Наука управления

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

ДЕЛО

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

11532 1553

РЕКОМЕНДОВАНО УЧЕНЫМ СОВЕТОМ
ФАКУЛЬТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
МГУ им. М. В. ЛОМОНОСОВА
В КАЧЕСТВЕ УЧЕБНОГО ПОСОБИЯ
ДЛЯ СТУДЕНТОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ ВУЗОВ

АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИЗДАТЕЛЬСТВО "ДЕЛО"
МОСКВА 2001

УДК 338.242.4(075.8)
ББК 65.012.2я73
Г72

Ответственный редактор
И.И. Столяров

Книга подготовлена коллективом кафедры
экономической теории и хозяйственного регулирования
факультета государственного управления
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова:
И.И. Столяров (введение),
И.Н. Мысляева (гл. 1),
О.В. Катихин (гл. 2, 6),
М.А. Пивоварова (гл. 3, 12, 14, 16),
М.А. Сажина (гл. 4),
О.М. Пеганова (гл. 5),
Н.С. Косов (п. 7.1—7.3),
М.В. Кудина (п. 7.4),
М.Я. Ачилова (гл. 8),
Т.А. Батяева (гл. 9),
М.Л. Симановская (гл. 10),
С.А. Гулякова (п. 11.1—11.3),
А.В. Каширова (п. 11.4),
Е.В. Гаврилова (гл. 13),
И.В. Малькова (гл. 15).

Г72 **Государственное регулирование рыночной экономики:** Учеб. пособие. — М.: Дело, 2001. — 280 с. — (Сер. "Наука управления").

ISBN 5-7749-0222-6

Книга посвящена важнейшим аспектам и инструментам макроэкономического регулирования рыночной и переходной экономики. Обсуждаются объективные основы усиления государственного регулирования экономики, эволюция экономических функций государства и некоторые новые тенденции в его экономическом поведении. Рассмотрены конкретные направления и формы государственного регулирования переходной экономики (денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, социальная и внешнеэкономическая политика государства).

Книга предназначена для студентов экономических и управленческих специальностей, аспирантов, преподавателей вузов.

УДК 338.242.4(075.8)
ББК 65.012.2я73

ISBN 5-7749-0222-6

© Издательство "Дело", 2001

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 6

Введение 9

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Глава 1. **Эволюция экономической роли государства** 19
1.1. Этапы изменения роли государства в развитии экономики 19
1.2. От политики "социального государства" к политике "эффективного государства" 26
1.3. Глобализация и формирование "баланса интересов" 29

Глава 2. **Объективные основы государственного регулирования экономики** 32
2.1. Необходимость сочетания рыночных и государственных механизмов регулирования экономики 32
2.2. Экономические функции государства 35
2.3. Эволюция методов государственного регулирования 43
2.4. Тенденции изменения государственного воздействия на экономику 44

Глава 3. **Эффективность государственного регулирования переходной экономики** 48
3.1. Понятие эффективности государственного регулирования 48
3.2. Факторы, влияющие на эффективность государственного регулирования 50
3.3. Изъяны государства 57

Раздел II

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 4. **Бюджетно-налоговая политика** 59
4.1. Бюджет, его функциональная роль в регулировании экономики 59
4.2. Налоговая система как инструмент государственной политики ... 63
4.3. Дефицитное финансирование государственной деятельности 69

4.4. Бюджетно-налоговая политика России в условиях становления рыночной экономики ... 72

Глава 5. **Денежно-кредитная политика** ... 79
5.1. Теоретические основы денежно-кредитной политики ... 79
5.2. Механизм и инструменты воздействия Центрального банка на предложение денег в экономике ... 87
5.3. Цели и эффективность денежно-кредитной политики ... 93
5.4. Денежно-кредитная политика в переходной экономике России ... 100

Глава 6. **Антимонопольная политика государства** ... 114
6.1. Содержание и виды антимонопольной политики ... 114
6.2. Специфика антимонопольного регулирования экономики в России ... 117

Глава 7. **Регулирование инвестиционной деятельности** ... 123
7.1. Инвестиции как объект государственного регулирования ... 123
7.2. Государственное финансирование инвестиций ... 130
7.3. Основные направления государственного регулирования инвестиций ... 135
7.4. Система поддержки благоприятного инвестиционного климата ... 142

Глава 8. **Система поддержки малого предпринимательства** ... 146
8.1. Малое предпринимательство как объект государственного регулирования ... 146
8.2. Система государственного регулирования малого предпринимательства ... 150
8.3. Формы и методы государственного регулирования малого бизнеса ... 155

Глава 9. **Регулирование рынка труда в России** ... 161
9.1. Понятие рынка труда и механизм его регулирования ... 161
9.2. Основные направления и методы государственного регулирования рынка труда ... 164
9.3. Содействие занятости социально уязвимых групп населения в рамках общих мероприятий политики занятости ... 170

Глава 10. **Государственное регулирование сферы научных исследований** ... 181
10.1. Роль научной сферы в национальной экономике ... 181
10.2. Особенности хозяйственного механизма сферы НИОКР ... 182
10.3. Основные направления государственного регулирования научной сферы ... 184

Глава 11. **Макроэкономическое регулирование и система национального счетоводства** ... 193
11.1. История развития системы национального счетоводства ... 193
11.2. Методологические основы СНС ... 195
11.3. Переход на СНС и МСФО в России ... 198
11.4. Контроль финансовой отчетности ... 202

Глава 12. **Государственное регулирование в области охраны окружающей среды** ... 211
12.1. Необходимость регулирования ... 211
12.2. Цель, задачи и эффективность государственного регулирования ... 213
12.3. Инструменты государственного регулирования в области охраны окружающей среды ... 215

Глава 13. **Ослабление экономической роли государства и коррупция** ... 225

Раздел III
РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЯХ

Глава 14. **Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности** ... 232
14.1. Цели регулирования ВЭД ... 232
14.2. Инструменты регулирования ВЭД ... 235
14.3. Стимулирование ВЭД ... 240

Глава 15. **Государственное регулирование иностранных инвестиций в России** ... 245
15.1. Необходимость, основные направления и цели государственного регулирования иностранных инвестиций ... 245
15.2. Государственное регулирование импорта капитала ... 250
15.3. Государственное регулирование экспорта капитала ... 260

Глава 16. **Особая роль государства в мирохозяйственном взаимодействии** ... 266
16.1. Основные тенденции развития мирохозяйственной среды в конце XX — начале XXI в. ... 266
16.2. Государственное регулирование процесса включения российской экономики в мировую ... 272

Список литературы ... 278

ПРЕДИСЛОВИЕ

Выпуск книг серии "Наука управления" — событие, которого долго ждали как авторы книг, так и их будущие читатели. Если обратиться к истории, то замысел ее создания относится к 1994 г., когда, открывая новый факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова — факультет государственного управления — его ректор академик РАН Виктор Антонович Садовничий сказал: "Открытие новых специальностей и новых факультетов в МГУ — это не дань моде. Это закономерное продолжение развития Московского университета в таком направлении, при котором он адекватным фундаментальным образом реагирует на происходящие в обществе значительные изменения". И речь в данном случае идет не просто о том, чтобы подготовить несколько сотен или тысяч управленцев, а о том, чтобы в России сформировались условия как для развития науки об управлении, так и для создания высокопрофессиональной когорты преподавателей в высшей школе, которая была бы способна готовить для России и всего мира управленцев новой генерации.

Идеология создания программы подготовки управленцев на факультете государственного управления МГУ базировалась на трех постулатах — внедрении всего наилучшего, что было уже наработано в наиболее развитых мировых университетах, опоре на российские традиции управления и образования, использовании возможностей МГУ как центра российского образования, науки и культуры.

Подготовка специалиста на факультете не сводится к одной из схем, принятых в большинстве высших учебных заведений России и других стран, где государственное управление рассматривается как часть одной из более фундаментальных наук — либо экономики, либо права, либо социологии, либо политической науки. По нашим представлениям, науке управления, формирование которой будет происходить в XXI в., предстоит базироваться, с одной стороны, на открытии фундаментальных законов управления, с другой — на взаимопроникающем взаимодействии тех дисциплин, которые в настоящее время составляют основы подготовки управленческих кадров. Прежде всего следует отметить, что в перспективе будет происходить стирание различий в фундаментальной части подготовки двух ныне различающихся ветвей управленческой деятельности — государственного управления (public administration, public policy) и менеджмента (management, business administration). Актуальность этих проблем резко возрастает сейчас не только в государственной, но и в частной сфере. Без серьезной экономической подготовки все труднее будет работать в большинстве сфер государственной службы. В связи с этим подготовка будущего управленца должна базироваться на освоении, по крайней мере, четырех основных, имеющих независимую значимость блоков — правового, экономического, социально-политического и управленческо-технологического. Поэтому в учебных планах подготовки специалистов управления примерно в равных "весовых категориях" соседствуют циклы, каждый из которых насчитывает по 10–15 курсов — правовой (конституционное право, гражданское право, административное право, финансовое право, трудовое право и др.), экономический (история экономических учений, микро- и макроэкономика, государственное регулирование экономики, бюджет, государственные финансы и т. д.), социально-политический (основы политической теории, политический анализ, политический маркетинг, история отечественного, зарубежного государственного управления), управленческо-технологический (введение в менеджмент, инновационный менеджмент, информационный менеджмент, стратегическое управление, управление персоналом).

Фундаментальность университетской подготовки требует знаний не только специальных, но и общих. Поэтому большое место в образовании будущих специалистов в области управления занимают гуманитарные (исторические, психологические, социологические, философские) и естественнонаучные (математические, компьютерные, географические) дисциплины. Много времени отведено занятиям, связанным с освоением новых информационных технологий, изучением иностранных языков (английский, немецкий, французский, испанский).

Учитывая такое многообразие изучаемых дисциплин, сразу следует отметить, что, как показывает образовательная практика, преподавание большинства дисциплин не сводится к изложению исключительно их основ, а имеет явное тяготение к собственно управленческой тематике, что позволяет по существу снять опасения по поводу эклектики. Безусловно, пока еще рано говорить о том, что реальная подготовка управленческих кадров близка к идеальной, но тем не менее первый выпуск специалистов, высокий конкурс абитуриентов, отклики студентов, их родителей, организаций, в которых студенты проходят практику, внушают оптимизм.

Со второго года создания факультета мы начали выпускать тексты учебных курсов малыми тиражами — исключительно для студентов факультета государственного управления МГУ. Было издано около

30 названий. Развивая эту традицию, мы переходим к выпуску учебных пособий для более широкой категории читателей — студентов управленческих специальностей, управленцев-практиков, стремящихся повысить свой профессиональный уровень, менеджеров различных сфер и направлений деятельности. Надеюсь, что серия книг "Наука управления", написанная крупными учеными и ведущими педагогами Московского университета, станет тем фундаментом, на котором будет базироваться управленческая теория и практика будущего.

Декан факультета государственного управления
Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова *А.В. Сурин*

ВВЕДЕНИЕ

Изучение экономической роли государства — неотъемлемая составная часть экономического образования в странах с развитым рыночным хозяйством. Вряд ли сегодня кто-либо попытается доказывать, что современное рыночное хозяйство может развиваться без вмешательства государства. В настоящее время трудно представить себе общество, где бы государство не осуществляло активную бюджетно-налоговую политику, где бы оно не регулировало сферу финансовых отношений, не занималось решением социальных и других важных для общества проблем. Государство оказывает существенное воздействие как на экономическое, так и на социальное развитие почти во всех странах. Поэтому вполне закономерно, что в рамках экономической науки постоянно ведутся исследования, посвященные этой важной и многогранной проблеме.

Отечественная экономическая наука переживает сегодня новый этап. От почти полного отрицания государственного регулирования экономики, навеянного борьбой с командно-административной системой хозяйствования в начале 90-х гг., в конце 90-х гг. она опять была вынуждена обратиться к теме государственного регулирования экономики. Стали появляться новые исследования, которые носят уже более взвешенный характер. Они достаточно критически, но в то же время и более реалистично оценивают роль государства в условиях советской системы хозяйствования, учитывая как негативные, так и позитивные ее стороны, пытаются определить, какую роль государство должно играть в условиях трансформируемой (переходной) экономики, а также найти те общие тенденции, которые будут характерны для развития государства в XXI в.

Цель изучения курса "Государственное регулирование рыночной экономики" состоит в том, чтобы дать его изучающим целостное представление о теоретических основах трансформации государственных функций на макро- и микроуровнях функционирования переходной экономики.

Основными задачами изучения курса в соответствии с требованиями, предусмотренными государственным стандартом высшего профессионального образования, являются:

- формирование представления о государстве как одном из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка;
- приобретение знаний в области анализа и прогнозирования тенденций изменения форм, методов и механизмов воздействия государства;
- уяснение многогранной роли государства, а не только функции "ночного сторожа";
- уяснение сущности и механизмов государственного регулирования;
- изучение проблем динамики и тенденций становления новых форм государственного регулирования и факторов, ускоряющих, тормозящих и модифицирующих их развитие;
- формирование взгляда, свободного как от абсолютизации государственного регулирования, так и от предубеждений, понимания неоднозначного и противоречивого влияния государства на хозяйственное взаимодействие;
- ознакомление с сущностью и методами экономической политики государства, а также с принципами ее реализации.

В представленной книге рассматриваются разные аспекты государственного регулирования экономики, начиная с самых общих проблем осуществления регулирующих функций, эволюции экономических форм государства и заканчивая конкретными направлениями государственного регулирования таких сфер, как социальная, сфера научных исследований, охрана окружающей среды, внешнеэкономическая деятельность и др. Коль скоро речь идет не о плановой, а о рыночной экономике, прежде чем определять предпочтительные формы и способы участия государства в решении той или иной конкретной проблемы, следует обосновать принципиальную правомерность и необходимость его вмешательства. Так, если обсуждаются возможные меры содействия непроизводственной сфере, сначала требуется дать четкий ответ на вопрос, почему именно государство призвано нести ответственность за развитие данного сектора экономики и в какой степени оно может разделить эту ответственность с другими участниками экономической жизни. Затем необходимо оценить минимальную потребность в ресурсах, с помощью которых государство способно выполнить свои задачи. И только потом можно обоснованно решать вопрос о конкретных формах государственного воздействия (раздел 1).

Не умаляя особой роли государственной собственности, важно вместе с тем сознавать, что она представляет собой лишь один из инструментов, находящихся в распоряжении государства. Причем наиболее универсальным из этих инструментов является все же не собственность, а бюджет. По существу, любые действия государства в рыночной экономике опосредуются финансовыми инструментами. Даже предприятия и организации, находящиеся в собственности государства, экономически связаны с ним, прежде всего через бюджет. Поэтому в книге большое место занимают вопросы государственных финансов (гл. 11).

В книге затронуты как малоисследованные проблемы (например, экономические основы коррупции), так и спорные вопросы, касающиеся оценки некоторых тенденций в развитии современного государства.

Хотя книга в первую очередь рассчитана на то, чтобы помочь студентам и аспирантам в освоении курса экономической теории, однако она не может быть оценена только как учебное пособие. Это скорее и учебная, и научная работа, которая может быть полезна всем, кто интересуется современной экономической мыслью.

Авторы старались уделять внимание не столько изложению фактов, сколько разъяснению сути обсуждаемых проблем и демонстрируемых подходов к их решению. Существенно, что в России формы и инструменты, в которых реализуется экономическая роль государства, находятся в процессе интенсивных перемен. Главное в данной ситуации — не статика, а динамика, тенденции становления новых форм и факторы, ускоряющие, тормозящие и модифицирующие их развитие.

Изучение проблем государственного регулирования экономики призвано конкретизировать и углубить знания, полученные в процессе освоения общеэкономической теории, а также конкретизировать ключевые моменты, составляющие содержание дисциплины "Экономика общественного сектора".

