразия форм собственности и хозяйствования на земле явилось исходной мерой качественного обновления земельных экономических отношений на принципах рыночной экономики.

В ходе аграрной реформы радикально изменены организационно-экономические, финансовые и правовые условия агропромышленного производства. Сельскохозяйственные товаропроизводители получили право самостоятельного выбора организационно-правовых форм хозяйствования, планирования своей производственно-финансовой деятельности, распоряжения произведенной продукцией и доходами, установления цен на реализуемую продукцию.

Центральное звено аграрной реформы — изменение отношений собственности и формирование на этой основе многоукладного аграрного сектора экономики страны. Большинство колхозов и совхозов реорганизовано и перерегистрировано в соответствии с действующим законодательством. Появились многочисленные формы хозяйствования, основанные на частной и коллективно-долевой собственности на землю и имущество. На долю предприятий, основанных на частной собственности, приходится около 90% производимой продукции АПК. Функционируют более 270 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств. Возросло значение личного подсобного хозяйства, его доля в валовой продукции сельского хозяйства за 1990—1998 гг. увеличилась с 24 до 53%. Такой внушительный рост достигнут за счет не только наращивания производства в этих хозяйствах, но и сокращения его в крупных сельскохозяйственных предприятиях.

Наука и практика предлагают десятки моделей форм хозяйствования. По организационно-правовым особенностям в настоящее время выделяются: государственные сельскохозяйственные

предприятия федерального и регионального уровня; совхозы с государственной собственностью на землю и имущество; совхозы с государственной собственностью на землю и общей совместной собственностью на имущество; колхозы; акционерные общества открытого или закрытого типа; общества с ограниченной ответственностью; смешанные товарищества; сельскохозяйственные производственные кооперативы; крестьянские (фермерские) хозяйства: ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, товариществ и кооперативов; личные подсобные хозяйства.

Кризисная 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%.

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 сельскохозяйственных 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 сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия государство осуществляет

разными методами. Один из них — проведение на рынке закупочных и товарных интервенций.

*Закупочные интервенции* осуществляются в форме организации закупок сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия и проведение 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 накупаемые 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 денонмированных рублей.

Для вывода сельского хозяйства из жестких тисков ценового диспаритета необходимо активное государственное вмешательство в формирование цен, их регулирование. Федеральным законом «О государственном регулировании агропромышленного производства» определено: основой экономических отношений на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия являются рыночные (договорные) цены, складывающиеся под влия-

янием спроса и предложения. Указанным законом впервые вводятся *целевые* цены (нормативные индикаторы). С их помощью намечено обеспечить: паритетное соотношение цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, возмещение расходов, вызванных взиманием налогов и других платежей, уплатой процентов по кредитам, получение работниками сельского хозяйства доходов на уровне среднего дохода работников по отраслям экономики и прибыли, достаточной для ведения расширенного воспроизводства. Целевые цены используются в качестве основы для установления *гарантированных* цен, а также для расчета дотаций и компенсаций сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Гарантированные цены применяются в случае, если средние рыночные цены ниже гарантированных, а также при реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия непосредственно государству. Гарантированная цена должна обеспечивать сельскохозяйственным товаропроизводителям с учетом прочих форм государственной поддержки получение доходов, достаточных для расширенного воспроизводства.

В целях оптимизации ценовых соотношений между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики постановлением Правительства от «О ценовой политике в сфере агропромышленного производства» от 16 марта 1999 г. № 295 намечен ряд мер.

- Стимулировать создание 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.

- Применять, где это целесообразно, предельные коэффициенты соотношения уровней цен на конечную продукцию и закупаемое сельскохозяйственное сырье.

- Обеспечивать по согласованию с антимонопольными органами заключение ценовых соглашений между сельскохозяйственными товаропроизводителями, перерабатывающими предприятиями, организациями производственно-технического обслуживания и материально-технического обеспечения агропромышленного комплекса.

- Способствовать созданию сбытовой сельскохозяйственной кооперации, отраслевых союзов и ассоциаций, защищающих ин-

тересы 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 сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия;
- авансирования закупок сельскохозяйственных 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 1,6% в 1999 г.

В целях совершенствования системы финансирования и кредитования постановлением Правительства РФ был образован специальный фонд для кредитования организаций АПК на льготных условиях с взиманием с них не более 25% учетной ставки Центрального банка РФ.

Кроме этого, для оздоровления финансового состояния предприятий и организаций АПК произведена рассрочка платежей по централизованным кредитам, выданным в 1992—1994 гг. и начисленным по ним процентам, до 2005 г. на сумму 21 млрд денонированных рублей. Сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставлены существенные льготы в налогообложении. При поддержке федерального бюджета им поставляются нефтепродукты, комбикорма на условиях товарного кредита.

## Способы финансового оздоровления предприятий

Одним из объектов государственного регулирования является финансовое состояние (платежеспособность) предприятий и применение к ним процедуры банкротства (несостоятельности). В настоящее время пред-

приятия всех форм собственности работают в сложных условиях: низкий спрос, дебиторская и кредиторская задолженность, разорительные цены на энергоносители и транспортные тарифы, конфискационное налогообложение. В этих условиях предприятия испытывают большие финансовые трудности. Поэтому государство стремится предотвратить ухудшение финансового состояния предприятий, не допустить их банкротства, оживить производство.

Для выявления предприятий — претендентов на оказание первоочередной государственной поддержки все предприятия распределяются на четыре группы в зависимости от величины производственных фондов и уровня спроса на выпускаемую продукцию. Предприятия *первой* группы (износ ниже отраслевого, высокий стабильный спрос) не могут претендовать на получение первоочередной государственной поддержки. Предприятия *второй* и *третьей* групп, на которых возможно и целесообразно проведение диверсификации, конверсии, введение новых методов управления, могут быть претендентами на получение государственной финансовой помощи для восстановления своей платежеспособности. Предприятия *четвертой* группы (износ выше среднеотраслевого, спрос пониженный) подлежат реорганизации или выводу из числа действующих ввиду их неэффективности.

Управление реорганизационными и ликвидационными процедурами в отношении неплатежеспособных предприятий осуществляет Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству. Основные задачи службы: предотвращение несостоятельности предприятий; оказание помощи предприятиям, имеющим признаки банкротства; представление интересов государства в арбитражном суде по делам о несостоятельности предприятий; привлечение инвесторов для участия в финансировании реорганизационных процедур.

Во всех странах процесс банкротства, т.е. признание предприятия неплатежеспособным, регулируется в законодательном порядке. В Российской Федерации в настоящее время действует Закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий», принятый 1 марта 1998 г.

Финансовое состояние, признаки приближения банкротства предприятий необходимо постоянно держать под контролем. При этом особое внимание уделяется таким признакам, как: убытки от основной хозяйственной деятельности, недостаток оборотных средств, затруднения в получении коммерческих кредитов, уменьшение поступления денежных средств от хозяйственных операций, падение рыночной цены ценных бумаг, выпущенных предприятием, неспособность погасить срочные обязательства.