При этом важно исходить не только из того, каким должно быть государство, какие оно должно выполнять экономические функции. В странах с развитой рыночной экономикой эволюционно сформировалось оптимальное взаимодополняющее соотношение рынка как саморегулирующейся системы и механизмов макроэкономического регулирования экономики.

В России происходит формирование рыночной экономики. В результате экономических реформ сложилась крайне нерациональная, деформированная в основах хозяйственная система, имеющая мало общего с нормальной рыночной экономикой. Наиболее очевидным проявлением деформированности, аномальности этой системы являются беспрецедентная натурализация хозяйственных связей, чрезмерное доминирование капитала над трудом, сращивание денег и власти.

В такой ситуации регулирующая роль государства также приобретает искаженный характер, далекий от того, каким он должен быть в условиях цивилизованного рынка. Это усложняет изучение проблем государственного регулирования экономики России. Многие инструменты экономической политики российского государства находятся в состоя-

нии становления. С развитием рыночных отношений и повышением уровня их зрелости, с более полным приведением в действие движущих сил рыночного механизма будет претерпевать изменения и государственное регулирование экономики. Экономические функции государства во все большей мере будут сосредоточиваться на усилении роли рынка, на смягчении его "провалов", на более полной реализации неуклонно возрастающей взаимосвязи экономических и социальных отношений.

Изучение проблем государственного регулирования экономики без отрыва от сложившейся социально-экономической российской реальности требует учета общих представлений и закономерностей эволюции экономической роли государства и специфики реализации этой роли в условиях переходной экономики, той действительности, которая сложилась в России в ходе рыночной трансформации экономики.

Сегодня справедливо подчеркивается необходимость совершенствования системы государственного регулирования рыночной экономики. Ныне действующая система сложилась в чрезвычайных обстоятельствах ломки отживших экономических и социальных отношений. Она оказалась неэффективной. Ее слабость и порочность связаны с утверждением криминально-бюрократического режима, недемократического по существу и нуждающегося в реформировании в направлении, отвечающем стоящим перед обществом задачам и особенностям положения, сложившегося в России.

Необходимость реформирования неправомерно связывать с неудачами применения либеральных принципов. Дело в том, что в российских условиях сложился квазилиберализм, существенно отличающийся от апробированного мировой практикой либерализма.

Неверно было бы в процессе усиления экономической роли противопоставлять либерализм и демократию. Мировая история свидетельствует о том, что либерализм и демократия долгое время развивались параллельно, прежде сложилась либеральная демократия. Индустриальные страны Запада в 70—80-е гг. сумели интегрировать многие социал-демократические ценности в идеологию либерализма, обеспечив автономию граждан по отношению к государству на основе законов и широкой демократии.

Либерализация, освобождение людей для рынка, на котором все равны, означает свободу обогащения. Свободно приобретенное благодаря прежде всего трудовому участию богатство служит справедливым критерием реализации личных интересов и достоинств граждан страны. Смысл либерального равенства состоит в том, что каждому индивиду предоставляется равное право на участие в жизненной игре, если он принимает ее правила. Государство в таких условиях призвано лишь следить за тем, чтобы эти правила не нарушались.

Чтобы полнее понять характер реформирования сложившегося в ходе рыночных преобразований экономического статуса российского государства, необходимо учитывать условия его формирования. На протяжении всей истории Россия развивалась в направлении, диаметрально противоположном ходу эволюции государств Западной Европы и США. В течение длительного времени для России был характерен мобилизационный тип развития как способ разрешения противоречий между задачами государства или требованиями выживания социума и возможностями их решения.

Мобилизационный тип развития формируется в условиях дефицита необходимых для него ресурсов. Для этого типа присущи противоречия между интересами государства и хозяйственных структур, приоритетная роль государства во взаимоотношениях его с обществом, определяющее значение политических, а не экономических факторов развития. В этих условиях массированное использование мер принуждения и насилия служило компенсаторным механизмом, восполняющим недостаток ресурсов. Инструментом организации систематического принуждения выступали авторитарные и тоталитарные политические системы и режимы.

Совсем по иному пути развивались государства Западной Европы и США. Они не испытывали острого дефицита необходимых для развития ресурсов. При наличии в распоряжении социума необходимых для развития ресурсов и жизненных средств в этих странах доминирует инновационный тип развития. Для него характерны определяющее значение экономических факторов, совпадение интересов государства и экономических интересов хозяйствующих субъектов, внутренние экономические потребности как импульс развития, велика роль элементов саморегуляции в социальном регулировании. Это предопределяет главенство гражданского общества по сравнению с государством. Политическим выражением инновационного типа развития является демократическая система.

Мобилизационный тип развития принципиально отличается от инновационного системой отношений между государством и обществом. При первом имеет место приоритет государства над обществом, а при втором — государство и общество выступают как равноправные партнеры. Кроме того, в последнем случае государство призвано обслуживать не капитал, а общество.

В процессе рыночных преобразований в России мобилизационный тип развития был заменен олигархическим. Для него характерно формирование политико-финансовой олигархии, роль которой становится экономически доминирующей в выработке экономического и политического курса. При олигархическом типе развития государство превратилось в сообщество самодостаточных политико-финансовых

кланов, обладающих финансово-промышленным капиталом, собственными службами безопасности, своими креатурами в органах власти различного уровня, в силовых и правоохранительных структурах и претендующих на принятие ключевых экономических и политических решений.

Важнейшей особенностью стремительно осуществленных реформ в 90-е гг. является "растворение" государственных интересов в интересах политико-финансовых групп, высокая степень "приватизации" институтов государства и общества кланово-корпоративными структурами, претендующими на выполнение функций государства. Существенное ослабление роли государства в ходе рыночной трансформации постсоциалистической экономики и российского общества не было простой случайностью, побочным продуктом этого процесса. Оно явилось неизбежным результатом быстрого разрушения адекватных плановому хозяйству институтов и деформированного становления рыночных структур и институтов.

Система отношений государства с кланово-корпоративными структурами, которая сложилась в России в ходе экономических реформ, существенно отличается от современной западной модели, для которой характерно сохранение автономности государства по отношению к корпоративным структурам. Напротив, в России сформировалась высокая степень самодостаточности корпоративных структур и "приватизация" ими прерогатив государственной власти, финансовых, административных, политических и иных государственных ресурсов и превращение их в источник влияния крупнейших политико-финансовых групп.

Для олигархического типа развития, сформировавшегося в ходе реформ 90-х гг., характерны сращивание собственности и власти, приоритет капитала над трудом и потребителем. Источником политического влияния стала собственность и прежде всего собственность на институты государства и общества.

Большая масштабность "приватизации" политико-финансовыми структурами институтов и функций общества и государства на фоне тотальной десубъективизации остальных участников экономического и политического процессов является главной причиной неудач экономических реформ, деформаций сформировавшихся рыночных структур. Неизбежным результатом слабости государства стала чрезмерная коррупция и криминализация экономики. Тотальное перемещение собственности и доходов от массового потребителя и государства к немногочисленной экономической элите, финансовой олигархии лишило производство внутреннего импульса развития и обрекло экономику на стагнацию.

После почти 10 лет радикальных рыночных преобразований стала признаваться необходимость усиления экономической роли государства. Но это усиление должно идти не в направлении продолжения прежнего экономического курса и усиления деформации рыночных отношений, а в направлении кардинальной корректировки рыночных преобразований, выбора такого вектора развития, который обеспечил бы гармонизацию экономических интересов всех участников экономического процесса, сделал возможным обслуживание государством общества, а не капитала.

Ключевым звеном реформирования государства должна стать идея всемерного укрепления государства и его институтов, повышения их роли и влияния на общественно-политическую и экономическую жизнь. Экономическая политика и роль государства только тогда станут эффективными и авторитетными, когда их социальной опорой станет все общество, а не интересы отдельной, пусть даже весьма инициативной части представителей частного бизнеса.

Новое экономическое, социальное качество российского государства сформируется с возникновением гражданского общества, которое сможет надежно контролировать государственную бюрократию, вынуждая ее работать в интересах общества. Но, к сожалению, в России гражданское общество отсутствует, и государственным чиновникам предоставлена возможность контролировать самих себя. Если не учитывать этого обстоятельства и предлагать усилить роль государства в условиях современной России, то в отсутствие структур гражданского общества это неизбежно означает лишь дальнейшее экономическое и политическое укрепление позиций политико-финансовых групп и государственной бюрократии со всеми возможными негативными последствиями.

Из вышесказанного следует, что признак силы или слабости применительно к государственным институтам России не совсем корректен. Российское государство — слабое, беспомощное, когда речь идет об интересах общества, но оно сильное, эффективное, когда реализует интересы правящей элиты, обеспечивая ей возможность баснословного обогащения. Суть проблемы не в признаках, а в том, чьи интересы реально обслуживают органы государственного управления: общества или бюрократии, олигархии. В реальной жизни государство выполняет одновременно обе функции, только оно реализует их в разной пропорции.

В России беспомощно не государство, а общество. В то же время Россия является сильным государством бюрократии, удовлетворяющим сверх меры ее алчные интересы.

Поэтому основная проблема состоит не столько в усилении государственных начал, сколько в формировании структур гражданского общества и правового государства, приоритета труда над капиталом.

Государство должно гарантировать надежное соблюдение законов, дать гарантии своей стабильности и предсказуемости, сделать практику принятия решений прозрачной. В свою очередь, бизнес должен гарантировать прозрачность для власти финансовых потоков, дать социальные гарантии работникам. Только это сможет существенно подорвать базу для коррупции, взяточничества, криминала.

Изучая экономическую деятельность государства, его роль в регулировании экономики, важно иметь в виду еще одно обстоятельство, связанное с экономической практикой и результатами экономических реформ в странах Центральной и Восточной Европы, входивших в мировую социалистическую систему.

Десять лет системной трансформации экономики этих стран показали уязвимость широко распространенного представления об устойчивой причинно-следственной связи между сокращением участия государства в регулировании экономики и перераспределении валового национального продукта (ВНП) и увеличением темпов экономического роста. Сравнение удельного веса государственных расходов в ВНП в странах с положительной (Польша, Венгрия, Словакия) и отрицательной (Болгария, Румыния) хозяйственной динамикой показывает ложность указанного представления. В странах с положительными темпами экономического роста доля государственных расходов составляет 45—50% в ВНП, а в странах с отрицательной хозяйственной динамикой она едва достигает 25—35%.

Еще более характерно, что доля бюджетных ассигнований в ВНП в странах с растущими темпами экономического развития не только не уменьшилась, но в некоторых странах увеличилась именно в трансформационный период. В 1990—1993 гг. эта доля возросла в Венгрии до 63%, а в Польше и Словении оставалась стабильной — около 50%.

Сравнительный анализ хода реформ и социально-экономического развития стран Центральной и Восточной Европы показал ущербность представления о пользе неравенства в доходах населения для повышения хозяйственной активности при переходе к рыночной экономике. Опыт этих стран показал, что чрезмерная дифференциация доходов не только не стимулирует экономический рост, но и препятствует ему. Так, в настоящее время в Венгрии, Польше, Словакии, Словении среднедушевые доходы 10% самых богатых семей превышают соответствующие доходы самых бедных семей в 4,5—5,5 раза. В этих странах рост промышленного производства составил в 1998 г. 101,4% по сравнению с 1989 г. Напротив, в Болгарии и Румынии доходы 10% самых богатых семей превышали в 10 раз доходы 10% самых бедных семей. Производство промышленной продукции в них сократилось за тот же период более чем на 50%.

Исключительно важный вывод из сравнительного анализа десятилетней практики рыночной трансформации в постсоциалистических странах и России состоит в том, что в отличие от нашего государства в них весьма осмотрительно подошли к либерализации внешнеэкономической деятельности, обратимости национальных валют, приватизации государственной собственности и другим рыночным преобразованиям. С самого начала реформ в "успешных" странах Центральной и Восточной Европы придавалось большое значение реализации общественных интересов, формированию причастности всех граждан к рыночным преобразованиям и участию их в результатах этих преобразований. Государства этих стран последовательно формировали приоритет труда над капиталом, использовали комплекс взаимодополняющих мер по регулированию денежного обращения, части цен, личных доходов, валютного курса, соотношения промышленного и финансового капиталов.

Вышеуказанные результаты рыночной трансформации экономик постсоциалистических стран приведены для того, чтобы еще раз подчеркнуть важность взаимообусловливающей и взаимодополняющей связи характера регулирующей роли государства и типа, модели формирующегося рыночного хозяйства.

В России сложился во многих чертах частный предпринимательский тип хозяйства. В его основе лежит либеральная корпоративная стратегия, ориентированная на обслуживание преимущественно правящей элиты. В результате относительная величина государственных расходов в ВНП за годы экономических реформ сократилась до беспрецедентно низкой отметки, на что с тревогой обращают внимание даже деятели МВФ и иностранные эксперты. Они указывают на растущую угрозу, связанную с неспособностью российского государства предоставлять населению минимальный необходимый объем базовых социальных услуг.

В отличие от России в большинстве стран Центральной и Восточной Европы основу рыночной трансформации постсоциалистических экономик составила социально эффективная стратегия, обеспечивающая реализацию общественных интересов, последовательную социализацию и демократизацию экономической жизни. При таком формировании рыночной экономики усилия государства направляются на обслуживание общества, на создание условий работы национального капитала на благо всей страны.

Выше лишь в самой общей форме отмечены некоторые моменты складывающейся системы государственного регулирования российской экономики. Более подробно эта система изложена в предлагаемой читателю книге. Авторы преднамеренно не стали уделять первостепенное внимание логике и методологической стройности изложения, а постарались достаточно сбалансированно осветить важнейшие направления

экономической роли государства, опираясь на теоретическое осмысление и обобщение отечественного и зарубежного опыта макроэкономического регулирования экономики.

Хотелось бы выразить уверенность в том, что читатель получит основу знаний о государственном регулировании экономики, познакомится как с решенными, так и с требующими дальнейшего решения проблемами экономической деятельности государства. Это подготовит читателя к более глубокому изучению отдельных инструментов экономической политики государства, непрерывно усложняющегося механизма макроэкономического регулирования экономики.

В учебном пособии не все направления государственного регулирования освещены с одинаковой полнотой и глубиной. Изложение отдельных тем не всегда увязано с российской спецификой. Авторы учебного пособия исходили из того, что в нем речь должна идти всего лишь об основах, важнейших направлениях государственного регулирования рыночной экономики.

Хотелось бы надеяться на то, что данное учебное пособие поможет освоить новые знания, нужные не только управленцам, но и всем, кто интересуется экономикой, кто хочет понять, что представляет собой механизм функционирования современного рыночного хозяйства.

РАЗДЕЛ I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Глава 1
Эволюция экономической роли государства

В последние два десятилетия идет активное переосмысление роли государства в экономическом развитии и выявление тех тенденций, которые будут определять его место в обществе XXI в. Каковы эти тенденции? Что лежит в их основе? И каким образом они могут повлиять на процессы, происходящие сегодня в России? Чтобы ответить на эти вопросы, важно не только иметь представление о том, какие этапы развития прошло современное государство, но и понять, что является истинной причиной такой эволюции. На этих двух моментах нам и хотелось бы остановиться.

1.1. *Этапы изменения роли государства в развитии экономики*

С первых дней существования государства его роль не сводилась к выполнению исключительно политических функций. Государство всегда занималось экономической деятельностью, вмешиваясь в действие субъектов экономической жизни и обеспечивая тем самым устойчивость политической власти. Правда, такое вмешательство в разные периоды и в разных странах существенно различалось, что позволяет говорить об этапах эволюции экономических функций государства. Рассмотрим эти этапы с позиции более широкой проблемы — диалектики экономики и политики и той роли, которую играет государство в качестве органа, обеспечивающего баланс интересов, представленных в обществе, т. е. классовой природы государства.

Институт политической власти. Впервые термин *stato* ввел Н. Макиавелли для обозначения государства как института политической власти. Такой институт явился закономерным результатом общественного разделения труда, возникновения частной собственности и классов.