Для выявления неудовлетворительного финансового состояния предприятий и признаков их банкротства рассчитывается ряд показателей. Основные из них:

- коэффициент текущей ликвидности — отношение оборотных активов (за вычетом расходов будущих периодов) к сумме срочных обязательств;
- коэффициент обеспеченности собственными средствами — отношение величины собственных оборотных средств к стоимости запасов.

Если указанные расчетные коэффициенты ниже установленных (нормативных), то предприятие подпадает под действие Закона о банкротстве.

Перед началом процедуры банкротства, как правило, проводится досудебная санация. Она заключается в проведении комплекса мероприятий, позволяющих удержать предприятие «на плаву», т.е. вывести его на режим рентабельной работы и не допустить банкротства. Может быть введено внешнее управление, которое на стадии досудебной санации существенно отличается от внешнего управления в процессе банкротства. В последнем случае его процедура строго регламентируется нормами закона о банкротстве, а не нормами, установленными акционерами.

Основными задачами проведения процедуры банкротства являются: 1) возврат долга кредиторам, 2) реабилитация должника (после списания долгов он должен получить возможность продолжать свой бизнес). Процедура банкротства состоит из трех периодов: наблюдения, внешнего управления и конкурсного производства.

**Период наблюдения.** Процедура наблюдения вводится арбитражным судом и длится до трех месяцев. Цель процедуры наблюдения — воспрепятствовать передаче имущества предприятия другим структурам, сохранив максимум имущества должника. По окончании наблюдения временный управляющий выносит в суд пред-

ложение о возможности или невозможности восстановления платежеспособности предприятия.

**Внешнее управление.** Решение о введении внешнего управления выносит арбитражный суд. С этого момента руководитель предприятия отстраняется от должности и управление возлагается на внешнего управляющего. Внешнее управление вводится на срок не более двенадцати месяцев, который может быть продлен еще на шесть месяцев.

Успех внешнего управления должен определяться не только и не столько удовлетворением претензий кредиторов, сколько восстановлением производства. Поэтому оно эффективно, когда осуществляется специалистами высокого класса. Внешний управляющий должен обеспечить снижение издержек производства, рост производительности труда, повышение конкурентоспособности продукции и т.п. Наряду с этим следует провести реструктуризацию долгов, изменить систему управления, т.е. реализовать полный набор методов антикризисного управления.

Как показала практика внешнего управления на предприятиях с миллиардными долгами, даже в течение максимального полугодового срока ни одно предприятие не смогло полностью восстановить свою платежеспособность. Положительная динамика была отмечена на очень небольшом числе предприятий. Это означает, что по всем таким предприятиям следовало бы применить процедуру *конкурсного производства*. Но массовое применение этой процедуры в отношении индустриальных гигантов означало бы новый разрушительный передел собственности, чего допустить нельзя. Поэтому закон о банкротстве допускает продление срока внешнего управления на градообразующих предприятиях до 10 лет. Установление длительного срока внешнего управления дает таким предприятиям возможность заняться перепрофилированием производства, переобучением и трудоустройством персонала и т.п. Важно и то, что мораторий на выплату долгов в течение столь длительного срока создает дополнительные возможности для решения экономических и социальных проблем предприятия.

С государственных позиций прекращение деятельности предприятий может быть нежелательным даже при их убыточности. Поэтому государственные предприятия — банкроты могут получить статус *казенного предприятия*, которое:

- действует в рамках, определенных законами исключительно для государственных предприятий;

- преобладающую часть (более 50%) продукции поставляет государству;

- не подлежит приватизации.

Статус казенного предприятия могут иметь прежде всего предприятия военно-промышленного комплекса; объекты, которые в интересах безопасности должны быть в ведении государства (порты, АЭС, ГЭС, метрополитены и др.) или представляют особую общественную важность (железные дороги, связь, мелиоративные системы и т.д.). В дореволюционной России все государственные предприятия были казенными.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «Порядок планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств)» от 6 октября 1994 г. № 1138 производственно-хозяйственную деятельность казенные предприятия осуществляют на основе плана-заказа и плана развития. Уполномоченный орган доводит предприятию обязательный для исполнения и согласованный с Минэкономразвития и Минфином план-заказ с учетом плана развития. План-заказ уточняется после утверждения федерального бюджета.

В плане-заказе устанавливаются следующие основные показатели по производству продукции (работ, услуг) для государственных нужд:

- объем поставок продукции в натуре с указанием ассортимента, требований к качеству, сроков поставок, цен;

- фонд оплаты труда и нормативов его уменьшения при невыполнении плана-заказа (увеличение оплаты труда производится за счет прибыли по установленным нормативам);

- лимит численности работников;

- объем и условия предоставления средств из федерального бюджета.

Казенное предприятие разрабатывает по согласованию с уполномоченным органом план развития, предусматривающий: мероприятия, необходимые для обеспечения устойчивой работы по выполнению плана-заказа и разрешенной самостоятельной хозяйственной деятельности; задания по вводу в действие и выводу производственных мощностей, по созданию и освоению новых видов продукции, по подготовке и переподготовке кадров, а также условия реализации плана развития, в том числе финансовые затраты и источники их покрытия.

За счет доходов от реализации продукции осуществляется финансирование выполнения плана-заказа и плана развития. При

нехватке финансовых средств предприятию выделяются средства из федерального бюджета, однако лишь после предоставления уполномоченным органом сведений в Минэкономразвития России и Минфин России о расходовании бюджетных средств и результатах деятельности предприятия за предыдущий год. Решение о выделении средств из бюджета принимает Правительство РФ по представлению Минэкономразвития и Минфина.

Статус казенного предприятия не может быть данным раз и навсегда. Потребность государства в том или ином виде продукции (работ, услуг) может отпасть. Поэтому госзаказ снимается, и предприятие переходит в разряд обычного государственного предприятия или приватизируется. Кроме этого, количество казенных предприятий зависит от размера средств, которые могут быть выделены из федерального бюджета на поддержание их деятельности.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Каковы основные задачи государственного регулирования сферы материального производства?
2. Рассмотрите условия и порядок соглашения о разделе продукции между государством и инвестором.
3. Охарактеризуйте цели поставки продукции для федеральных государственных и региональных нужд.
4. Каковы виды и содержание государственных заказов?
5. В чем состоит основное содержание государственной промышленной политики?

## ГЛАВА 12

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ 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.

Государственное регулирование является самостоятельным элементом управления экономикой.

Система управления природопользованием (ПР) и охраной окружающей природной среды (ООПС) 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 и ООПС относится система управления взаи-

модействием 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.

**Функции государственного регулирования природопользования**

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 ПР и ООПС относятся: нормирование, стандартизация, экспертиза, лицензирование, сертификация, аудирование, мониторинг, контроль.

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

На основании ст. 69 Закона «Об охране окружающей природной среды» организована государственная служба по мониторингу окружающей среды с целью наблюдения за происходящими в природной среде физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде и прогнозами ее состояния.

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 ОПС и рационального ПР.

*Экологическое нормирование* — установление компетентными государственными органами экологических нормативов в области ПР и ООПС.

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.