Первоначально отдельные лица, а затем и группы людей уступали некому органу часть своих функций. Такой орган постепенно превратился в систему институтов, располагающих средствами законного принуждения в отношении населения, проживающего на определенной территории. Так возникло государство, которое посредством законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляло нормотворческую, координирующую и контролирующую функции.

Государство как институт политической власти появилось в период возникновения частной собственности и классов. В условиях разложения первобытно-общинного строя расслоение общества приводило к тому, что из общей массы членов рода постепенно выделялась знать — обособленная группа вождей, военачальников, которые, используя свое положение, присваивали себе большую часть военной добычи, приобретали лучшие участки земли. Свою власть, которая постепенно становилась наследственной, они использовали преимущественно для защиты собственных интересов. Так, постепенно родоплеменная организация стала вытесняться государственными организациями.

Одним из главных признаков формирования государственной организации явилось выделение из общества особого слоя людей, выполняющих управленческие функции и наделенных особыми правами и властными полномочиями. Так, постепенно складывалась система государственного принуждения, а регулятором взаимоотношений людей являлись уже не обряды и обычаи, а право. Первоначально правовые нормы представляли собой совокупность правил поведения, к соблюдению которых обязывали зарождающиеся государственные структуры. Позднее правовые нормы устанавливались актами князей, королей и наделенных такими полномочиями чиновников. Но во всех случаях такие правовые нормы устанавливались исходя из интересов правящего слоя или той социальной группы, которую они представляли.

Так, рабовладельческое государство не только использовало все находящиеся в его распоряжении средства для обеспечения устойчивости и защиты интересов класса рабовладельцев, для поддержания господства рабовладельцев над рабами, но и само выступало как эксплуататор. Главной целью феодального государства являлось закрепление и охрана феодальной собственности на землю, создание условий классу феодалов для осуществления господства и эксплуатации крепостных крестьян, ремесленников и других слоев населения.

Буржуазное государство по своей сути также мало чем отличалось от предшествующих типов государства — рабовладельческого и феодального. После победы буржуазных революций, завершившихся коренной ломкой феодальных производственных отношений, буржуазия стала не только экономически, но и политически господствующим классом.

Обладание политической властью, в свою очередь, давало ей возможность окончательно утвердиться экономически.

Таким образом, в классовых обществах государство — это не просто орган политического управления, орган политической власти. Это политическое орудие в руках экономически господствующего класса. Именно государство силой политической власти обеспечивает власть в обществе того класса, который является господствующим в экономическом отношении. Наиболее отчетливо это проявляется в тот период, когда господствующий класс либо только становится на ноги, либо слаб в силу каких-либо причин. Это прекрасно иллюстрирует история становления буржуазного государства.

Эта же история подтверждает тот факт, что переход государства на так называемые нейтральные позиции может быть вызван двумя обстоятельствами: либо тем, что господствующий в экономическом отношении класс настолько силен, что не нуждается в поддержке государства, либо тем, что в обществе установилось относительное равновесие сил различных социальных групп, из которых одна часть относится к классу собственников, а другая нет. В последнем случае государство просто не может открыто кого-либо поддерживать и потому вынуждено занять нейтральную позицию.

Чтобы подтвердить сказанное, обратимся вновь к истории. Так, на ранних этапах развития рыночно-капиталистического хозяйства, в период разложения феодализма и формирования капиталистической системы отношений именно государство выступало той активной силой, которая помогала нарождавшемуся капиталу. Например, широко известно, какую роль в становлении системы рыночно-капиталистических отношений сыграли законы об огораживании общинной земли в Англии в XVIII в., как на протяжении длительного времени государству удавалось поддерживать достаточно высокий уровень эксплуатации наемных рабочих при относительной слабости капитала. Начиная с конца XV в. и в течение всего XVI в. во всех странах Западной Европы существовали суровые законы против бродяжничества. Большую роль в становлении рыночно-капиталистического хозяйства сыграли начиная с XIV и вплоть до середины XVIII в. так называемые статуты о рабочих[1].

Все эти исторические факты убедительно доказывают, что государство, являясь выразителем интересов господствующего в экономичес-

[1] Статуты о рабочих действовали в ряде стран (Франция, Нидерланды) в XIV—XIX вв. Они устанавливали уровень заработной платы наемных рабочих, продолжительность рабочего дня. Первый статут был принят в Англии в 1349 г. Причиной его принятия послужила "великая чума", которая свирепствовала в Западной Европе в 1347—1350 гг. Тогда от чумы погибло около 25 млн. человек, примерно $^1/_4$ всего западно-европейского общества. Поэтому правительство вынуждено было регулировать уровень заработной платы. В Англии статуты о рабочих были отменены только в 1813 г.

ком отношении класса, в ситуации, когда этот класс слаб или только формируется, полностью находится на его стороне и открыто его поддерживает. Об этом свидетельствует не только опыт большинства стран, прошедших длительный путь формирования рыночного хозяйства, но и опыт реформирования экономики России в 90-е гг. XX в., где проводимая в этот период государством экономическая политика была направлена исключительно на поддержку вновь создаваемого класса крупных частных собственников.

Когда же господствующий в экономическом отношении класс прочно становится на ноги, тогда государству уже нет необходимости открыто заявлять о своей поддержке. В этих условиях можно перейти на нейтральную позицию, что и нашло свое выражение в так называемой роли государства в качестве "ночного сторожа".

Государство как "ночной сторож". С середины XVII по середину XIX в. роль государства ограничивалась выполнением функций, связанных с обеспечением безопасности граждан, сохранности их имущества (защита прав собственности), созданием необходимой правовой базы для взаимоотношений хозяйственных субъектов, контролем за выполнением контрактов. Наиболее емкой характеристикой государства в этот период было отождествление его с "ночным сторожем", который должен был наблюдать за тем, чтобы никто и ничто не нарушало сложившегося порядка вещей.

Представления о государстве как о "ночном стороже" были во многом обязаны получившим широкое распространение в конце XVIII в. идеям А. Смита. В 1776 г. А. Смит опубликовал работу "Исследование о природе и причинах богатства народов", где попытался доказать, что рынок является наилучшим инструментом, обеспечивающим как экономический рост, так и общественное благосостояние. Он отстаивал идею "естественной гармонии" (равновесия), которая устанавливается в экономике стихийно, при отсутствии внешнего (государственного) вмешательства и является оптимальным режимом функционирования экономической системы. Поэтому государство ни в коем случае не должно вмешиваться в регулирование экономических процессов. За государством должны быть закреплены некоторые базовые функции (оборона, правопорядок и др.), необходимые для процветания рынка.

В XIX в. была создана система буржуазного права (система норм и правил поведения), выражающая прежде всего волю и интересы господствующего класса. С помощью права господствующий в экономическом отношении класс защищал свою власть от посягательств со стороны других классов, обеспечивая тем самым свое экономическое и социально-политическое господство.

Отождествление государства с "ночным сторожем" в XIX в. означало и то, что государство свою историческую миссию по формированию системы капиталистических отношений выполнило. Рыночно-капиталистическое хозяйство могло воспроизводиться уже не только и не столько посредством силы и открытого вмешательства государства, сколько за счет господствующей системы экономических отношений. Закончив работу в качестве архитектора капиталистической системы хозяйства, государство стало зорко следить за тем, чтобы никто и ничто не разрушило его великого творения.

Кроме того, следует учитывать еще одно обстоятельство, существенно повлиявшее на изменение экономических функций государства. Дело в том, что в течение всего XIX в. в наиболее развитых странах формировалось гражданское общество, становление которого ознаменовало начало нового периода в развитии государства. С развитием гражданского общества в структуре государственных органов появляются постоянные общенациональные (а не только сословные) представительные учреждения парламентского типа, обладающие правом принятия наиболее важных законов, формируется представительная демократия.

Именно благодаря развитию форм гражданского общества в конце XIX в. все более отчетливо стали высказываться идеи о необходимости создания государства, не только осуществляющего охрану правопорядка, но и проводящего политику в интересах всех членов общества (законодательное регулирование продолжительности рабочего дня, минимального размера заработной платы, ограничение и запрет детского труда, социальное обеспечение нетрудоспособных и безработных и т. п.).

Реализация этих идей в XX в. во многом стала возможной благодаря набирающему с конца XIX в. мощь профсоюзному и рабочему движению, постепенному формированию в развитых странах среднего класса, развитию представительных институтов власти.

Институт макроэкономического регулирования. Начиная с конца XIX в. под воздействием изменений, которые произошли в материальном производстве, происходит расширение экономических функций государства. Речь идет об усилении концентрации и централизации производства, усложнении экономических связей и обострении социальных проблем. Однако этот процесс, на наш взгляд, приобретает осязаемые черты и формы, если одновременно рассматривать и те изменения, которые происходят в социальной структуре общества. Но это не означало, что государство перестало быть выразителем интересов господствующего в экономическом отношении класса. Именно в интересах этого класса в XX в. под воздействием таких факторов, как

Великая Октябрьская революция в России 1917 г., Великая депрессия 1929—1933 гг., распад после второй мировой войны империй, созданных европейскими государствами, и других событий государство начинает активно вмешиваться в регулирование экономики.

Постепенное расширение экономических функций государства с конца XIX в. проходит три этапа. Начало *первого этапа* связано с первой мировой войной. Он продлился до Великой депрессии 1929—1933 гг. В этот период государство начинает активно вмешиваться в регулирование экономических процессов, пытаясь ограничить монополистические тенденции, создавая государственный сектор в экономике. Однако это вмешательство ограничивается в основном отраслями военного производства. В остальных отраслях господствовали частнокапиталистические методы хозяйствования.

Мировой экономический кризис 1929—1933 гг. открывает *второй этап*, который длится до второй мировой войны. В этот период в истории общества возникает система постоянного и активного участия государства в управлении рыночным хозяйством. Развиваются государственные формы антициклического регулирования экономики, а также элементы планирования. Такая политика получила выражение в увеличении государственной собственности, росте объема государственного бюджета, который стал использоваться не только на содержание госаппарата, но и для финансирования государственной и частной деятельности. Наряду с бюджетно-налоговой для регулирования макроэкономических пропорций государство активно использует денежно-кредитную политику, направленную на стимулирование капиталовложений, решение социальных проблем.

Третий этап начинается после второй мировой войны и длится до середины 50-х гг. В отличие от предыдущего этапа этот этап характеризуется тем, что антициклическая политика дополняется системой мер по стимулированию темпов экономического роста. В этот период государство принимает самое активное участие в развитии ключевых отраслей промышленности, создании экономической и социальной инфраструктуры. Этот этап подготовил необходимую материальную почву для следующего этапа, который получил название "золотого века капитализма".

"Социальное государство". Государственная политика в середине 50-х — середине 70-х гг. XX в. исходила из следующих посылок:

1. Экономика должна быть смешанной, а не только частнокапиталистической. Необходимость государственного вмешательства в экономику обусловлена так называемыми изъянами рынка, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением

ресурсов. К числу таких изъянов относится наличие общественных благ[1] и естественных монополий[2], внешних воздействий и неполнота информации (неполнота рынков)[3].

2. Необходима скоординированная макроэкономическая политика в связи с тем, что рынок сам по себе неспособен приводить к стабильным макроэкономическим результатам.

3. Рынок сам по себе не может привести к равномерному распределению доходов. Поэтому государство, с одной стороны, должно регулировать распределение доходов, а с другой — защищать тех, кто по каким-либо причинам лишился источника дохода или переживает иные лишения. Одновременно государство должно заботиться о развитии инфраструктуры образования и здравоохранения.

Главными целями государства в этот период являлись полная занятость, стабильность цен и равновесие платежного баланса. В этот период государство все сильнее вмешивалось в регулирование не только экономических, но и социальных отношений, а во многих странах Западной Европы сформировалась идеология государства всеобщего благосостояния (*Welfare State* — государство благоденствия)[4].

Государственная политика социального благоденствия в 50—60-е гг. включала программы достижения высокого уровня жизни населения путем создания государственной системы образования, здравоохранения, жилищного строительства, а также программы социального обеспечения, регулирования минимального размера заработной платы. Позже они были дополнены демографическими и экологическими программами, программами защиты национальной культуры и др.

После второй мировой войны в программных документах многих политических партий, а также конституциях трех государств Западной Европы (в Основном Законе ФРГ 1949 г., Конституции Франции 1958 г. и Конституции Испании 1978 г.) появился термин "социальное государство"[5].

---

[1] Общественными называют такие блага, потребление которых одними гражданами общества не приводит к уменьшению потребления их другими, и поэтому у частных предпринимателей отсутствуют стимулы для их предоставления (например, освещение улиц, благоустройство городов и т. п.).

[2] Естественные монополии возникают там, где экономически нецелесообразно наличие конкурирующих форм. Например, городской водопровод, газо- и энергоснабжение.

[3] Рынки являются неполными в том случае, когда они не в состоянии предоставить всю информацию о товаре и условиях его реализации либо потребителю, либо производителю, что препятствует их сознательному выбору и оценке альтернативных возможностей использования своих ресурсов.

[4] Теория государства благоденствия возникла в 50-е гг. XX в. в период экономического подъема в странах Западной Европы и США. Одним из создателей этой теории был шведский экономист и государственный деятель Г.К. Мюрдаль (1898—1987), автор известной книги "За пределы государства благоденствия".

[5] Термин "социальное государство" означает, что государство, которое в Основном Законе (Конституции) провозгласило себя таковым, рассматривает улучшение благосостояния всех своих граждан в качестве главной и приоритетной задачи.

"Социальное государство" в 50—60-е гг. в большинстве развитых стран стало возможным не только благодаря тем изменениям, которые произошли в системе материального производства в эпоху перехода от индустриального к постиндустриальному обществу и которые были связаны в первую очередь с изменением роли личного (человеческого) фактора в современном производстве. "Социальное государство" стало возможным также благодаря установившемуся в середине XX в. своеобразному равновесию сил различных социальных групп, представленных в обществе, которые посредством форм представительной демократии получили возможность выдвигать и отстаивать свои интересы.

Формирование институтов гражданского общества и развитие парламентских форм буржуазной демократии создали основу для продвижения в органы законодательной власти представителей различных социальных групп, которые могли представлять и отстаивать прежде всего свои экономические интересы. В этих условиях деятельность государства все более подчинялась общественному контролю, расширялся и усиливался контроль представительных и судебных учреждений за деятельностью центральной и местной исполнительной власти, рос круг лиц, пользующихся избирательным и другими политическими правами. Это заложило основу для превращения государства из орудия господства одного класса в средство достижения общественного компромисса, смягчения и снятия социальных противоречий, что нашло свое проявление и в экономических функциях государства.

Согласно идеологии государства всеобщего благосостояния и "социального государства" считалось, что в индустриально развитых странах уже достигнуто всеобщее благосостояние, социальная политика позволила стабилизировать общество, уладить конфликты. Следуя примеру развитых стран, остальные страны рано или поздно также должны встать на этот путь.

Однако этот этап закончился в середине 70-х гг., когда разразился очередной мировой экономический кризис 1974—1975 гг. и начался постепенный процесс переосмысления роли государства, что, на наш взгляд, ознаменовало начало следующего этапа, который продолжается и по сей день.

1.2. *От политики "социального государства" к политике "эффективного государства"*

Главная особенность последнего этапа — постепенный переход от политики "социального государства" к политике "эффективного государства". Существо политики "эффективного государства" нашло свое выражение в двух основных положениях.

Во-первых, государство в силу неимоверно раздутых расходов, повлекших за собой увеличение дефицита государственного бюджета, должно существенно сократить круг своих обязанностей, переложив решение ряда задач, которые оно еще недавно выполняло, на другие хозяйствующие субъекты.

Во-вторых, расходы по пенсионному обеспечению, медицинскому страхованию, страхованию от безработицы и другие социальные выплаты не должны обеспечиваться только за счет средств государственного бюджета. Эти расходы должны быть равномерно распределены между всеми субъектами.

В конечном счете государство должно выступать не как источник экономического роста, а как партнер, катализатор и помощник — таков был главный смысл политики, проводимой государствами большинства развитых стран в 80—90-е гг. XX в.