Так, в Черном море в российских прибрежных водах содержание углеводов в 5—10 раз превышает ПДК. В 1999 г. средние за год концентрации загрязняющих веществ превысили установленные санитарно-гигиенические нормы ПДК в воздухе 205 городов с населением 65,4 млн чел. Наиболее сильное загрязнение воздуха отмечается в Москве, Екатеринбурге, Красноярске, Магнитогорске, Новосибирске, Челябинске и Кемерове. Но в 1999 г.,

например, из-за сокращения общего объема производства в Москве впервые за последние десятилетия отмечено снижение вредных выбросов в атмосферу на 5%. Причем 92,3% вредных выбросов в воздух столицы пришлось на долю автомобильного транспорта, который к концу 1998 г. насчитывал 2,2 млн единиц.

**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 (с 1996 г. в РФ разработка экологических стандартов производится на базе международной Системы управления качеством окружающей среды (СУКОС);
- 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 ОПС 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 ОПС в процессе производства, хранения, транспортировки и использования продукции.

К действенной форме государственного регулирования природопользования относится **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 и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза в России на сегодняшний день служит единственной узаконенной мерой, способной не допустить строительства объектов, реализации программ, нормативных актов, иных решений в ущерб экологической безопасности, а следо-

вательно, в ущерб здоровью граждан и окружающей природной среде. Большое значение для обеспечения экологической безопасности имеет принятие Закона РФ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.

**Государственная экологическая экспертиза** организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы. Объекты государственной экологической экспертизы подразделяются на:

- объекты федерального уровня, закрепленные в ст. 11 Закона «Об экологической экспертизе» (проекты правовых актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду; технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения; проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги и др.);

- объекты уровня субъектов Российской Федерации, закрепленные в ст. 12 данного Закона (все виды градостроительной документации; проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, добычных, взрывных и иных видов работ, и др.).

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.

Видами экологической сертификации являются:

- обязательная (с 1996 г. в нее включается только сертификация экологической безопасности производств предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные технологии);
- с 1996 г. предусмотрено одновременное введение добровольной экосертификации.

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 ОПС.

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 (его осуществляют: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, соответствующие органы субъектов РФ, органы местного самоуправления);

- государственный специальный (межведомственный) экологический контроль (Министерство природных ресурсов РФ);

- государственный функциональный экологический контроль (Минсельхоз России, Федеральная пограничная служба РФ, Минздрав России, МВД России, Госстрой России, Роскартография, Госстандарт России и др.);

- 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.

**Экономические механизмы государственного экологического регулирования** 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) ПР и ООПС, 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 вос-

становлению 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.

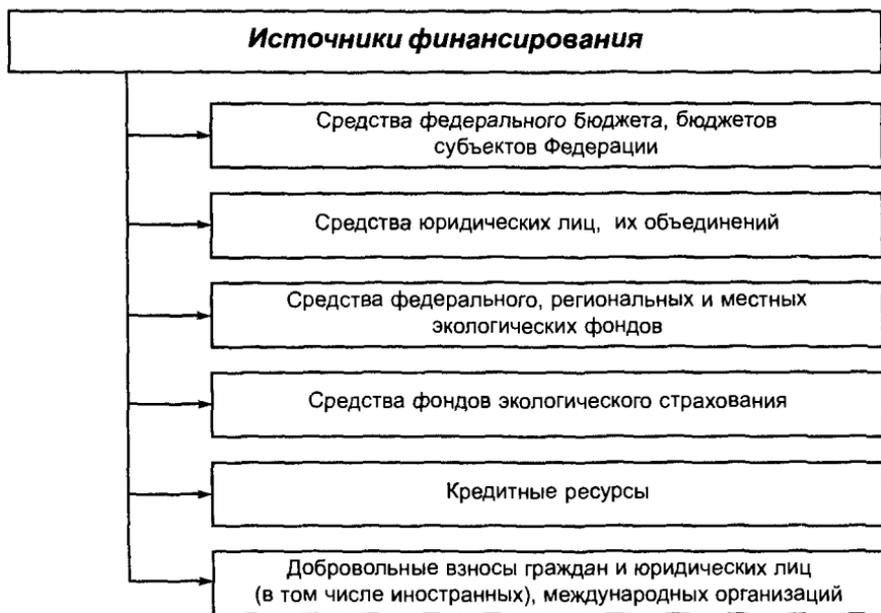
В последние годы на средства федерального бюджета осуществляются природоохранные мероприятия, только включенные в состав государственных программ. В 1996 г. федеральный бюджет выделил для нужд охраны окружающей природной среды сумму, составляющую менее 1% от всех федеральных расходов, что явно недостаточно даже для борьбы с загрязнением.

Основными источниками финансирования капитального строительства в природоохранной сфере остаются средства предприятий и организаций всех форм собственности местных бюджетов и экологических фондов.

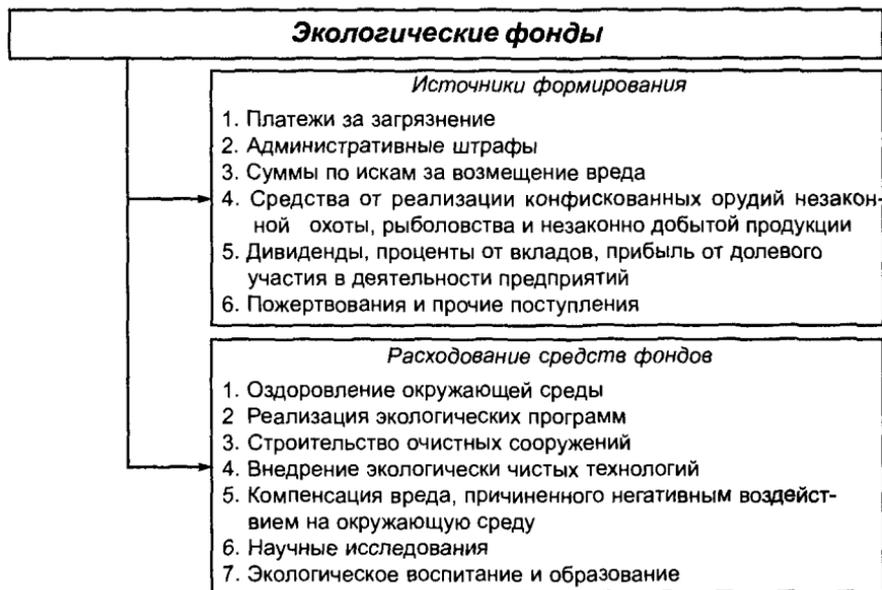
Финансирование экологических программ и мероприятий по ООПС производится за счет (рис. 12.1):

- федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации;
- средств предприятий, учреждений, организаций;
- федерального, территориальных и местных экологических фондов;
- фондов экологического страхования;
- кредитов банков;
- добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач создается единая система внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющая федеральный экологический фонд, экологические фонды субъектов РФ и местные фонды (рис. 12.2).



*Рис. 12.1. Источники финансирования мероприятий по охране окружающей среды*



*Рис. 12.2. Экологические фонды: источники формирования и статьи расходования*

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 зависящей от госбюджета 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.