Среди причин такого поворота рассматриваются такие, как крах административно-командной экономики в СССР и в странах Восточной Европы, финансовый кризис политики государства всеобщего благосостояния, увеличивающийся с каждым годом дефицит государственного бюджета, а также события, происходящие в последнее время в странах Юго-Восточной Азии, явивших миру примеры "экономического чуда".

Большинство западных ученых считают, что крах административно-командной системы в СССР и странах Восточной Европы — это пример того, как чрезмерные расходы государства на решение социальных проблем неизбежно оборачиваются низкой экономической эффективностью, приводят к развитию застойных явлений в экономике. В развитых же странах чрезмерные социальные выплаты привели к раздуванию штата социальных работников, увеличению непроизводительных расходов, что повлекло за собой увеличение дефицита государственного бюджета.

В западной науке своеобразно истолковывался и так называемый феномен "экономического чуда" стран Юго-Восточной Азии. Как известно, в этих странах в 70—80-е гг. государство не проводило активной социальной политики. И тем не менее этим странам удалось за предельно короткие сроки добиться впечатляющих экономических результатов. Таким образом, ставилась под сомнение теоретическая посылка, которая на протяжении многих лет лежала в основе политики государства всеобщего благосостояния и которая исходила из особой роли личного (человеческого) фактора в развитии современного производства.

Еще в 60-е гг. в связи с переходом развитых стран от индустриальной к постиндустриальной стадии развития в экономической науке заговорили о том, что решающим источником на индустриальной и

тем более на информационной стадии развития является не вещественный, а личный фактор. Именно от знаний, образованности, умения быстро ориентироваться в постоянно меняющейся обстановке, личной ответственности и сознательности человека зависит не только безопасность современного производства, но и возможность его дальнейшего совершенствования. Поэтому делался вывод: государство должно постоянно заботиться о развитии своих граждан, выделяя значительные средства на образование, здравоохранение, социальное обеспечение, поскольку эти на первый взгляд непроизводительные расходы на самом деле — главный источник экономического роста.

Теперь же, ссылаясь на опыт стран Юго-Восточной Азии, предлагается другая схема. Государство не должно нести бремя материальной ответственности за развитие социальной сферы. Оно должно сократить социальные расходы и использовать высвобожденные таким образом средства на стимулирование экономической активности, т. е. главная цель политики государства — экономический рост, по достижении которого можно подумать и о решении социальных проблем.

Основными *причинами* эволюции экономической роли государства явились изменения, происходившие прежде всего в материальном производстве, среди которых не только увеличение объемов производства и усложнение экономических связей, но и усиление роли личного фактора в развитии современного производства. Эти изменения требовали вмешательства государства в регулирование макроэкономических пропорций и решение социальных задач, его помощи в борьбе с монополистическими тенденциями.

Изменения в материальном производстве, усложнение экономических связей, усиление государственного вмешательства в экономику — такая причинно-следственная связь действительно достаточно отчетливо проявляется на протяжении всех описанных выше этапов эволюции экономических функций государства. Сложнее проследить такую взаимосвязь при переходе к политике "эффективного государства".

Нельзя сказать, что в 80—90-е гг. XX в. экономические связи значительно упростились. Напротив, экономические взаимосвязи стали сегодня еще более сложными, чем были 20—30 лет назад. Общественное производство вряд ли может оставаться сегодня стабильным и тем более развиваться вне активной денежно-кредитной, бюджетно-налоговой и инвестиционной политики государства. Современному производству нужен высококвалифицированный и образованный работник, обладающий не только узкопрофессиональными знаниями, но и широким кругозором, который позволял бы ему свободно ориентироваться в постоянно меняющейся обстановке, принимать самостоятельные решения. Но при этом раздаются призывы к уменьшению вмешательства государства в экономическое развитие, что, на наш взгляд, выглядит

неожиданным в свете той эволюции экономических функций государства, о которой говорилось выше, и тех причин, которыми она была вызвана.

Уменьшение государственного вмешательства в экономическое развитие, стремление переложить часть функций, которые еще недавно выполняло государство, на плечи других экономических субъектов очень трудно объяснить с позиций изменений, произошедших в системе материального производства. Напротив, эти изменения свидетельствуют о необходимости усиления государственного регулирования экономики. Однако выводы делаются прямо противоположные, что и заставляет, на наш взгляд, говорить о наличии иных, нежели изменения в материальном производстве, причинах эволюции экономических функций государства. Что это за причины?

Те изменения, о которых говорилось выше и которые связаны с переходом в 80—90-е гг. XX в. от политики "социального государства" к политике "эффективного государства", во многом связаны с разрушением институтов гражданского общества. И причина этого — процесс глобализации.

1.3. *Глобализация и формирование "баланса интересов"*

Процесс глобализации как новая форма или новый этап в развитии современного мирового хозяйства в конце XX в. имеет свои особенности. Во-первых, основа глобализации — интернационализация производства, институциональной формой которого выступают транснациональные корпорации (ТНК). Хотя выход капитала за национальные рамки начался еще в начале XX в., однако сегодня он значительно усилился. Сегодня международное производство и соответствующая ему международная торговля по своему содержанию преимущественно не меж-, а внутриотраслевая торговля, основанная на внутриотраслевой специализации отдельных стран.

Во-вторых, глобализация сопровождается стремительным ростом финансовых рынков (валютных, фондовых, кредитных), которые оказывают большое влияние на сферу торговли и производства[1]. Причем если еще недавно финансовые рынки обслуживали реальный сектор экономики, то сегодня эта сфера приобрела самостоятельное значение, что привело к резкому возрастанию числа финансовых спекуляций.

[1] В 1996—1997 гг. ежегодные межбанковские операции составляли примерно 1,25 трлн. долл. по сравнению с 600 млрд. долл. в 1987 г. В 1998 г. эта цифра составляла 1,5 трлн. долл. Это означает, что за одну неделю этот оборот равен годовому внутреннему продукту США, а оборот меньше чем за месяц — всему мировому продукту (см.: *Долгов С.И.* Глобализация экономики: новое слово или новое явление? М.: Экономика, 1998. С. 10).

В-третьих, глобализация сопровождается регионализацией экономической деятельности (например, Западная Европа, США и Латинская Америка и др.). На базе этого возникают широкие замкнутые экономические пространства, в рамках которых снимаются какие-либо препятствия для торговли, свободного передвижения капитала и людей.

В-четвертых, глобализация не ограничивается только экономической сферой. Она воздействует на культуру, мораль, жизненные ценности, искусство. В системе глобальной экономики находятся телевидение, видеопроизводство, издательская деятельность.

Все перечисленные тенденции оказывают существенное влияние на функционирование институтов гражданского общества, отчасти разрушая их. Выход капитала за национальные рамки и функционирование его в мировом масштабе, пренебрежения национальными границами ведут к тому, что государство как средство достижения общественного компромисса внутри страны постепенно разрушается. Соответственно меняются и его экономические функции.

С одной стороны, международный капитал не может подчиняться какому-то одному национальному правительству. По своей природе он интернационален и его развитие неизбежно сопровождается формированием соответствующего мирового правительства в виде международных экономических и финансовых институтов. С другой стороны, в мировом масштабе еще не сложились такие механизмы, которые противостояли бы узкоэгоистическим интересам мирового капитала и позволили бы учесть при выработке экономических решений и стратегии международных финансовых институтов интересы всех социальных групп, представленных в тех или иных странах. То есть "баланс интересов", который в конечном счете был достигнут благодаря созданию институтов гражданского общества внутри отдельных стран и благодаря чему государства большинства стран превратились в "социальные государства", сегодня вследствие глобализации существенно подорван. Это и является, на наш взгляд, одной из главных причин перехода в конце XX в. в большинстве стран от политики "социального государства" к политике "эффективного государства".

Переход к политике "эффективного государства" — это пример нарушения "баланса интересов" под воздействием глобализации. Глобализация экономической жизни в том виде, как это было представлено выше, существенно усилила позиции капитала не только в масштабе мирового хозяйства, но и внутри стран. И такому усилению неспособно противодействовать даже самое сильное государство.

Современный крупный капитал под воздействием глобализации стал более мобильным, и ему значительно легче отстаивать свои интересы в ущерб интересам других социальных групп. Так, например, сегодня

одним из главных аргументов работодателя в случае, если не удается договориться с рабочими о величине заработной платы, является его заявление о возможности закрытия и перемещения предприятия в другую страну, с более дешевой и более сговорчивой рабочей силой. Противостоять такого рода аргументам в условиях недостаточной развитости международной солидарности трудящихся, на фоне общего кризиса профсоюзного движения, различий в уровне экономического развития разных стран и уровне жизни рабочих очень сложно. Поэтому под давлением страха потерять работу рабочие часто соглашаются на более низкую заработную плату и худшие условия труда.

Государство, в свою очередь, не всегда готово и не всегда заинтересовано в том, чтобы противостоять этой тенденции. Оно в лучшем случае может заявить о нейтральной позиции и не противодействовать свободному перемещению капитала, а в худшем — соглашается на сокращение государственных инвестиций и социальных расходов под предлогом их неэффективности или увеличения дефицита государственного бюджета. В этом смысле изменение экономических функций государства представляется величиной, зависящей от большого числа переменных, включающих не только изменения в системе материального производства.

Таким образом, эволюцию экономических функций государства недостаточно рассматривать только с позиции тех изменений, которые происходят в материальном производстве по мере развития общества. Не менее значимым как в теоретическом, так и в практическом плане является анализ эволюции экономических функций государства с позиции его роли в качестве института политической власти и того влияния, какое этот институт оказывает на экономическое развитие, т. е. с позиции диалектики экономики и политики.

Глава 2
Объективные основы государственного регулирования экономики

2.1. *Необходимость сочетания рыночных и государственных механизмов регулирования экономики*

В современной рыночной экономике существует немало социально-экономических проблем, неподвластных рынку и требующих государственного вмешательства. Строго говоря, понятия "рыночная экономика" или "рыночная система" абстрактны, они представляют упрощенную картину действительности, в которой многие ее стороны отсутствуют. Ни сейчас, ни когда-либо прежде нет и не было ни одной страны, экономика которой функционировала бы только при помощи рыночного механизма. Наряду с рыночным механизмом всегда использовался и используется сейчас еще в большей степени механизм государственного регулирования экономики.

Современная отечественная мысль не без помощи и участия зарубежных авторитетов, по существу, подменила понятие экономической системы понятием "рыночная система", или просто "рынок". И хотя заявлений, отождествляющих эти понятия, нет, но большинство в своих научных построениях и рекомендациях исходят из такого отождествления.

Рынок — это не экономическая система в целом, а лишь один из механизмов координации поведения экономических субъектов. Этот механизм никогда, даже во времена А. Смита, не был единственным. Во все времена он использовался вместе с механизмом государственного регулирования. Менялась и меняется только пропорция их использования. При этом оба механизма опираются на традиции, обычаи данного общества. И если уж использовать принятую сейчас терминологию, то никаких иных экономических систем, кроме смешанных, не существует.

Чем больше экономическая мысль сосредоточивала усилия на анализе рыночного механизма, сводя к этому содержание всей экономической науки, тем меньше ее выводы и рекомендации оказывались пригодными для их практического использования. Как бы интересны ни были разработки неоклассической школы, но все это были поиски в рамках чистой теории, очень далекой от реальной экономической действительности. Не случись Великая депрессия 1929—1933 гг., процесс отрыва западной экономической теории от действительности только нарастал бы.

Развитие экономической теории в XX в. начало осуществляться в значительной мере под лозунгом: нужна теория, более близкая к реальной экономической действительности. Появление марксизма, исторической школы в XIX в. и особенно институционализма и кейнсианства в XX в. было своеобразной реакцией на абстрактный характер экономической теории. И если говорить о персональном вкладе ученых в развитие экономической науки, то нельзя не согласиться с П. Самуэльсоном, который в один ряд с А. Смитом поставил только К. Маркса и Дж. Кейнса.

Названные ученые сделали прорыв за границы исследования чисто рыночного механизма и посмотрели на экономику более широко, увидев, что последняя развивается не только под воздействием "невидимой руки рынка". Стало очевидно, что экономика — это не саморегулирующаяся рыночная система, а в механизме ее регулирования все более ощутимым становится присутствие "видимой руки". Под "видимой рукой" подразумевается процесс сознательного регулирования поведения экономических субъектов.

Сознательная координация экономического поведения осуществляется прежде всего путем государственного регулирования, но не сводится только к нему. В этом механизме наряду с государством огромную роль играют и другие элементы, по терминологии Дж. Гэлбрейта, в частности, техноструктура. Многие из этих элементов имеют негосударственный характер и представляют различные образования, возникающие как на стороне работодателей, так и на стороне наемных работников.

Соотношение структурных элементов в координационном механизме экономики меняется в направлении нарастания удельного веса сознательного регулирования. И хотя этот процесс, как и другие экономические процессы, осуществляется не в непрерывной, а в волнообразной форме, существуют факторы, которые данную тенденцию продолжают усиливать. На эти факторы исследователи начинают обращать все большее внимание, выделяя в качестве главных следующие:

- реальные перспективы истощения невозобновляемых ресурсов земли;

- возрастающая угроза экологических бедствий;
- неравномерность распределения мировых ресурсов и сложность демографических проблем.

Экономика, опирающаяся главным образом на рыночный механизм, органически неспособна к самоограничению потребления, а данный механизм становится все более непригодным в качестве регулятора экономической жизни. Все это требует пересмотра эффективности двух типов хозяйственных механизмов. Этот пересмотр затрагивает не второстепенные вопросы экономической науки, а ее основы. Попытки Ф. Хайека и других представителей неолиберализма реанимировать во второй половине XX в. доктрину *laissez-faire* несвоевременны. Нужны теории, более близкие к реальной экономической действительности, адекватные ее объективным тенденциям.

Преобразование российского общества в смешанную систему, в основе которой лежит социально ориентированная рыночная экономика, означает, что на смену огосударствленной экономике должна прийти многосекторная смешанная экономика. Это предполагает и принципиально новые подходы к роли и функциям государства в такой экономической системе.

Полностью *огосударствленная экономика*, по существу, не оставляла места для иных, помимо государства, субъектов в процессе функционирования и развития экономической системы. В такой системе государство — единственный фактический субъект экономики. Даже предприятия в этой системе выступали как государственные органы. В качестве таковых они рассматривались и официальной юридической наукой. Само понятие "предприятие как госорган" адекватно отражало существующую ситуацию. Наличие же колхозно-кооперативного сектора, по формальным признакам считавшегося особым, негосударственным сектором в экономике, на самом деле ситуацию не меняло. В действительности этот сектор был органическим элементом государственной экономики. Основополагающие вопросы любой экономической системы — что, сколько, как производить и распределять — решались применительно и к этому сектору экономики государством.

Огосударствленной экономике соответствовали и господствовавшие теоретические взгляды на экономическую роль и функции государства, на масштабы и глубину его вмешательства в экономическую жизнь. Суть этих взглядов и подходов нашла наиболее концентрированное выражение в концепциях погружения государства в экономический базис общества, в рассмотрении государства как ведущего элемента базисной структуры.

К середине 80-х гг. степень огосударствления народного хозяйства России достигла беспрецедентных по мировым меркам масштабов. В

обществе к этому времени была осознана необходимость разгосударствления и приватизации.

Переход от огосударствленной экономики через ее разгосударствление к *смешанной экономике рыночного типа* не означает исключения государства из экономической жизни общества. Этого не требует и ни одно из направлений современной экономической мысли. Различаясь между собой в вопросах конкретно допустимых масштабов государственного влияния на экономическую жизнь, форм и методов такого влияния, все современные экономические теории исходят из его неизбежности.

В целом все современные западные теории, так или иначе разрабатывающие проблему экономической роли государства в условиях рыночной экономики, располагаются между двумя концепциями, которые можно рассматривать как выражение крайних позиций. Это, с одной стороны, неокейнсианство, выступающее за расширение государственного вмешательства в экономику, а с другой стороны, неоклассические модели, призывающие последовательно сокращать государственное регулирование. Все другие теории, по существу, представляют определенный синтез отмеченных крайних позиций. Возникновение этих теорий в значительной мере является результатом критики двух вышеназванных противоположных подходов к масштабам, границам и методам государственного регулирования экономики.

2.2. *Экономические функции государства*

В развитых странах со смешанной экономикой роль государства в функционировании экономики далеко не одинакова. Она различается по масштабам, формам и методам воздействия государства на экономику, по готовности общества принимать и поддерживать такое вмешательство государства в экономическую жизнь. Эти различия обусловлены многими факторами объективного материального порядка, а также влиянием традиций и представлений, характерных для данного общества, что сейчас определяется таким понятием, как менталитет.

Независимо от специфики экономического, культурного, национально-исторического развития разных стран, в которых более или менее успешно функционирует смешанная экономика, независимо от экономических теорий, которым отдается предпочтение в этих странах, экономическая роль государства в них может быть представлена следующими важнейшими *экономическими функциями:*

- разработка хозяйственного законодательства, обеспечение правовой основы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики;

- поддержка конкуренции и обеспечение сохранности рыночного механизма;
- перераспределение доходов и материальных благ, направленное прежде всего на обеспечение социальных гарантий и защиту нуждающихся в ней различных общественных групп;
- регулирование распределения ресурсов для изменения структуры национального продукта;
- стабилизация экономики в условиях колебания экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста;
- предпринимательская деятельность.

Все эти функции, с одной стороны, направлены на поддержание и облегчение функционирования рыночной экономики, а с другой — на корректировку и модификацию действий рыночной системы, включая нейтрализацию ее негативных сторон.

Для опыта всех стран со смешанной экономикой присущи не только эти основные направления, характеризующие экономическую роль государства, но и то, что государство играет эту роль, включаясь в саму систему рыночного механизма, пользуясь его регуляторами, опираясь на его закономерности, а не игнорируя их.

Представленный перечень экономических функций государства свидетельствует, что его экономическая роль отнюдь не сводится к руководству государственным сектором экономики, т. е. к предпринимательской деятельности в рамках определенной группы предприятий, собственником которых оно является. Экономическая роль государства предполагает его деятельность по регулированию экономики в целом, всех его секторов как единой системы. Следовательно, разгосударствление и приватизация, как правило, означающие количественное сокращение государственного сектора экономики, может сопровождаться как ослаблением регулирующей роли государства, так и ее усилением и расширением выполняемых им экономических функций. Хотя вполне очевидно, что такая его функция, как предпринимательская деятельность, безусловно, ослабевает в процессе разгосударствления.

Государственный сектор. Применительно к выполнению государством *функции предпринимателя* следует отметить, что в развитых странах данная функция не является определяющей, когда речь идет о государственном регулировании экономики. Разгосударствление, особенно если оно принимает форму приватизации, ведет к ослаблению этой функции уже хотя бы потому, что происходит сокращение государственного сектора экономики, в котором государство выполняет функцию предпринимателя. Опыт функционирования всех стран со смешанной экономикой рыночного типа свидетельствует о недостаточной эффективности этого сектора экономики. Существование этого сектора экономики обусловлено не мотивами прибыли и текущей экономической эффективности, а мотивами некоммерческого характера.

Государственный сектор занимает свою нишу в экономике, которая не привлекает частных предпринимателей, руководствующихся мотивами коммерческой выгоды. Государство позволяет сделать рыночную экономику экологически безопасной, гарантирует осуществление социально-экономических прав человека, организует поступательное движение научно-технического прогресса, сглаживает структурные и региональные диспропорции, обеспечивает эффективное развитие международных экономических отношений. Все эти виды деятельности государство в значительной мере выполняет благодаря присутствию в смешанной экономике особого государственного сектора как совокупности форм его непосредственного участия в производстве, распределении и обмене.

Механизм рыночной экономики не в состоянии охватить все сферы экономической системы и подчинить их функционирование своим законам. В экономике любой страны, как известно, имеются такие отрасли и сферы, которые или не могут развиваться по рыночным законам, или эффективность действия последних в таких сферах оказывается недостаточной. Как свидетельствует мировой опыт, это относится к производству так называемых общественных товаров и услуг, к регулированию внешних эффектов. Как бы ни оценивалась проблема вмешательства государства в экономику, общепризнано, что функции по регулированию внешних эффектов и снабжению населения общественными товарами должно выполнять государство. Во всех развитых странах государство берет на себя развитие таких сфер, как национальная оборона, охрана общественного порядка, государственное управление и удовлетворение общественных потребностей в услугах этих отраслей. Государство берет на себя также строительство и эксплуатацию многочисленных сетей коммуникаций, единой энергетической системы. Все в большей степени за счет средств государства начинают функционировать системы образования и здравоохранения, хотя результаты деятельности этих отраслей в полной мере нельзя отнести к общественным товарам, поскольку они сочетают в себе признаки как общественных, так и индивидуальных товаров и услуг.

Роль государства в удовлетворении потребностей в общественных товарах и услугах отнюдь не сводится к тому, чтобы их обязательно производить в государственном секторе. Наряду с собственным производством государство может стимулировать их производство и на предприятиях частного сектора, закупая их у последних.

Особенно возрастает в современных условиях роль государства в связи с необходимостью обеспечения *экологической безопасности* общества. Вовлекая все больше природных ресурсов в хозяйственный оборот,

частные предприятия не возмещают всех затрат, связанных с эксплуатацией природных ресурсов, перекладывая тем самым часть собственных затрат на общество. Более того, руководствуясь только законами рынка, они не останавливаются и перед коммерческой эксплуатацией невоспроизводимых национальных ресурсов. И только вмешательство государства, во-первых, позволяет обеспечить полное возмещение предприятиями всех затрат, связанных с использованием природных ресурсов, во-вторых, предотвращает вовлечение в хозяйственный оборот невоспроизводимых природных богатств, несущее угрозу здоровью и жизни человека.

Масштабы государственного сектора экономики, его отраслевая и региональная структура находятся под воздействием множества факторов, которые чрезвычайно изменчивы. Задача государства в отношении этого сектора экономики — находить и поддерживать его оптимальные размеры, позволяющие сочетать достижение высокой экономической эффективности с социальной ответственностью перед всеми слоями и группами общества.

Поскольку основной *недостаток* государственного сектора экономики — это меньшая экономическая эффективность его предприятий по сравнению с предприятиями других секторов экономики, то поиски наиболее приемлемых организационно-хозяйственных форм его существования, а также экономического механизма функционирования предприятий этого сектора должны предусматривать если не полное устранение отмеченного недостатка (что, видимо, нереально), то хотя бы сведение его до возможного минимума.

При всем своеобразии экономического механизма функционирования предприятий данного сектора экономики в своей основе это должен быть рыночный механизм. Практика функционирования государственного сектора в странах с развитой рыночной экономикой свидетельствует, что эта задача решаема. Конечно, ее решение в условиях современной российской экономики сопряжено со значительными специфическими трудностями. Обусловлены они тем, что в России пока еще не сложился рыночный механизм, государственный сектор является не естественным продуктом длительного функционирования рыночной экономики, а формируется в процессе преобразования огосударствленной экономической системы в смешанную систему рыночного характера.

Специфика государственного сектора в России. Отсутствие в России широкой основы развитого частного предпринимательства, ограниченность финансовых ресурсов населения и предпринимательских структур, распад традиционных внутренних и внешних хозяйственных связей и резкое ухудшение стартовых условий перехода к социально

ориентированной рыночной экономике обусловливают на этапе перехода к этой экономике необходимость значительно более широких масштабов государственного сектора по сравнению с существующей мировой практикой. Последнее, безусловно, актуализирует и поиск наиболее приемлемых организационно-правовых форм функционирования государственного сектора.

В качестве вариантов организационно-правовых форм функционирования предприятий государственного сектора возможны такие формы, как министерские (департаментские) предприятия, акционерные компании (полностью государственные или смешанные государственно-частные), различные виды холдингов, корпораций, государственные межотраслевые организации, службы, бюро, союзы и др.

В практике государственного хозяйствования всех развитых стран использование различных организационно-юридических форм показало негибкость и неэффективность предприятий, условно говоря, министерского (департаментского) типа. В этих странах на практике подтверждена как наиболее эффективная для государственных предприятий акционерная форма, позволяющая отделить предприятия от правительственной администрации. Во всех развитых странах, по существу, отвергнуто право исполнительных органов государства (министерств) непосредственно распоряжаться имуществом подконтрольных им предприятий. Поскольку государственный сектор нашей экономики в обозримой перспективе будет иметь значительно большие масштабы по сравнению с другими странами, то учет существующего мирового опыта по управлению предприятиями этого сектора мог бы принести неоценимую пользу.

Таким образом, государство прибегает к непосредственной предпринимательской деятельности для дополнения рыночной системы в тех сферах, где рынок оказывается неспособным обеспечить удовлетворение общественных потребностей. В данном случае государство как бы заполняет свободные от рынка хозяйственные зоны. При всей важности этой функции в условиях перехода от огосударствленной к смешанной экономике его роль и значимость в ряду других экономических функций заметно уменьшаются. При этом экономическая деятельность государства переключается на выполнение функций по стабилизации экономики и по регулированию распределительных процессов.

Стабилизационная функция государства. Она предполагает обеспечение сохранности рыночного механизма и условий его нормальной работы. Во всех странах с давними рыночными традициями это достигается путем осуществления комплекса мер по борьбе с монополизацией, инфляцией и безработицей. Как показывает опыт всех развитых стран,

рыночный механизм не содержит в себе иммунитета против этих болезней, резко снижающих эффективность экономических процессов, вплоть до их полной дезорганизации. К сожалению, Россия, которая только приступила к созданию рыночного механизма, уже испытывает в полной мере воздействие инфляции и монополизации. Безработица также постоянно растет.

Существует достаточно много конкретных способов как демонополизации экономики, так и борьбы с инфляцией и безработицей. Их эффективность подтверждена опытом развития экономики многих стран. Не вдаваясь в исчерпывающее объяснение того, как государство добивается выполнения стабилизационной функции, приводя темпы инфляции и уровень безработицы в приемлемые границы, подчеркнем лишь, что оно прибегает в этом случае прежде всего к регулированию совокупных расходов. Однако в ходе проводимых в России реформ ярко проявилась неэффективность и неработоспособность в условиях нашей экономики принципов традиционной макроэкономической политики, нацеленной на регулирование совокупного спроса.

Использование имеющегося мирового опыта по стабилизации экономики в России затруднено, а часто и невозможно по двум основным причинам. Во-первых, в России отсутствует достаточная конкурентная среда рынка с его инфраструктурой. Во-вторых, инфляция в российской экономике сочетается с общим кризисом существующей общественно-экономической системы, что в мировой практике встречалось не так уж часто. А если учесть, что такое сочетание разворачивается на фоне отсутствия нормальных рыночных институтов и экономических регуляторов, то российскую ситуацию можно считать уникальной.

В целях стабилизации экономики государство должно иметь свою чрезвычайную программу выхода из кризиса, которая была бы нетривиальной и специфичной, как, например, программа "Новый курс" Ф. Рузвельта. Наряду с такой программой для стабилизации экономики государство должно решать также задачи, строго говоря, выходящие за пределы имеющегося мирового опыта по стабилизации. Это, во-первых, создание рынка и его инфраструктуры, рыночных механизмов саморегулирования, во-вторых, формирование эффективно работающего негосударственного сектора экономики и, в-третьих, создание самого государственного сектора, использующего принципы рыночного механизма, вместо тотально огосударствленной рыночной экономики, действующей в административно-командном режиме.

Демонополизация экономики. Решение перечисленных выше задач возможно лишь при условии, что государство определит в качестве своей важнейшей функции деятельность по демонополизации экономики. Как известно из практики функционирования рынка, монополия — неизбежный его продукт. Без вмешательства государства она наносит огромный ущерб рыночным структурам, подрывая основы их существования. В развитых странах государство уже давно пытается ограничивать монополистические тенденции в экономике и старается обезопасить от них экономику. В настоящее время эта политика приобрела такие масштабы, что вполне резонно рассматривать демонополизацию в качестве непременной функции государства, одно из основных направлений его деятельности, сравнимое с его функциями по антиинфляционному регулированию экономики.

В российской экономике, где масштабы и глубина монополизма намного больше по сравнению со странами с давними рыночными традициями и где впору говорить о сверхмонополизме, соответственно и значимость этой функции государства возрастает. Ее актуальность усиливается тем, что при отсутствии нормальных рыночных структур и действенных экономических регуляторов, но при наличии командно-административной системы общество в известной мере было защищено от негативного воздействия монополизма. Управляться со сверхмонополизированной экономикой в наших условиях удавалось только с помощью приказов, директив и силовых приемов.

Начиная же с 90-х гг. создалась ситуация, когда темпы разрушения административно-командной системы заметно превосходили темпы демонополизации российской экономики. В этой ситуации отечественные монополии, освободившись от сдерживающих их административно-командных рамок государства, в полной мере занялись реализацией разрушительных для народного хозяйства всех потенциальных возможностей, заложенных в монополии. Сохранение разрыва в темпах проведения реформ по управлению экономикой и по осуществлению демонополизации во многом может объяснить и усиливающуюся у значительной части общества ностальгию по командной системе управления.

Исправление подобной ситуации возможно только на основе утверждения приоритетности демонополизации отечественной экономики в ряду экономических функций, выполняемых нашим государством. Без этого возврат к административно-командной системе становится обоснованным и необходимым.

Эффективность демонополизации предполагает, что она базируется на формировании рынка с достаточно разветвленной соответствующей инфраструктурой. С другой стороны, она в немалой степени зависит от нахождения оптимального сочетания политики, правовых норм (антимонопольного законодательства) и организационных механизмов, обеспечивающих реализацию того и другого.

Распределительная функция. Среди функций, выполняемых государством во всех без исключения странах с рыночной экономикой, большое место занимает *распределительная функция*. Она направлена на ликвидацию большого разрыва в доходах различных социальных групп населения, который может возникать и возникает в результате действия механизмов саморегулирования, присущих рыночной экономике. Специфика действия этих механизмов такова, что часть населения вообще не может обеспечить себе достойный уровень существования, сложившийся на данный период времени и учитывающий традиции данного общества. Законы рынка довольно жестки и даже жестоки. При этом, как известно, они заставляют страдать не обязательно и не всегда виноватых. Для обеспечения всем членам общества достойной жизни, а тем самым для поддержания в обществе атмосферы спокойствия и равновесия и недопущения социальных конфликтов и потрясений государство выполняет распределительную функцию. Изымая часть доходов различными, достаточно хорошо отработанными методами, государство затем распределяет их в пользу нуждающихся.

Не пытаясь дать исчерпывающее раскрытие данной функции государства, что является специальной темой, отметим лишь, какую основную трансформацию претерпевает эта функция в связи с разгосударствлением и переходом от полностью государственного хозяйства к смешанной экономике рыночного типа. В условиях государственного хозяйства государство целиком берет на себя функцию распределения всех доходов. Существенно также и то, что этим оно занимается еще на стадии формирования первичных доходов. Фактически в образовании и распределении дохода каждого члена общества основную роль играет государство. Без его непосредственного воздействия формируются и распределяются лишь доходы в теневой экономике и в сфере индивидуальной трудовой деятельности. Функции такого государства по последующему распределению доходов уже не столь существенны, поскольку оно решает почти все свои задачи, связанные с формированием доходов, уже в процессе их первичного распределения.

С переходом к смешанной экономике рыночного типа содержание этой функции государства становится принципиально иным. Вместо первичного распределения доходов, которое осуществляется на основе рыночных законов и без непосредственного вмешательства государства, оно выполняет распределительную функцию лишь путем перераспределения уже полученных доходов. Тем самым в распределительной сфере достигается приоритет рынка, а государство, сосредоточив усилия на перераспределении доходов, ограничивает воздействие на сферу их первичного распределения главным образом разработкой соответствующего законодательства и контролем за его соблюдением.