Особую группу составляют фонды экологического страхования (или фонды экологической безопасности), создаваемые государственными или местными финансовыми органами для оказания помощи и компенсационных выплат предприятиям, учреждениям и гражданам в случае причинения им серьезного ущерба изменениями в окружающей среде.

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 освобожденные от налогообложения средства направляются на природоохранные цели.

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, превра-

щения 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 и взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов (условия и ставки платежей устанавливаются и дифференцируются субъектами РФ);
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов (ст. 47, 49 Земельного кодекса; ст. 42, 43 Закона «О недрах»; ст. 12, 123—125, 128 Водного кодекса; ст. 13, 103, 104, 106, 107 Лесного кодекса; ст. 52 Закона «О животном мире»).

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.

Плата за загрязнение ОПС является одним из видов платности в использовании природных ресурсов. Она направлена на компенсацию вреда, причиняемого природной среде, здоровью человека, материальным ценностям. Установленная плата взимается в бесспорном порядке за счет прибыли или себестоимости предприятия-загрязнителя и на этой основе должна стимулировать сокращение выбросов, сбросов вредных веществ.

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.

Правовое регулирование платежей за загрязнение обеспечивается Законом РФ «Об охране окружающей природной среды» (ст. 20) и постановлением Правительства РФ от 26 августа 1992 г., в которых утвержден порядок определения платы за загрязнение.

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. Нормативы разрабатываются Министерством природных ресурсов РФ с участием Министерства экономического развития и торговли РФ и Министерства финансов РФ, исполнительных органов субъектов Федерации.

*Базовые нормативы платы* за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов разработаны в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» от 28 августа 1992 г. № 632. Базовые нормативы (утверждены Минприроды России 27 ноября 1992 г.) включают:

- нормативы платы за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных предприятий;
- нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- нормативы платы за размещение отходов.

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.

В России правовая база экономической ответственности за вред окружающей среде обеспечена Законами РФ «Об охране окружа-

ющей природной среды» (1991 г.), «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (1992 г.), «О страховании» (1993 г.). Согласно данным законам причиненные убытки должны компенсироваться за счет собственных средств виновниками и лишь в исключительных случаях за счет госрезервов.

Экологическое страхование включает:

- обязательное и добровольное экологическое страхование для покрытия непредвиденных расходов, возникающих в результате аварий;

- систему экологического страхования стихийных бедствий;
- фонды экологического страхования.

На рис. 12.3 представлены виды, формы и источники выплат по экологическому страхованию.



Рис. 12.3. Схема экологического страхования

Экологическое страхование может осуществляться в обязательной и добровольной форме. *Обязательным* является страхование, осуществляемое в силу закона. Виды, условия и порядок его проведения определяются соответствующими нормативными актами. Обязательное страхование охватывает предприятия, внесенные в утвержденный в законодательном порядке перечень экологически опасных объектов.

Приказом Минприроды России от 26 июля 1994 г. № 233 был закреплен порядок проведения эксперимента по развитию экологического страхования в 15 регионах РФ.

В экологическом страховании *объектом страхования* является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнение земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

**Планирование (прогнозирование) природопользования и охраны окружающей среды** *Планирование* представляет собой мероприятия по охране окружающей среды и природопользованию в составе экологических программ, разрабатываемые на основе комплексного анализа важнейших факторов (демографической ситуации научно-технического потенциала, социальной структуры, состояния природных ресурсов) и перспектив их изменений с учетом природно-ресурсного потенциала отдельных регионов.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется планирование охраны окружающей природной среды как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации и муниципальных органах.

Согласно Закону РФ «Об охране окружающей природной среды» планирование и прогнозирование осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственных экологических программ (ст. 17, п. 1).

Наиболее значимыми программами является утвержденная Указом Президента РФ «Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и План действий Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования.

Кроме этих общих программ Правительством РФ утверждены и осуществляются как комплексные программы, так и отдельные целевые программы, направленные на восстановление отдельных

природных комплексов, разрушенных в результате антропогенной деятельности человека, например «О первоочередных мероприятиях по оздоровлению экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановлению природных комплексов Волжского бассейна» (постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 584). Общие требования к прогнозированию экологической обстановки закреплены в Законе РФ. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» от 20 июля 1995 г.

Федеральные и региональные экологические программы являются важнейшим средством реализации государственной экологической политики.

Федеральные целевые экологические программы формируются для решения крупных экологических проблем общегосударственного значения. Такими проблемами могут быть:

- выполнение международных обязательств Российской Федерации по охране окружающей среды;
- охрана и рациональное использование конкретного вида природного ресурса на территории Российской Федерации;
- охрана особо ценных природных объектов федерального значения;
- оздоровление экологической обстановки в бассейнах морей и крупных речных систем;
- реабилитация зон чрезвычайной экологической ситуации (зон экологического бедствия);
- целевые экологические научно-технические программы.

Экологические федеральные целевые программы классифицируются по целям их организации на межгосударственные, государственные, межрегиональные, региональные, локальные.

В соответствии со ст. 24 Закона «Об охране окружающей среды» в Российской Федерации осуществляется стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей природной среды.

**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 (рис. 12.4).



*Рис. 12.4. Совокупность экономических методов управления в области природопользования*

Таким образом, экономический стимул в управлении природопользованием — это своеобразная привязка задач экологически устойчивого развития к экономическим интересам природопользователей.

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.

Важную роль в регулировании природопользования играет система органов управления охраной окружающей природной среды, которая установлена Законом «Об охране окружающей природной среды».

■ *Органы федеральной государственной власти общей компетенции* включают Федеральное Собрание РФ (ст. 5); Правительство Российской Федерации (ст. 6) и специально уполномоченные на то федеральные государственные органы (ст. 7) — органы государственного управления, осуществляющие свои функции на всей территории РФ самостоятельно и через свои территориальные органы. Выделим три вида таких органов:

1. *Органы общего (комплексного) государственного экологического управления:*

- Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) — управляет государственным фондом недр и водным фондом;
- Росземкадастр.

2. *Функциональные органы государственного экологического управления* — органы, на которые возложены специальные задачи по государственному экологическому управлению: Минздрав России, Минобороны России, Госстрой России, МВД России, Госкомстат России, Департамент госсанэпидемнадзора.

Особое место занимают *природоохранные прокуратуры*, число которых растет (например, приказом Генерального прокурора РФ от 3 февраля 1997 г. образована природоохранная прокуратура г. Москвы и Московской области).

3. *Координационные специально уполномоченные органы государственного управления в области ООПС* — осуществляют свою деятельность в соответствии с постановлениями Правительства РФ: Правительственная комиссия по окружающей среде и природопользованию (постановление Правительства РФ от 14 февраля 1997 г.); Экспертный совет при Правительстве РФ (постановление Правительства от 22 июля 1993 г.); Государственный центр экологических программ МПР России (постановление Правительства РФ от 7 июня 1996 г.) и др.

■ *Органы государственной власти субъектов РФ общей компетенции* (ст. 8, 9 Закона ООПС).

■ *Органы местного самоуправления* (ст. 10 Закона ООПС).

Главную роль в организации управления охраной окружающей среды играет Федеральная служба окружающей среды по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Именно этот орган исполнительной власти уполномочен координировать деятельность всех остальных органов государственной власти и управления в сфере охраны природной среды и организации рационального природопользования. Он обладает полномочиями по организации правового регулирования этой деятельности, осуществляет мониторинг состояния природной среды, привлекает к ответственности за нарушение экологического законодательства.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

1. Раскройте функции государственного регулирования природопользования в России.
2. Покажите значение экологических фондов для регулирования природопользования.
3. Дайте характеристику системе финансирования природопользования в России.
4. Каково значение лицензирования в механизме регулирования природопользования? Раскройте содержание лицензирования.

## ГЛАВА 13

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

### Государственное регулирование внешней торговли

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: (1) увеличивается ресурсный потенциал страны — материальный, научно-технический, финансово-валютный, трудовой, рекреационный и т.д.; (2) 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.

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 хо-

зяйствующих 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.

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.

После отмены монополии государства на внешнеторговую деятельность и ее либерализации рыночные принципы хозяйствования стали определять характер функционирования и этой отрасли экономики России, что проявилось прежде всего в изменении состава субъектов внешнеторговых операций. Вместо одного участника внешнеторговой деятельности — государства возникло множество субъектов, имеющих право выхода на внешние рынки. Ими стали предприятия всех организационно-правовых форм и видов собственности. Участниками внешнеторговой деятельности могут быть государство, региональные субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Россия стала открытой страной для импорта товаров из других стран. В результате таких кардинальных изменений в организации внешней торговли изменил-

ся характер движения экспортно-импортных потоков товаров через российскую границу, он стал менее управляем. Снижение управляемости внешней торговли отрицательно отразилось на интересах страны (экономических, социальных, научно-технических, военных и др.). Поэтому необходимость в государственном регулировании внешней торговли стала ощущаться уже в первые годы ее либерализации и усиливаться в последний период. С этой целью в стране стал формироваться законодательно-правовой механизм государственного регулирования.

В 1995 г. был утвержден Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», в 1998 г. — Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами». В соответствии с российским законодательством определена компетенция федеральных, региональных и местных органов в сфере внешнеторговой деятельности, содержание их регулирующих функций. Основными элементами компетенции федеральных органов являются:

1) формирование концепции и стратегии развития внешне-торговых 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 руководство внешнеторговой деятельностью осуществляет Президент страны. В ежегодном послании Президента Федеральному Собранию содержится раздел о государственной внешнеторговой политике. Президент выполняет и непосредственно регулирующие функции: имеет право вводить экономические санкции в целях обеспечения национальной безопасности страны, регулирует сотрудничество страны в военно-технической сфере, определяет порядок экспорта драгоценных металлов, камней, расщепляющихся материалов и др.

Большой объем функций по государственному регулированию внешнеторговой деятельности на федеральном уровне выполняет Правительство РФ, которое непосредственно обеспечивает реализацию государственной внешнеторговой политики, разрабатывает

и представляет на утверждение Федеральному Собранию РФ федеральную программу развития внешнеторговой деятельности. Правительственные органы разрабатывают государственный механизм регулирования внешней торговли, устанавливают ставки таможенного тарифа, вводят количественные ограничения импорта и экспорта товаров, принимают решения о проведении переговоров и подписании международных договоров и т.д.

Значительный объем функций по управлению внешнеторговой деятельностью предоставлен региональным субъектам РФ, которые имеют право осуществлять внешнеторговую деятельность на своей территории, осуществлять координацию и контроль за внешнеторговой деятельностью российских и иностранных лиц, предоставлять дополнительные гарантии и льготы участникам внешнеторговой деятельности, заключать соглашения в сфере внешнеторговых связей с субъектами иностранных государств, их административно-территориальными преобразованиями. Территориальные субъекты РФ разрабатывают и организуют реализацию региональных программ развития внешнеторговой деятельности. Участниками таких программ являются и местные территориальные субъекты.

Система государственного регулирования внешнеторговой деятельности базируется на принципах, основными из которых являются:

- научность;
- целенаправленность;
- приоритет экономических методов государственного воздействия на сферу внешней торговли;
  - равенство участников внешнеторговой деятельности, их недискриминация;
  - исключение неоправданного вмешательства государственных органов во внешнеторговую деятельность;
  - защита государством законных интересов и прав участников внешнеторговой деятельности и др.

Каждый принцип имеет конкретное содержание, проявляющееся в соответствующих требованиях к характеру регулирующих действий государственных органов. Так, принцип научности требует максимального учета действия объективных социально-экономических закономерностей при разработке хозяйственного механизма управления внешнеторговой деятельностью, принцип приоритетности экономических методов требует регулировать деятельность участников внешней торговли преимущественно посредством воздействия на их интересы и т.д. Содержание принципов опре-

деляет рыночный характер хозяйственного механизма управления внешнеторговой деятельностью. Выполнение требований каждого принципа — необходимое условие эффективности этого механизма. Между принципами существует взаимосвязь; их совокупность образует систему, стержнем которой является принцип научности, поскольку реализация его является необходимым условием реализации всех других принципов.

Использование законодательно-правового хозяйственного механизма имеет целенаправленный характер, т.е. предусматривает четкое определение целей государственного регулирования с выделением приоритетных. Состав, содержание целей отражает характер тех проблем, которые возникли в развитии внешней торговли. 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. Из укрупненной схемы торгового баланса России за 1998 г. следует, что более 70% экспорта составляет доля минеральных продуктов, металлов и различных видов сырья, т.е. продукции начальных стадий производственного процесса в реальном секторе экономики (табл. 13.1).

*Таблица 13.1. Торговый баланс России (за 1998 г.)<sup>1</sup>*

Статьи (разделы)	Экспорт <sup>2</sup>		Импорт	
	млрд долл.	%	млрд долл.	%
1	2	3	4	5
Всего	72,5	100	44,0	100
В том числе				
Машины, оборудование и транспортные средства	8,2	11,3	15,9	36,2

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. — М., 1999. — С. 568—569.

<sup>2</sup> Без учета не регистрируемого официально экспорта (импорта).

1	2	3	4	5
Минеральные продукты	30,7	42,3	2,4	5,4
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	19,9	27,5	3,1	7,1
Продукция химической промышленности, каучук	6,2	8,5	6,6	15,0
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	3,5	4,8	1,7	3,8
Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,8	1,2	1,8	4,0
Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,4	0,5	0,1	0,3
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	2,2	3,0	10,8	24,6
Прочие	0,6	0,9	1,6	3,6
Сальдо (экспорт-импорт), млрд долл		28,5		

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.

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 про-

довольственных товаров, достигшая к 1999 г. 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. В 1998 г. положительное сальдо торгового баланса России составило 28,5 млрд долл. и увеличилось за период 1992—1998 гг. более чем в два раза. Таким образом, регулирующие действия государственных органов должны быть направлены прежде всего на устранение возникших диспропорций, усиление положительных тенденций в составе, структуре внешней торговли, соотношениях объемов экспортно-импортных потоков.

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 расшире-

нию 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 раз-

мерах 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 на 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.

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. Постановления Правительства РФ о введении количественных ограничений импорта и экспорта утверждаются и официально публикуются не позднее чем за три месяца до введения их в действие.