2.3. *Эволюция методов государственного регулирования*

В процессе перехода от тотального огосударствленного хозяйства к смешанной экономике существенные изменения претерпевают не только функции и направления государственного воздействия на экономику, но и *методы* такого воздействия. Как известно, существуют две группы методов государственного регулирования: **прямые (административные)** и **косвенные (экономические)**. И хотя в ряде конкретных случаев такое их деление оказывается в значительной мере условным, а иногда его просто бывает трудно провести, в целом же при анализе данной проблемы его использование полезно и целесообразно.

При всем многообразии как тех, так и других методов специфика **административных методов** состоит в том, что они представляют собой комплекс обязательных для исполнения требований и распоряжений государства по отношению к субъектам экономической деятельности. **Косвенные методы** предполагают воздействие государства на экономические интересы товаропроизводителей, создание таких рамок их деятельности, в которых она может быть выгодной или невыгодной. Из сути этих методов видно, что административные методы значительно ограничивают свободу экономического выбора, а порой ее исключают. В то же время экономические методы оставляют полную свободу выбора для хозяйствующих субъектов, нисколько ее не ограничивая. В этом неоспоримое преимущество последних перед первыми.

Хозяйственный опыт всех современных развитых стран, в которых господствует рыночная экономика, свидетельствует, что государство осуществляет экономические функции главным образом на основе косвенных методов. В этом они принципиально отличаются от стран с централизованно управляемой экономикой, где господствуют административные методы воздействия. Поэтому перевод экономики этих стран на рыночные основы означает и перемещение акцентов в методах государственного регулирования с административных (прямых) на косвенные методы.

Вместе с тем при всей важности косвенных методов и все возрастающей их значимости невозможен мгновенный переход к их господству. Сама постепенность и, как теперь становится все очевиднее, длительность процессов разгосударствления и формирования смешанной экономики рыночного типа могут потребовать на переходный период сохранения административных методов в тех сферах, для которых они не характерны. Это относится, например, к сфере ценообразования, а также к области внешнеэкономической деятельности.

Существуют и такие сферы деятельности, где административные методы достаточно эффективны, а их применение не просто желательно, а необходимо. Это контроль над монополистическими рынками;

обеспечение экологической безопасности общества и сохранения невоспроизводимых природных ресурсов; разработка ряда важных общенациональных стандартов, направленных на сохранение здоровья, безопасных условий жизни и труда и контроль за их соблюдением; определение и поддержание минимально необходимых параметров жизни людей (гарантированный минимум заработной платы, социальные выплаты и пособия); защита национальных интересов страны в системе мирохозяйственных связей. Административные методы плохи не сами по себе, а только тогда, когда они экономически не обоснованы и вторгаются в чужеродную для них область.

2.4. *Тенденции изменения государственного воздействия на экономику*

Анализ имеющегося опыта развитых стран по государственному регулированию экономики позволяет отметить одну существенную особенность, характеризующую изменение масштабов и глубины государственного экономического регулирования, направленность подобных изменений. На первый взгляд со временем масштабы и интенсивность государственного вмешательства в экономику усиливаются. Действительно, на довольно значительных временных интервалах можно проследить эту тенденцию во всех развитых странах. Эта тенденция была характерна для развитых стран на протяжении почти столетия, начиная со второй половины XIX в. Очевидно, что годы мировых войн не показательны, так как в эти периоды неизбежное возрастание роли государства обусловлено чрезвычайными обстоятельствами, не имеющими непосредственного отношения к естественному развитию экономики. Но даже если не принимать во внимание эти периоды, общая тенденция к возрастанию экономической роли государства в это столетие была очевидна.

Вместе с тем попытка сформулировать общий закон возрастания экономической роли государства в процессе исторического развития вряд ли была бы правомерна, во всяком случае для подобного вывода отсутствует достаточная база данных. Если проанализировать государственное вмешательство в экономику в развитых странах во второй половине нынешнего столетия, то подобная тенденция не везде и не всегда прослеживается. Более того, в этот период во многих странах успешно и последовательно был осуществлен широкий комплекс мер по разгосударствлению экономики, выразившийся в проведении денационализации и приватизации государственных предприятий. Все это не могло не отразиться и на развитии экономической теории, на смене экономических концепций, пользующихся у теоретиков наибольшим

авторитетом. В частности, это произошло с теорией Дж. Кейнса, притягательность которой в послевоенный период заметно уменьшилась.

Очевидно, что изменение масштабов и интенсивности государственного вмешательства в экономику в смешанных общественных системах носит периодический (волнообразный) характер. Довольно значительные исторические периоды, характеризующиеся его усилением, могут сменяться и сменяются периодами с иной направленностью этих процессов. Но всегда сохраняется необходимость государственного регулирования экономики, если речь идет об обществе смешанного типа, в котором неизбежно присутствует и государственный сектор экономики.

Государственное вмешательство в экономику, осуществляемое постоянно, хотя в разные периоды и с разной степенью интенсивности, характерно абсолютно для всех стран с экономикой рыночного типа. История экономического развития даже такой страны, как США, в отношении которой прочно закрепился стереотип классической страны свободного рынка, свободного от давящего инициативу государственного вмешательства, также опровергает миф о том, что своим развитием Америка обязана неограниченной свободе частного предпринимательства.

Анализ, который предпринял известный американский историк А.М. Шлезингер-младший в очерке "Государственное регулирование и американская экономика", убеждает, что государственное вмешательство чаще вовсе не препятствовало, а, напротив, способствовало экономическому развитию страны. Начиная же с 30-х гг. нашего века оно стало просто необходимым. И вопрос заключается лишь в поиске меры такого вмешательства, которая под влиянием различных обстоятельств чрезвычайно изменчива. "Традиция государственного вмешательства в экономику, — формулирует свой вывод Шлезингер-младший, — традиция столь же истинно американская и имеет столь же глубокие корни в национальной истории, будучи неразрывно связанной с именами наших величайших государственных деятелей и отражая американский дух и национальный характер, как и соперничающая с ней традиция неограниченной свободы личного интереса и частного предпринимательства"[1].

Небезынтересен для понимания своеобразной волнообразности в государственном вмешательстве в экономику анализ причин его усиления, предложенный цитированным исследователем на основе изучения дел в США.

Первая причина расширения масштабов государственного вмешательства в экономику — стремление придать более гуманный характер современному обществу, основанному на конкуренции, т. е. гаранти-

[1] *Шлезингер Артур М.* Циклы американской истории. М.: Прогресс-Академия, 1992. С. 367.

ровать равные права для всех. Вторая причина, непосредственно связанная с первой, — понимание того, что сохранение демократии невозможно, если обладатели огромных капиталов и состояний сосредоточат в своих руках власть большую, нежели демократическое государство. Третья причина — государственное вмешательство в хозяйственную жизнь всегда усиливалось с обострением хронических трудностей экономики. Это было особенно заметно в кризисные периоды развития и становилось совершенно очевидным в моменты, когда потрясения угрожали существованию самого американского общества (войны, Великая депрессия). "В самом деле, — пишет Шлезингер-младший, — никто, будучи в здравом уме, не стал бы искать спасения в *laissez-faire* и свободном рынке в момент, когда на карту было поставлено само существование нации"[1]. Под давлением данного фактора был, кстати, разработан "Новый курс" Ф. Рузвельта, призванный вмонтировать в рыночную экономику государственные стабилизаторы, предназначенные для того, чтобы защитить ее от депрессии. Да и спад в американской экономике 1982—1983 гг., самый крупный за период после 30-х гг., удалось приостановить благодаря принятым правительством стабилизационным мерам.

Четвертая причина — возможность социальных потрясений вплоть до революций, направленных на уничтожение капиталистической системы. Именно политика государства, дополнившая принципы всемерного развития частной инициативы принципом социальной ответственности за судьбу всех граждан государства, не позволила сбыться предсказанию о гибели буржуазного общества под тяжестью его собственных противоречий.

Наконец, государственная активность в экономике остается необходимой для сохранения нравственных устоев общества, поскольку "по мере того, как религия утрачивала свое влияние в обществе, а принцип личного интереса начал приобретать доминирующее значение, заколебалась моральная опора всей рыночной системы"[2].

По сравнению со странами, в которых уже существует многосекторная социально ориентированная экономика рыночного типа, где государство выполняет регулирующие функции, России только предстоит сформировать плюралистическое общество. Поэтому для России в прагматическом плане был бы более интересен опыт генезиса подобных обществ, чем опыт их функционирования. Вместе с тем формирование такого общества в России настолько своеобразно, что существующий опыт развитых стран требует значительных коррективов в случае его использования в России.

[1] *Шлезингер Артур М.* Циклы американской истории. М.: Прогресс-Академия, 1992. С. 341.
[2] Там же. С. 351.

Главное отличие в процессах становления многосекторной экономики в России и в других странах состоит в том, что последние имели свободную рыночную экономику и на основе законов ее естественного развития переходили к формированию смешанной экономики, в которой государству отводилась довольно значительная регулирующая роль. Иными словами происходило постепенное встраивание государства в процесс регулирования рыночной экономики.

Схематически в России переход к смешанному обществу предполагает совсем иную направленность процесса, иную последовательность шагов. Это путь от государственной экономики через разгосударствление к формированию различных секторов экономики и в конечном счете к формированию рынка. В этом процессе более значительна роль государства, поскольку оно охватывает всю экономику. Спонтанный же переход к новой экономической системе на основе законов и механизмов рыночной экономики невозможен, поскольку нет самой рыночной экономики. Независимо от нашего желания этот переход осуществляет государство.

Формирование многосекторной экономики в России вместо всеохватывающей государственной экономической системы означает значительное уменьшение роли государства в экономике наряду с изменением качественной природы его функций. Но неизбежно возникает вопрос: возможно ли осуществление подобной работы самим государством? Положительный ответ на этот вопрос предполагает в качестве обязательного условия формирование действительно демократического государства.

Завершая рассмотрение экономической роли государства, его функций и методов в условиях перехода к смешанной экономике, следует подчеркнуть, что мировой опыт функционирования подобной экономики свидетельствует о несовершенстве таких институтов экономики, как государство и рынок. Их несовершенство обусловлено, с одной стороны, тем, что оба института ограничены в возможностях влияния на развитие экономики. С другой стороны, даже в рамках присущих им возможностей эти институты выполняют свои функции не идеально. Поэтому мировая хозяйственная практика и пошла по пути совместного использования обоих названных институтов в качестве факторов экономического развития.

Глава 3
Эффективность государственного регулирования переходной экономики

3.1. *Понятие эффективности государственного регулирования*

Экономическая эффективность. Становление государственного регулирования хозяйства смешанного типа в России находится в самой начальной стадии, поэтому важно представлять возможности государства обеспечить устойчивость развития народного хозяйства.

Государственное регулирование многообразно по формам и методам осуществления, их сочетанию в те или иные периоды развития национальной экономики. Они дают разный эффект, сопровождающийся различными социально-экономическими последствиями. Реально результат государственного управления нередко оказывается прямо противоположным: вместо предполагавшейся стабилизации — продолжающийся спад, вместо поощрения реального сектора экономики — его свертывание, вместо защиты отечественных производителей с помощью таможенных мер — неумеренный вывоз сырья и т. п.

В связи с этим при определении эффективности государственного регулирования следует, во-первых, рассматривать соответствие полученного результата поставленной социально-экономической цели, а также степень этого соответствия. Во-вторых, достижение поставленной цели связано с определенными народнохозяйственными издержками, которые желательно минимизировать.

Социальная эффективность. Учитывая двойственность и противоречивость влияния большинства инструментов государственного регулирования, необходимо отслеживать социальную преемственность любого воздействия. Например, меры по защите окружающей среды могут

отрицательно сказаться на распределении, занятости, международной конкурентоспособности.

Существующие в обществе представления о справедливости ограничивают область максимизации экономической эффективности принимаемых решений. Возникает *проблема выбора между эффективностью и справедливостью.* Стремление к справедливости не обязательно сводится к отстаиванию как можно большего равенства. Для многих хозяйствующих субъектов характерны такие представления о справедливости, согласно которым на первый план выдвигается свобода экономической деятельности и защита прав собственности. В связи с этим органы государственного регулирования вынуждены искать баланс между разными аспектами справедливости, что не всегда благоприятствует экономически оптимальному использованию ресурсов.

Государственное регулирование — это особая сфера деятельности людей, у каждого из которых имеются собственные интересы и предпочтения. Экономическая политика формируется на основе политических решений. А они, очевидно, могут в большей или меньшей степени соответствовать экономической эффективности и справедливости. Поэтому важно учитывать *момент политической осуществимости* разрабатываемой экономической политики.

Адаптационная эффективность. Трансформация российской экономики осуществляется в сложнейших условиях, что связано с чрезвычайной пластичностью и динамичностью хозяйственной среды на рубеже веков. Это обусловлено, с одной стороны, универсальными возможностями современных технологий и с другой — повышением уровня неопределенности и риска.

До последней трети XX в. темпы изменения хозяйственной среды не отличались существенным образом от скорости реакции субъектов хозяйственного взаимодействия. Даже если они и сталкивались с неожиданностями, возникающими в хозяйственной системе, то достаточно легко справлялись с ними, так как многие проблемы имели аналоги в прошлом.

Сегодня становится все более ярко выраженным запаздывание в развитии теории и методологии основ стратегического взаимодействия в хозяйственной системе по сравнению с моментом возникновения соответствующих проблем. Быстро обесценивается опыт и усложняются проблемы, что связано с возникновением принципиально новых задач, сопряженных с взаимозависимостью всех субъектов. Возник и увеличивается разрыв между сложностью и новизной задач, с одной стороны, и формами, методами и приемами регулирования, наработанными в прошлом, — с другой. Повышается вероятность стратегических

неожиданностей. При этом следует учитывать, что в соответствии с концепцией гиперконкуренции нормой является не равновесное состояние, а непрерывная ломка тенденций во всех областях и сферах мирохозяйственного взаимодействия.

В связи с этим можно выделить адаптационную эффективность государственного регулирования в узком смысле слова (в статическом плане). Это реакция на происходящие в экономике события и изменения. С другой стороны, адаптационная эффективность в широком смысле слова (в динамическом плане) представляет собой активное воздействие в направлении упреждения возникающих проблем.

Таким образом, при разработке экономической политики необходимо четко определить желаемый результат политического решения, ожидаемый совокупный эффект. Следует выяснить, насколько оправданны издержки достижения результатов и не могут ли они быть сокращены. Надо четко представлять, какие общественные группы и в какой степени заинтересованы в достижении данных результатов, насколько принимаемое решение согласуется с доминирующими в обществе представлениями о справедливости.

3.2. *Факторы, влияющие на эффективность государственного регулирования*

Формирование целевой функции. Общие методологические подходы к анализу условий эффективности государственного регулирования содержатся в теориях общественного выбора (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок), рациональных ожиданий (Р. Лукас), бюрократии, политико-экономического цикла и др. Рассмотрим некоторые ограничения при выборе форм и методов государственного регулирования.

Для того чтобы выработать эффективную экономическую политику, необходимо четко представлять, какие цели регулирующий орган стремится достичь. Множество целей государственного регулирования называется *целевой функцией*. Определение конфигурации целевой функции представляет собой сложный многогранный процесс, связанный с разработкой политических стратегий. Важно знать, следует ли правительству стремиться к одновременному достижению всех обозначенных в ней целей или лучше ограничиться расстановкой приоритетов, определить очередность, разместив цели по степени важности? Однозначный ответ дать сложно. Норвежский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике Р. Фриш отмечал, что формирование целевой функции — важнейшая проблема современной экономической науки, далекая от своего разрешения.

Мировая практика государственного регулирования показывает, что самое разумное — формировать целевую функцию на основе *предпочтений*, т. е. выделяя задачи первостепенной важности. Особенно это важно для регулирования переходной экономики. Во-первых, на целевую функцию большое давление оказывают текущие обстоятельства. Так, разработка экономической политики в России происходит в условиях глубоких системных изменений, включающих институциональные и структурные преобразования, а также либерализацию экономики. Правительству в условиях неустойчивой экономики приходится заботиться не столько о разработке эффективной долгосрочной стратегии, сколько о том, чтобы вовремя среагировать на ближайшие проблемы. Когда проблем много, экономическую политику приходится строить на основе принципа очередности.

Во-вторых, регулирующий потенциал государства в рыночной экономике, и тем более в переходной, ограничен. Для достижения сразу нескольких масштабных целей у него может не хватить средств и инструментов. Нидерландский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике Я. Тинберген, разработавший основы современной теории экономической политики, считал, что число целей никогда не должно превосходить запаса имеющихся в распоряжении государства инструментов экономической политики. Это так называемое *неравенство Я. Тинбергена*.

В большинстве стран по мере накопления опыта государственного регулирования постепенно сокращался размер целевой функции. В 50—60-е гг. XX в. в соответствии с рекомендациями экономистов целевая функция включала восемь элементов: объем государственных расходов, темп изменения реальной заработной платы, уровень занятости, индикатор распределения доходов, размеры инвестиций, совокупный спрос, уровень производства, сальдо платежного баланса. В 70-е гг. целевая функция охватывала только четыре цели: достижение полной занятости, стабильность цен, отсутствие неуправляемых дефицитов платежного баланса, устойчивый уровень экономического развития. В настоящее время многие правительства развитых стран ограничиваются постановкой и решением двух стратегических задач: достижение устойчивого экономического роста и борьба с неуправляемой инфляцией. Целей становится меньше, и государству не нужно разбрасываться. Поэтому действенность его усилий возрастает.

В-третьих, ограничение целей экономической политики и расстановка приоритетов связаны с тем, что большинство регуляторов, имеющихся в распоряжении государства, оказывает *противоречивое воздействие* на экономику. В частности, сложно подобрать экономические инструменты и определить такую их комбинацию, чтобы меры госу-

дарства, направленные на стабилизацию инфляционного процесса, не привели бы к ухудшению ситуации на рынке труда, особенно в краткосрочный период. Известно, что ограничительная денежная политика, способствующая торможению инфляции и гашению адаптивных ожиданий, одновременно вызывает увеличение процентных ставок, что ведет к замедлению роста производства. И наоборот, выделение бюджетных ассигнований на создание рабочих мест и выплату пособий, с одной стороны, облегчает положение на рынке рабочей силы, с другой — оборачивается нарастанием инфляционного давления. В этих условиях целесообразно определить предпочтения, выбрав какую-либо одну проблему, допустим инфляцию, и добиваться ее решения. Одновременно необходимо использовать экономические и политические амортизаторы, чтобы негативные последствия антиинфляционного регулирования ощущались на рынке труда как можно слабее.

Фактор времени. Для разработки эффективной экономической политики необходимо иметь представление не только о степени воздействия различных инструментов на цель, но и их быстродействии. Инструменты государственного регулирования, как правило, не имеют прямого воздействия на цели. Между ними вся экономическая система, функционирующая по своим законам. Например, цены зависят от колебаний спроса и предложения, издержек производства, качества конкурентного режима и многих других факторов, среди которых денежной политике принадлежит не главная роль. При этом экономическая система, являющаяся объектом государственного регулирования, обладает определенной инертностью.

Реализация любого экономического процесса требует затрат ресурсов и времени. В связи с этим при использовании различных форм и методов государственного регулирования возникает *эффект запаздывания*. Инструменты государственного регулирования, денежно-кредитные или фискальные, оказывают воздействие на развитие экономики не сразу, а через некоторый промежуток времени (лаг), причем различный по продолжительности. Оценка продолжительности этого периода важна при организации государственного регулирования. Необходимо заранее предвидеть не только вероятный и желательный результат того или иного государственного воздействия, но и время, когда его можно ожидать. Например, в случае разработки антиинфляционной программы следует заранее, еще на стадии планирования, представлять не только как сработают инструменты денежно-кредитной политики, но и когда появится результат.

Можно говорить о системе, состоящей из внутренних и внешних лагов.

Внутренний лаг — это промежуток времени между возникновением экономической проблемы и принятием ответных мер экономической политики. Он возникает в связи с тем, что для осознания самой проблемы необходимо время, зависящее от состояния экономической науки, ее роли в принятии решений по государственному регулированию, компетентности тех, кто вырабатывает эти решения, и пр.

К внутренним лагам можно отнести и промежуток времени, необходимый для принятия решения об использовании тех или иных регулирующих механизмов, а также период, отделяющий момент постановки (изменения) цели от момента изменения инструментов. Например, бюджетно-налоговая политика характеризуется длительными внутренними лагами. Для того чтобы пересмотреть бюджетные расходы или налоги, необходимо получить одобрение законодательных органов, пройти длительную парламентскую процедуру принятия закона. На изменение налоговой системы может уйти несколько лет. Например, предложение о снижении налогов для стимулирования экономического роста, внесенное президентом Дж. Кеннеди в 1962 г., было принято лишь в 1964 г.

К внутренним лагам можно отнести и время, необходимое для реализации конкретных действий государственными службами, ответственными за осуществление того или иного решения. Так, если решено увеличить предложение денег, то Центральному банку необходимо какое-то время для того, чтобы уменьшить норму обязательных резервов, снизить ставку межбанковского кредита, расширить покупки государственных облигаций на рынке ценных бумаг. Величина этого периода зависит в первую очередь от того, насколько эффективно работает государственная машина, как налажено взаимодействие ее отдельных звеньев.

Внешний лаг — это промежуток времени между моментом принятия решения и моментом, когда принятые меры начнут давать результаты. Он возникает в связи с тем, что инструменты экономической политики не могут немедленно вызвать изменение уровня расходов, доходов и занятости.

Величина внешнего лага зависит от структуры механизма, соединяющего цель государственного регулирования и инструмент, степени его инертности. В частности, для бюджетной политики, непосредственно влияющей на совокупный спрос, этот лаг короче, чем для денежно-кредитной политики, способной оказать лишь косвенное давление на динамику спроса. В основе механизма действия денежно-кредитной политики лежит воздействие на инвестиции через изменение процент-

ных ставок. Однако многие предприятия планируют инвестиции заблаговременно. Поэтому сдвигов в реальном объеме валового внутреннего продукта (ВВП) вследствие изменения денежной массы можно ожидать по прошествии определенного времени.

Внешний лаг дает обобщенную характеристику продолжительности взаимодействия различных субъектов хозяйственной системы. Как можно, например, измерить потери времени, связанные с нерешительностью предпринимателей, которые опасаются рисковать капиталом, несмотря на то, что государство проводит расширительную денежно-кредитную политику? При планировании макроэкономической политики используются агрегированные показатели, характеризующие цели и инструменты. А высокий уровень агрегирования может исказить реальную ситуацию. Так, бюджетные затраты неоднородны. У каждого вида государственных расходов имеется свой лаг по продолжительности. В американской экономике, например, бюджетные ассигнования, выделенные на финансирование науки и технологии, дают отдачу, повышая национальный доход, не ранее чем через 5—8 лет. Этот показатель в несколько раз превышает средний размер лага, свойственного совокупным расходам государства как инструменту макроэкономической политики.

Длительные лаги при осуществлении мер экономической политики затрудняют использование последних для стабилизации экономики. В промежуток времени между решением использовать тот или иной инструмент и началом его воздействия на экономику ситуация может измениться. В результате экономическая политика может привести к дальнейшему стимулированию экономики, находящейся в состоянии "перегрева", или к замедлению роста "остывающей" экономики. Из-за подобных лагов к разработке экономической политики необходимо подходить с осторожностью. Однако это вовсе не означает, что следует отказаться от государственного регулирования, особенно в условиях глубокого и продолжительного спада.

Для сокращения некоторых внешних и внутренних лагов используются так называемые *автоматические стабилизаторы*. Они позволяют тормозить или стимулировать экономический рост без специальных корректировок политического курса. Пример такого стабилизатора — система подоходного налога: в период экономического спада по мере сокращения доходов граждан и фирм налоги уменьшаются автоматически без каких-либо специальных изменений налогового законодательства. Данный автоматический стабилизатор представляет собой инструмент бюджетно-налоговой политики, свободный от внутренних лагов.

Оценка фактора времени в разработке и осуществлении экономических решений относится к наиболее сложным проблемам экономической теории. Вместе с тем практическую значимость расчета и учета лаговых структур трудно переоценить. Располагая даже самыми приблизительными и общими их значениями, государство получает возможность классифицировать инструменты, как по величине эффекта, так и по степени быстродействия. Появляется понимание того, от каких инструментов следует ждать немедленных результатов, а какие сработают лишь в определенной перспективе. Знание лагов позволяет выработать долгосрочные макроэкономические стратегии, давать обоснованные обещания и добиваться их выполнения.

Если обратиться к лаговой структуре, то становятся понятными причины частого запаздывания с принятием назревших макроэкономических решений, что характерно для переходной экономики. Недостаточное качество экономических исследований (и фундаментальных, и прикладных), распространенная в высших эшелонах власти склонность к волевым решениям, приверженность к идеологическим стереотипам и т. п. привели к существенному удлинению лага осознания проблемы. Так было, например, с безработицей и инфляцией.

Эффект мультипликатора. При формировании макроэкономической политики необходимо учитывать так называемый эффект мультипликатора. Он означает наличие в экономике таких передаточных механизмов, под воздействием которых окончательный результат многократно перекрывает первоначальный импульс в каком-либо звене. Эффект мультипликатора демонстрирует взаимосвязь и взаимовлияние всех структурных элементов объекта регулирования. Так, отдельные диспропорции, вызванные несовершенством рынка или неверными решениями в области экономической политики, могут под действием мультипликатора значительно усилиться. Небольшие сбои и ошибки в системе могут, проходя через нее, возрасти. При определенных условиях эффект мультипликатора может стать дестабилизирующим фактором.

Мультипликатор описывает продуктивность инструментов государственного регулирования экономики. Мировой экономической науке известна целая система мультипликаторов, которые охватывают самые разные цели и инструменты экономической политики. Многочисленные исследования фактора времени применительно к мультипликаторам показали, что возможны различные варианты распределения во времени мощности мультипликатора. Иногда мультипликатор полностью вырабатывает свой ресурс за сравнительно небольшое время, и значение цели быстро становится таким, каким его хотели ви-

деть политики. Чаще цель выходит на запланированный уровень постепенно.

Мультипликативный эффект государственного регулирования различается в кратко- и долгосрочном периодах. Инструменты экономической политики продолжают действовать и после того, как цель достигнута, только в обратном направлении. Регулирование, которое недавно давало желаемые результаты, оборачивается своей противоположностью. Например, стимулирование экономического развития с помощью бюджетной экспансии в долгосрочном периоде дает негативный инфляционный эффект и через эффект мультипликатора приводит к торможению экономического роста. Поэтому распределенный во времени положительный эффект, возникающий после включения определенного регулятора, должен обязательно превышать всю сумму отрицательных последствий.

Результативность различных инструментов экономической политики не одинакова. Одни из них лучше приспособлены для регулирования уровня и динамики цен (например, инструменты денежно-кредитной политики), другие следует использовать при стимулировании экономического роста. В частности, если рассматривать темп инфляции, то оказывается, что денежный мультипликатор по уровню цен[1] больше бюджетного мультипликатора по уровню цен. В отношении экономического роста они меняются местами: бюджетный мультипликатор по национальному доходу[2] больше денежного мультипликатора по национальному доходу.

Достижение запланированных правительством значений целей может потребовать поочередного использования денежных и бюджетных регуляторов. Все зависит от того, как складывается реальная экономическая ситуация, насколько текущие уровни целей отклоняются от желаемых, а также от приоритетности целей.

Практика государственного регулирования в развитых странах показывает, что манипулирование налогами, государственными расходами, резервной нормой и т. п. следует отнести к сравнительно грубым методам. Государственное регулирование в динамично развивающейся среде, когда одновременно появляются разные явные и неявные узкие места, предполагает формирование особых (тонких) механизмов, которые повысили бы чувствительность к изменениям (как внутренним, так и внешним), что позволило бы выиграть время для адаптации или превентивных мер.

[1] Мультипликатор по уровню цен показывает, каких изменений можно ожидать в уровне цен в результате применения денежно-кредитных инструментов.

[2] Бюджетный мультипликатор по национальному доходу показывает, каких изменений национального дохода можно ожидать при использовании фискальных инструментов.

3.3. *Изъяны государства*

Государственное регулирование, рассматриваемое в статическом плане, есть система, включающая разнородные элементы: цели, методы, инструменты, мультипликаторы и т. п. Чем удачнее сочетание разнородных элементов системы, а также чем больше она и ее структура соответствуют сложившейся экономической среде, тем эффективнее решаются социально-экономические проблемы, неподвластные рынку.

В то же время активное государственное вмешательство сопровождается побочными негативными эффектами. Появляются так называемые изъяны или "провалы" государства. *Изъян государства* — это его неспособность обеспечить эффективное распределение ресурсов и соответствие социально-экономической политики принятым в обществе представлениям о справедливости.

В соответствии с теорией общественного выбора на выработке и реализации управленческих решений негативно сказываются ограниченность доступной информации, неспособность государства полностью контролировать реакцию контрагентов на свои действия, несовершенство политического процесса, ограниченность контроля над государственным аппаратом и др. На практике выбор оптимальных форм и методов государственного регулирования оказывается не таким простым, как могло показаться на первый взгляд.

Например, принятие решений государственными институтами часто сопровождается соображениями о личной выгоде. Среди множества факторов, влияющих на эффективность государственного регулирования, выделяют и конъюнктурные внутриполитические обстоятельства. Стабильно чередуются определенные формы экономической политики, обусловленные движением рейтинга правительства и тем, на какой стадии находится борьба за политическую власть (выборы). Колебания объема производства и занятости, связанные с изменением экономической политики для победы на выборах, назвали политико-экономическим циклом (или политическим циклом деловой активности).

Качество принимаемых решений зависит от квалификации, профессионализма и компетентности государственных чиновников, их восприимчивости к инновациям. Важную роль при этом играют относительная автономия аппарата экономического управления, изоляция его от воздействия чисто политических факторов, преемственность управленческих кадров и эффективная система их материального стимулирования.

В результате негативных эффектов правительственные программы не столько устраняют недостатки рынка, сколько способствуют неэффек-

тивному распределению ресурсов и неравенству доходов. На практике редко встречаются идеальные решения. Однако наличие изъянов государства само по себе не предполагает однозначного выбора в пользу ничем не ограниченного действия рыночных сил, поскольку существуют изъяны рынка.

Система — цели, методы, инструменты, мультипликаторы — лежит в основе государственного регулирования. Это теоретическая платформа, концепция формирования экономической политики. Она помогает, насколько возможно, избежать как изъянов рынка, так и изъянов государства.

РАЗДЕЛ II

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 4
Бюджетно-налоговая политика

Основой финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики является бюджет, состоящий из бюджета центрального правительства и бюджетов местных органов власти всех уровней.

4.1. *Бюджет, его функциональная роль в регулировании экономики*

Государственный бюджет. Это роспись государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденная в законодательном порядке. Государственный бюджет представляет собой крупнейший централизованный денежный фонд, аккумулируемый с помощью перераспределения национального дохода и расходуемый государством для осуществления своих функций. В государственном бюджете находят органическую увязку все основные финансовые операции — расходы, различные виды доходов, государственные займы. Внешне самостоятельные, в бюджете они получают единую направленность, находящую отражение в проводимой государством политике.

Построение бюджета основано на соблюдении определенных принципов, которые были выработаны развитыми странами в начале XX в.

1. Принцип единства — сосредоточение в бюджете всех расходов и доходов государства. В государстве должны существовать единая бюджетная система, единообразие финансовых документов и бюджетной классификации.