Кроме квотирования используются и другие административные инструменты государственного регулирования внешней торговли — лицензирование, экспортный контроль. *Лицензирование*, т.е. выдача разрешений (лицензий) 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. Лицензия удостоверяет реальные возможности (экономические, технические, технологические, организационные) хозяйствующих субъектов заниматься внешнеторговой деятельностью.

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. Номенклатура товаров, подлежащих экспортному контролю определена в специальных списках, которые утверждаются указами Президента РФ по представлению Правительства РФ.

В условиях резкого увеличения объемов импорта в Россию за последние годы возникла необходимость ужесточения мер ответственности за реализацию некачественных импортных товаров, не подлежащих экспортному контролю. Государство применяет для этого не только экономические, но и административные рычаги вплоть до полного запрета поставок продукции из страны, допустившей нарушения правил международной торговли. 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 федераль-

ными органами исполнительной власти исключительно государственным унитарным предприятиям.

Поскольку экспорт товаров является основным источником поступления валюты в страну, а пополнение валютных резервов имеет высокую значимость для любого государства, либерализация внешнеторговых операций определила необходимость создания механизма государственного контроля и регулирования движения валюты при осуществлении экспортных торговых операций. На федеральном уровне контрольно-регулирующие функции выполняют Правительство РФ, Центральный банк РФ, Государственный таможенный комитет РФ. В соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, инструкциями Центрального банка и Государственного таможенного комитета экспортеры товаров обязаны в полном объеме и в установленные сроки зачислять валютную выручку на счета в уполномоченные банки на территории Российской Федерации и такое зачисление является обязательным условием осуществления экспортных операций. Незачисление валютной выручки в установленные сроки является нарушением таможенных правил и в соответствии со ст. 273 Таможенного кодекса РФ влечет за собой ответственность экспортера в виде штрафа в размере от 100 до 200% от стоимости экспортируемых товаров с взысканием их стоимости. Другое правило, установленное для экспортеров, — обязательная продажа ими определенной доли валютной выручки за рубли на территории России. Размер этой доли постепенно повышался: с 30% в первые годы либерализации торговли до 75% в настоящее время. Информация, необходимая для осуществления валютного контроля, содержится в соответствующей документации, основным видом которой является паспорт сделки. Этот документ составляется по каждой экспортной сделке и содержит полную характеристику всех ее параметров. Экспортер является ответственным за полное соответствие сведений, указанных им в паспорте сделки, фактическим условиям контракта внешнеторговой операции.

**Государственное  
регулирование  
финансово-  
кредитных  
связей России**

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. Россия является одновременно и должником и кредитором, но в большей степени первым.

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 со-

циально-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), остроту социально-экономических проблем, реально достижимую эффективность использования кредитных ресурсов.

Наша страна стала использовать кредитные заимствования наиболее интенсивно и в увеличивающихся масштабах со второй половины 1980-х годов. В 1985 г. внешняя задолженность СССР составляла 28,3 млрд долл. США. К 1990 г. она увеличилась более чем в два раза и достигла 59,8 млрд долл. В 1999 г. внешний долг России составил более 150 млрд долл.<sup>1</sup> Такой рост произошел потому, что переход к рыночным принципам хозяйствования и необходимость решения возникших в связи с этим экономических и социальных проблем потребовали огромных затрат финансовых ресурсов. В составе этой суммы выделяют две части. Первая — это внешний долг бывшего СССР, обязательства по обслуживанию которого взяла на себя Российская Федерация. Размеры ее достигают более 90 млрд долл. Вторая часть — внешний долг, накопленный Правительством РФ. Такие объемы внешнего долга чрезмерны относительно финансовых возможностей страны. Он более чем в семь раз превышает размер годового бюджета (20 млрд долл.) и требует значительных ежегодных сумм на погашение и обслуживание его (возврат и выплату процентов). Сроки возврата долгов СССР наступили к началу 1990-х годов, около 60% их необходимо было вернуть в период 1992—1995 гг., из них более половины — в 1992—1993 гг. Поэтому основное направление государственного регулирования внешней задолженности состояло в том, чтобы добиться ее реструктуризации и перенести сроки выплаты. В 1992—2000 г. Правительством РФ были заключены несколько соглашений о пересмотре календарных планов по обслуживанию и погашению долгов Парижскому и Лондонскому клубам и уста-

---

<sup>1</sup> Вопросы экономики. — 1999. — № 5. — С. 78.

новлении новых графиков по долгам СССР и сокращении их объемов. В результате основная нагрузка по обслуживанию этой части внешнего долга перенесена на период после 2000 г. при значительном сокращении его размера.

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.

В механизме управления внешней задолженностью используются показатели, отражающие отношение внешнего долга к валовому внутреннему продукту, национальному доходу, годовому экспорту, расходов на погашение и обслуживание долга к годовому экспорту, размеры внешнего долга в расчете на душу населения, сумму инвестиционных ресурсов и др. Мониторинг динамики этих показателей, осуществляемый государственными органами, позволяет оценить ситуацию в этом секторе финансово-кредитных связей страны. По многим из этих показателей Россия к 2000 г. приблизилась к пороговому, критическому уровню их, а по отношению внешнего долга к валовому внутреннему продукту (более 65%), размерам его на душу населения (более 1000 долл.) и некоторым другим превысила этот уровень. Это означает возникновение угрозы экономической безопасности страны.

Россия, являясь одновременно и внешним кредитором, в современных условиях переходного периода имеет очень ограниченные финансовые возможности кредитовать другие страны, поэтому масштабы внешнего кредитования очень незначительны. Но в распоряжении России находятся долги СССР, социалистических и развивающихся стран. Их размеры составляют 130—140 млрд долл. Возврат этих долгов происходит очень медленно и в основном в товарной форме. Один из способов возврата долгов, используемых в мировой практике, — продажа долговых обязательств на мировых рынках ценных бумаг. Но до настоящего времени реализована лишь незначительная часть долгов внешней дебитор-

ской задолженности России. Это объясняется тем, что рейтинг этих долгов на мировых рынках очень низкий по различным причинам — экономическим, политическим, организационным. Так, относительная слабость финансово-экономического потенциала многих стран-должников, нестабильность или авторитетность их политических режимов определяют низкий спрос на такие ценные бумаги. Кроме того, возникают и организационные трудности. Чтобы продать долговые обязательства, необходимо иметь согласие на это страны-должника. Выполнение такого условия предусмотрено в соответствующих государственных договорах между страной-кредитором и странами-должниками.

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 распрост-

раненный 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.

Для России привлечение иностранных инвестиций в современных условиях особенно актуально. Это объясняется тем, что за последние десять лет объемы капитальных вложений в народное хозяйство сократились в несколько раз. Сокращение инвестиций происходило опережающими темпами относительно сокращения объемов валового национального продукта, объемов промышленного производства и в других отраслях экономики. В результате износ основных фондов в отраслях экономики и социальной сферы в среднем достиг более 60%. Поэтому в стране потребность в иностранных инвестициях чрезвычайно острая, а инвестиционная активность пока очень низкая.

Для привлечения иностранного капитала необходимо создать в стране благоприятный инвестиционный климат, основу которого составляет во всех странах соответствующая законодательно-правовая база. В мировой практике применяются две модели законодательно-правовой системы, ориентированной на привлечение иностранного капитала. Первая — модель с национальным режимом, предусматривает создание равных условий для иностранных и отечественных инвесторов. Вторая — модель с преференци-

альным режимом, предусматривает создание более благоприятных условий для иностранных инвесторов. Первая модель применяется, как правило, в странах, где экономическая ситуация стабильна, происходит нормальное развитие отраслей народного хозяйства, имеются собственные финансовые ресурсы. В современных условиях России использование такой модели нецелесообразно из-за кризисного состояния экономики, относительной политической нестабильности, криминогенной обстановки и действия других факторов, определивших наличие в стране больших рисков для иностранных инвесторов. В России целесообразно использовать модель с преференциальным режимом, применяя специальные инструменты для стимулирования притока зарубежных инвестиций.

Законодательно-правовая база привлечения иностранного капитала стала создаваться в России с начала 1990-х годов. Уже в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г. зафиксирована возможность создания в стране предприятий смешанной формы собственности с участием иностранных государств, юридических лиц и граждан<sup>1</sup>. В законе РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 августа 1991 г. определены цели, принципы и законодательно-правовые нормы привлечения зарубежного капитала, содержится характеристика организационно-правовой системы создания совместных предприятий с участием иностранных субъектов. В Федеральном законе РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г., отразившем изменения, произошедшие в стране за истекший период после 1991 г., так же, как и в первом варианте Закона, закреплён принцип, согласно которому правовой режим инвестиционной деятельности иностранных инвесторов, использования ими полученной в результате этой деятельности прибыли не может быть менее благоприятным в сравнении с правовым режимом, установленным для российских инвесторов. Таким образом, закон предусматривает возможность реализации в России обеих моделей системы привлечения зарубежных инвестиций. Но в основном он ориентирован на реализацию первой модели с национальным режимом. Иностранным инвесторам предоставлено право на свободное использование доходов и прибыли на территории Российской Федерации, беспрепятственный перевод их за пределы России, возврат инвестиционного капитала, на

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 // Российская газета — 1991 — 15 января

участие в приватизации объектов государственной и муниципальной собственности, приобретение ценных бумаг. Законодательством Российской Федерации и ее субъектов им гарантируется предоставление права на различные виды недвижимого имущества (земельные участки и другие природные ресурсы, здания, сооружения и т.п.), на аренду земельных участков. Ограничения для иностранных инвесторов предусмотрены лишь в исключительных случаях, с целью защиты конституционного строя, обеспечения безопасности, обороны страны, прав и законных интересов других лиц, нравственности, здоровья населения.

Закон содержит и элементы второй модели — с преференциальным режимом. Так, Законом предусмотрено применение специальных мер стимулирующего характера в виде льгот для иностранных инвесторов в интересах ускорения социально-экономического развития страны. В ст. 16 Закона предусмотрены льготы по уплате таможенных платежей при осуществлении иностранными инвесторами приоритетных инвестиционных проектов. Право установления различных льгот иностранным инвесторам предоставлено не только федеральным органам, но и региональным (субъектов Федерации), местным за счет средств их бюджетов и внебюджетных фондов. Повышение роли местных и региональных органов управления в регулировании инвестиционной деятельности имеет особую значимость. Это определяется огромной территорией страны, ее многорегиональным составом, высокой межрегиональной дифференциацией состояния инвестиционного климата. По инвестиционной привлекательности, активности регионы страны можно объединить в три группы.

1. Регионы с относительно благоприятным инвестиционным климатом, высокой деловой активностью, высокими темпами экономических преобразований (Москва и Санкт-Петербург, Московская, Калужская, Тульская, Ярославская, Ростовская, Свердловская, Нижегородская и другие области, республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Красноярский край; всего около 20 регионов. На территории этих регионов реализуется примерно 80% всех иностранных инвестиций.

2. Регионы с неблагоприятным инвестиционным климатом, низкой деловой активностью и низкими темпами экономических реформ. В состав этой группы включают более 15 регионов и в их числе: республики Северного Кавказа, республики Калмыкия, Тува, Алтай, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, некоторые области Центрально-Черноземного района.

3. Регионы промежуточного типа с относительно средней инвестиционной привлекательностью, невысокой деловой активностью, средними темпами экономических преобразований. В нее включают около половины всех регионов России и в их составе: республики Коми, Удмуртская, Дагестан, Краснодарский и Приморский края, Оренбургская, Новосибирская, Белгородская, Вологодская, Тверская, Липецкая, Мурманская, Омская, Томская и другие области. Расширение регулирующих прав региональных и местных органов создает более благоприятные условия для преодоления отставания регионов второй и третьей групп в создании необходимого инвестиционного климата, так как, во-первых, это соответствует региональным и местным интересам, во-вторых, на территориальных условиях могут быть более полно, адекватно, своевременно учтены региональные и местные особенности инвестирования. В результате общее состояние инвестиционного климата в стране улучшится.

Элементы второй модели хозяйственного механизма привлечения иностранных инвестиций в сильной степени проявились при создании в России свободных экономических зон в период 1991—1999 гг. На территории таких зон законодательством предусматривалось установление льготного режима в сравнении с общим режимом хозяйственной деятельности для иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями. Льготность режима определялась по многим направлениям. Во-первых, установились налоговые льготы: иностранные инвесторы и предприятия с иностранными инвестициями облагались налогами по сниженным ставкам. Максимальный размер снижения ставки достигал 50% действовавшей на территории России налоговой ставки для иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями. Предусматривались пониженные ставки за пользование землей и другими природными ресурсами, пониженные таможенные пошлины на ввоз и вывоз товаров, а также ряд организационных льгот: упрощенный режим регистрации предприятий с иностранными инвестициями, упрощенный порядок выезда и въезда иностранных граждан на территорию свободной экономической зоны, в том числе и безвизовый.

За истекшие годы реформ (1991—1999 гг.) в России происходил ежегодный рост иностранных инвестиций — 0,4 млрд долл. в 1991 г. до примерно 4—5 млрд долл. в 1998—1999 гг., т.е. увеличение составило более десяти раз. Несмотря на это уровень иностранного инвестирования в российскую экономику остается очень

низким в сравнении с другими странами. Объем накопленных иностранных инвестиций в России к 1999 г. составил около 20 млрд долл., а доля страны в общем объеме мировых прямых зарубежных инвестиций составила примерно 1%. Развитые страны значительно опережают Россию по этому показателю. Так, в США накопленный объем иностранных инвестиций составляет более 600 млрд долл., в Великобритании — более 300, во Франции — более 150, в Канаде — примерно 150, в Германии — около 100 млрд долл. Даже в Японии, которая в послевоенный период осуществляла политику протекционизма и опоры на собственные финансовые ресурсы, этот показатель составляет около 50 млрд долл. В настоящее время экспорт капитала в Россию осуществляют более 60 стран мира. Наибольшую долю в общем объеме составляют инвестиции из промышленно развитых стран — США, Германии, Великобритании и др. По расчетам специалистов потребность страны в ежегодных иностранных инвестициях составляет от 15 до 20 млрд долл., т.е. в 4—5 раз превышает фактические объемы их. На мировом рынке прямых инвестиций возможные экспортные их объемы достигают 200 млрд долл. Но чтобы осуществить импорт капитала в размерах, соответствующих потребностям, наша страна должна успешно конкурировать с другими странами — импортерами капитала, конкурентоспособность которых значительно выше российской вследствие наличия у них более благоприятного инвестиционного климата.

На протяжении последнего десятилетия Россия относится к странам с наиболее высокой степенью риска для иностранных инвесторов и по надежности инвестирования капитала занимает примерно 120-е место. Поэтому проблема кардинального изменения инвестиционного климата для России очень актуальна. Для ее решения необходимо прежде всего сформировать хозяйственный механизм, адекватный интересам иностранных инвесторов. Основные элементы этого механизма предполагают, что страна должна иметь надежную систему гарантий неприкосновенности собственности. Отсутствие или ненадежность таких гарантий является одним из главных факторов риска для иностранных инвесторов. Другой элемент привлекательного инвестиционного климата — создание благоприятных условий продажи недвижимости иностранным инвесторам, как юридическим, так и физическим лицам. Очень важное условие конкурентоспособности субъектов мирового рынка инвестиций — стабильная, нефискальная, стимулирующая налоговая система. Большое влия-

ние на инвестиционную привлекательность страны оказывают высокая контрактная (договорная) дисциплина и финансовая ответственность организаций, участников инвестиционного процесса. Для всех стран с благоприятным инвестиционным климатом характерна высокая эффективность функционирования организаций рыночной инфраструктуры, которые выполняют функции обслуживания инвесторов: коммерческих и государственных банков, страховых, юридических, аудиторских, консалтинговых фирм, а также фирм, специализирующихся на маркетинге рынка инвестиций, недвижимости, организации, торгов-аукционов, конкурсов. Сильное влияние на инвестиционную активность иностранных инвесторов оказывает степень политической стабильности в стране, предсказуемость изменений политической ситуации. Характер инвестиционного климата в России до настоящего времени не способствовал повышению заинтересованности иностранных инвесторов вкладывать капитал в российскую экономику. Но привлекательность российской экономики для иностранных инвесторов сохраняется. Это определяется огромной емкостью российского рынка товаров как производственного, так и личного потребления, наличием разнообразных природных ресурсов, относительно дешевой и достаточно квалифицированной рабочей силой.

Инвестиционная деятельность иностранных инвесторов осуществляется в различных формах совместного предпринимательства: создания предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, приобретения ими акций и других ценных бумаг российских предприятий, приобретения прав на долгосрочную аренду в соответствии с российским законодательством. Ведущую роль среди них выполняет совместное предпринимательство, основной разновидностью которого является организация совместных предприятий, т.е. предприятий с долевым участием иностранных и российских инвесторов. Особая значимость совместных предприятий как формы внешнеэкономических связей определяется тем, что в отличие от других форм межгосударственное взаимодействие происходит не только в сферах обращения, обмена, потребления, но и непосредственно в сфере производства товаров, услуг, происходит интеграция производственных факторов (научно-технических), технологических, организационных, управленческих и др.). Результаты такой интеграции проявляются в более высоких показателях хозяйственной деятельности совместных предприятий — производительности труда, фондоотдачи, рента-

бельности и др. В организации совместных предприятий могут быть использованы различные варианты: а) посредством их учреждений; б) посредством приобретения иностранными инвесторами доли участия (пая, акций) в ранее созданных предприятиях без иностранных инвестиций; в) посредством приобретения таких предприятий иностранными инвесторами полностью. В 1998 г. в России зарегистрированы 8835 предприятий и организаций с участием иностранного капитала. Из этого количества примерно половина функционировала в торговле и общественном питании, 55 предприятий — в сельском хозяйстве (менее 1%), 636 (7,2%) — в строительстве<sup>1</sup>. То есть отраслевая структура размещения совместных предприятий требует рационализации. Регулирующий механизм необходимо совершенствовать, чтобы повысить его отраслевую адресность с целью повышения доли совместных предприятий в отраслях реального сектора экономики и тех, где ситуация наиболее сложная. Другая структурная проблема привлечения иностранного капитала — повышение доли прямых инвестиций в общем их объеме, так как доля их относительно низкая, а прямое инвестирование более эффективно в сравнении с портфельным, позволяет более полно использовать все преимущества этой формы внешнеэкономических связей.

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. В структурной схеме баланса по предметному признаку, т.е. по характеру источников доходов, видам, направлениям расходов выделяют три раздела. В первом разделе отражены доходы и рас-

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. — М., 1999. — С. 578.

ходы по текущим операциям. Это наиболее крупный по объемам доходов и расходов и сложный по составу видов внешнеэкономических связей раздел (внешняя торговля, различные виды услуг — транспортные, туристические, страховые, строительные и другие, платежи по лицензиям за использование изображений и т.п.). Во втором разделе отражены результаты экспортно-импортного движения капиталов — долгосрочных и краткосрочных, государственных и частных, прямых и портфельных инвестиций и др. Третий раздел содержит балансирующие статьи, в которых отражены либо источники финансирования дефицита платежного баланса (золотовалютные резервы, государственные займы и др.), либо направления использования сумм положительного сальдо.



## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

---

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?

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
<b>РАЗДЕЛ I. Методология государственного регулирования экономики</b>	<b>5</b>
Глава 1. Предмет и задачи государственного регулирования экономики	6
Глава 2. Методы государственного регулирования экономики	15
<b>РАЗДЕЛ II. Основы государственного регулирования экономики</b>	<b>23</b>
Глава 3. Государственное регулирование финансового рынка и денежного обращения	24
Глава 4. Социальная политика государства	47
Глава 5. Общегосударственное планирование	72
Глава 6. Государственное регулирование отношений собственности и предпринимательства	88
Глава 7. Антимонопольная политика	110
Глава 8. Государственное регулирование инвестиций и структурная политика	129
Глава 9. Государственное регулирование рынка труда	147
Глава 10. Государственное регулирование развития регионов	168
Глава 11. Государственное регулирование развития материального производства	182
Глава 12. Государственное регулирование природопользования	211
Глава 13. Государственное регулирование внешнеэкономических связей	231

*Учебное пособие*

**Коллектив авторов**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ**

**Под редакцией  
Татьяны Глебовны Морозовой**

**Редактор *Л.В. Речицкая*  
Корректор *В.Г. Коржилова*  
Оригинал-макет *М.А. Бакаян*  
Художник *А.В. Лебедев***

Лицензия серия ИД № 03562 от 19.12.2000 г.  
Подписано в печать 19.03.2001. Формат 60x88 1/16  
Уч.-изд. л. 14,0. Усл. печ. л. 16,0  
Тираж 30000 экз. (2-й завод – 5 000). Заказ № 746

**ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»  
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе***

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1  
Тел. (095) 194-00-15. Тел/факс (095) 194-00-14  
[www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru) E-mail: [unitybooks@mtu-net.ru](mailto:unitybooks@mtu-net.ru)

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»  
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14