2. Принцип полноты означает, что по каждой статье бюджета учитываются все затраты и все поступления.

3. Принцип реальности предполагает правдивое отражение доходов и расходов государства.

4. Принцип гласности — это обязательное информирование населения об основных расходах и источниках доходов.

В современных условиях в практике развитых стран наблюдается некоторое несоблюдение этих принципов. Так, отход от принципов полноты и единства выразился в появлении помимо государственного бюджета большого числа различных социальных и внебюджетных фондов, самостоятельных в финансовом отношении государственных учреждений (кредитные, социальные, научно-технические и другие фонды). Однако отсутствие обезличенности финансового фонда, которым распоряжаются правительства разных уровней, четкое разграничение источников дохода центрального правительства и местных органов власти — важнейшие особенности современных государственных бюджетов развитых стран.

Баланс бюджета означает равенство доходов и расходов. Если расходы бюджета превышают доходы, то налицо бюджетный дефицит. Доходная часть государственного бюджета образуется в основном сбором налогов. Расходная часть государственного бюджета развитых стран включает: расходы на содержание вооруженных сил и государственного аппарата, финансирование хозяйства и социальной инфраструктуры (социальное обеспечение, здравоохранение, просвещение, наука), выплату процентов по государственному долгу.

Исторически структура государственных расходов определялась потребностями в конкретных условиях. Так, первая и вторая мировые войны вызвали расширение военных расходов. В дальнейшем на рост государственных расходов оказали большое влияние экономические и социальные факторы. В развитых странах они — главная причина роста государственных расходов. В настоящее время доля государственных расходов в ВНП составляет: в США — 36%, Японии — 33, Германии — 46, Англии — 43, Франции и Италии — 50, Канаде — 44, Швеции — 60%.

Структура государственных расходов развитых стран в современных условиях изменилась в пользу социальных программ. Так, в структуре федерального бюджета США военные расходы составляют 28%, социальные — 47,3, хозяйственные — 6,7, по государственному долгу — 13,7%. В других странах со смешанной экономикой социальная сфера поглощает свыше 50% бюджетных расходов.

Что касается расходов на финансирование хозяйства, то в развитых странах имеются существенные различия, связанные с масштабом государственного сектора. Например, в европейских странах, где удельный вес государственного сектора был велик, большая часть государственных расходов шла на поддержание, субсидирование и развитие национализированных предприятий, а прямые государственные капиталовложения составляли 10—20% всех инвестиций. Приватизация национализированных предприятий сократила государственные вложения в хозяйство, особенно уменьшились субсидии частному сектору.

Функции бюджета. Бюджетная система выполняет три функции:

1) фискальная функция означает создание финансовой базы функционирования государства в условиях фактического отсутствия у него собственных доходов (исключая доход от государственной собственности, который составляет, например, в США 6—7% доходов государственного бюджета);

2) функция экономического регулирования — это использование государством налогов (основного источника доходов бюджета) для проведения экономической политики;

3) социальная функция предполагает использование государственного бюджета для перераспределения национального дохода.

Осуществляя эти функции, государство не должно ослаблять рыночные стимулы предпринимательства. Поэтому бюджетная политика государства должна строиться на синтезе рыночного и государственного механизмов регулирования.

Концепции использования бюджета. Использование государством бюджета в качестве одного из рычагов воздействия на экономику опирается на теоретические концепции. На протяжении многих десятилетий в развитых странах господствовала концепция нейтрального бюджета, отвечающая интересам экономики только в том случае, если не требовалось коренного изменения сложившегося под воздействием рынка естественного порядка. Концепция нейтрального бюджета привязывала всю бюджетную политику государства к обеспечению сбалансированности бюджета и предусматривала нейтральное отношение к ходу воспроизводственного процесса. Считалось, что нормальное функционирование финансов и есть эффективное функционирование экономики. Собственно бюджет решал чисто финансовые задачи (изъятие и распределение денежных средств).

Но политика жесткого соизмерения расходов и доходов бюджета имела свои недостатки: а) она ограничивала размах экономических операций, время их проведения (крупномасштабные и долговременные операции); б) снижала эффективность экономических операций, так как налоговые льготы предприятиям часто уравновешивались действенными с финансовой точки зрения операциями; в) снижала и без того малую эластичность государственного бюджета, лишала возможности быстро реагировать на изменение экономической обстановки; г) сокращение государственных расходов в период спада увеличивало вероятность депрессий, а в фазе подъема вело к "перегреву" экономики.

Кейнсианский рецепт использования государственного бюджета впервые признал за бюджетными инструментами помимо финансовых функции по стабилизации экономики. В основе его лежит концепция

"функциональных финансов", согласно которой формирование и реализация бюджетной политики включают как финансовую, так и экономическую сторону дела, причем последней отдается предпочтение. Главное — сбалансированность экономики. При этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как положительным сальдо бюджета, так и возрастанием бюджетного дефицита. И хотя дефицит бюджета рассматривается как негативное явление, но не настолько, чтобы проводить финансовое оздоровление экономики в ущерб экономическому, особенно в фазах кризиса и депрессии.

Согласно концепции "функциональных финансов", решение проблемы дефицита бюджета в долгосрочном периоде невозможно без кардинального решения вопроса экономической стабильности. В этом состоит экономический подход к бюджетной политике государства.

Кейнсианская стратегия бюджетного регулирования, а затем теория экономики предложения (80—90-е гг.) превратили концепцию "функциональных финансов" в реализуемые на практике модели экономического регулирования в развитых странах.

Тенденции и противоречия бюджетной политики. В рамках задач, решаемых бюджетной политикой, можно говорить о ее эффективности. Если бюджетная политика решает финансовые проблемы, то показателями ее эффективности являются бюджетный дефицит и государственный долг, отражающие состояние государственных финансов. Если бюджетная политика направлена на решение экономической задачи — макроэкономической сбалансированности, то используются такие показатели, как рост ВНП и совокупность частных инвестиций, уровень безработицы и инфляции. Финансовые показатели дополняют характеристику эффективности бюджетной политики.

В качестве примера можно сослаться на результаты бюджетной политики, проводимой американской администрацией в 80-е гг. Важнейшими ее достижениями, особенно в долгосрочном аспекте, стали: разрыв прочной связи, существовавшей в 70-е гг. между значительным бюджетным дефицитом и инфляционным ростом; повышение инвестиционной и предпринимательской активности, способствующее экономическому росту; увеличение реальных доходов населения (за вторую половину 80-х гг. на 15%); радикальная техническая и управленческая перестройка экономики, приведшая к повышению ее конкурентоспособности; увеличение притока иностранного капитала, финансирующего до 50% валовых внутренних инвестиций.

Конечно, для американской экономики того периода были характерны и негативные явления: социальное расслоение общества, финансовые затруднения и особенно значительный бюджетный дефицит (в середине 80-х гг. он составил 220 млрд. долл.). Но как отмечает американский экономист А. Лаффер, "дефицит сам по себе не является проблемой. Он барометр того, что происходит". При определенных условиях бюджетный дефицит может превратиться в катализатор ухудшения экономического положения. Не менее важно также, как финансируется дефицит. Существует два способа его финансирования: выпуск и размещение государственных ценных бумаг среди населения и продажа облигаций частным банкам. В первом случае государство получает заем у населения, что вызывает дополнительный спрос, а следовательно, и стимулирование производства. Во втором случае продаваемые государством облигации на частном рынке скупает Центральный банк. Появляется дополнительный стимул для роста государственных расходов. Следовательно, заем государства у банковской системы оборачивается дополнительными деньгами — монетизацией части государственного долга. Отсюда инфляция и падение процентных ставок. Таким образом, эффективная бюджетная политика предполагает регулирование бюджетного дефицита и государственного долга.

4.2. *Налоговая система как инструмент государственной политики*

Налоги и их функции. Важнейшую часть доходов государственного бюджета составляют налоги. Налоги — это обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые государством.

Налоги выполняют две функции: фискальную и экономическую. Фискальная функция налогов означает, что с их помощью образуются государственные денежные фонды, создающие условия для функционирования государства. Экономическая функция налогов означает их использование для воздействия на экономику прежде всего через перераспределение национального дохода. Обе функции выступают в единстве, но каждая из них отражает определенную сторону налоговых отношений. Фискальная функция показывает обязанности налогоплательщиков перед государством, а экономическая — обязанность государства перед налогоплательщиками.

Налоги могут быть прямыми и косвенными, государственными и местными.

Совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением образует налоговый механизм. Государство придает налоговому механизму юридическую форму посредством существующего в каждой стране налогового законодательства.

Основными элементами налоговой системы являются виды налогов и принципы их начисления — налоговые ставки и налоговая база. Налоговая ставка — это определенная доля дохода, подлежащая пере-

числению в бюджет в виде налога. Налоговые ставки устанавливаются обычно в процентах к сумме дохода. Налоговые ставки определяются законом и закрепляются для каждой категории доходов на длительное время. Величина налоговых ставок может быть пересмотрена правительством в случае, если размеры налоговых изъятий не соответствуют целям и задачам экономической политики государства. Их изменение может осуществляться в сторону повышения или уменьшения. В целом государство заинтересовано в установлении таких ставок налогообложения, которые обеспечивают и развитие рыночной экономики, и максимальное поступление средств в бюджет.

Существуют разные методы установления налоговой ставки. Если ставка налога остается постоянной независимо от величины дохода, то это пропорциональное налогообложение. Если налоговая ставка повышается по мере возрастания дохода, то имеет место прогрессивное налогообложение. Понижение налоговой ставки по мере роста дохода характерно для регрессивного налогообложения.

Другой элемент налоговой системы — налоговая база: общая сумма дохода, подлежащая налогообложению, т. е. сумма дохода, к которой применяется налоговая ставка. Величина налоговой базы может меняться в зависимости от тех вычетов, которые разрешается законодательством производить из дохода, подлежащего налогообложению (например, в соответствии с предоставляемыми льготами).

В общих чертах налоговая система в странах с развитой рыночной экономикой характеризуется: прогрессивным характером налогообложения (при этом каждая более высокая ставка налога применима лишь к строго определенной части налогооблагаемой суммы); частыми изменениями ставок налогообложения в зависимости от экономической конъюнктуры в стране; наличием разнообразных налоговых льгот и скидок; определением начальных сумм, не облагаемых налогом. Это делает налоговую систему гибкой, способствует ее дифференцированному использованию.

Виды налогов. По форме налоги делятся на прямые и косвенные. Прямые налоги устанавливаются непосредственно с дохода или имущества. Косвенные налоги — это налоги в виде надбавки к цене товара, т. е. они оплачиваются не производителем, а потребителем.

Прямые налоги подразделяются на реальные и личные. К реальным налогам относятся налоги на отдельные виды дохода или объекты имущества (земля, дом, предприятие), которые взимаются не в зависимости от фактического дохода, а исходя из внешних признаков (площадь земельного участка, численность работающих, число квартир в доме). Реальные налоги сохраняются в основном в системе местных налогов.

К личным налогам относятся подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль юридических лиц, поимущественный налог, налог с наследств и дарений. В основу обложения личным налогом кладется величина дохода.

Подоходный налог взимается со всех доходов граждан и носит массовый характер. Он исчисляется двумя методами: глобальным, когда налогообложению подлежит весь доход по единой ставке, соответствующей величине дохода; модулярным, когда доход делится на части, к которым применяется отдельная ставка (например, в зависимости от источника формирования дохода).

Уплата подоходного налога может осуществляться безналичным путем (автоматически вычитается сумма налога) и путем декларации, в которой сам налогоплательщик указывает величину доходов и исчисляет сумму налогов. Доля личных подоходных налогов в бюджетах различных стран составляет от 75 до 90%. В США, Англии, Германии, Франции до 30% доходов средней семьи уходит на уплату налогов.

Налог на прибыль начисляется на доходы юридических лиц. Он определяет размеры обязательных платежей предприятий в государственный бюджет. Объектом обложения является валовая прибыль — сумма прибыли от реализации продукции, основных фондов, имущества предприятия и доходов от внереализационных операций, уменьшенных на сумму расходов по этим операциям.

Расчет суммы налога на прибыль предполагает: во-первых, исключение из валового дохода производственных, транспортных, коммерческих издержек, во-вторых, обязательные платежи из прибыли (плата за трудовые ресурсы и производственные фонды); в-третьих, вычеты из чистого дохода льгот и скидок по налогу. После этого исчисляют налоговую базу.

Ставки налога на доходы предприятий могут строиться по пропорциональному и прогрессивному методу.

Налог на собственность, или поимущественный налог, взимается с юридических и физических лиц (собственников или арендаторов имущества). Ставки поимущественного налога, как правило, пропорциональны.

Доля налогов с имущества и доходов предприятия в бюджетах развитых стран составляет 10—25%.

Косвенные налоги — это налоги на потребление товаров и услуг, устанавливаемые в виде надбавки к ценам. К косвенным налогам относятся: налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины и фискальные монопольные налоги. Акцизы — налоги, взимаемые внутри страны путем включения их в цены товаров широкого потребления. Таможенными пошлинами облагаются импортные, экспортные товары. Фискальные монопольные налоги устанавливаются на товары

массового потребления, производство и реализация которых являются государственной монополией (табак, спирт, соль).

Основным косвенным налогом в настоящее время является налог на добавленную стоимость (НДС). Объектом обложения при исчислении НДС является добавленная стоимость, которая образуется путем исключения из объема продукции стоимости потребленных сырья, материалов, полуфабрикатов. Добавленная стоимость включает заработную плату, прибыль, проценты за кредит, расходы на рекламу, транспорт, электроэнергию и т. п. Сумма НДС, вносимая в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные им товары, и суммами налога, уплаченными поставщиками за издержки производства и обращения. Следовательно, непосредственными плательщиками НДС являются конечные потребители, хотя перечисляют его в бюджет производители. Ставки НДС обычно дифференцированы по социальным показателям. Среднеевропейский уровень ставки НДС составляет 14—20%. НДС приносит основную часть бюджетных поступлений от косвенного налогообложения.

Налоговая система активно используется государством для воздействия на экономику.

Принципы построения налоговой политики. Классические принципы построения налоговой политики сформулированы А. Смитом в его труде "Исследование о природе и причинах богатства народов" (1776 г.). Они состоят в следующем.

Подданные государства должны поддерживать государство соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства (т. е. платить налоги).

Налог должен быть не произволен, а точно определен по сроку, сумме и способу платежа.

Каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобнее всего платить его.

Налоговая политика строится так, что сначала определяются расходы государства (бюджетные расходы), а потом уже доходы, которыми можно покрыть государственные расходы. Расходы государства должны отражать интересы общества. Это делает государство дешевым, а налоги — признаком не рабства, а свободы.

Инструменты воздействия налоговой системы на экономику. Важнейший инструмент воздействия налоговой системы на экономику — налоговые льготы. В США их насчитывается более 100, в Великобритании — около 80.

Налоговые льготы носят обычно региональный характер (если предприятие функционирует в отсталом районе) или селективный (если они касаются приоритетных наукоемких или экспортных производств).

Налоговые льготы выражаются прежде всего в пониженных ставках налогообложения для некоторых предприятий, в основном связанных с научно-техническим прогрессом.

Кроме того, они могут быть в виде налоговых кредитов — вычетов из величины начальных налогов. Например, от налогообложения освобождается определенная доля прироста затрат на развитие той или иной сферы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Так, в США в 1962 г. была установлена налоговая скидка для новых капиталовложений в размере 7%. Особенность этой меры состоит в том, что величина льготы в размере 7% новых инвестиций вычитается из суммы налога, а не из всего налогооблагаемого дохода. Тем самым предприятиям снижают на 7% стоимость вновь закупаемого оборудования.

Согласно другому закону США (1964 г.) амортизационные отчисления производились со всей стоимости оборудования, включая и ту ее часть, на которую распространяется налоговая скидка. Это дополнительно увеличивало сумму отчислений на возмещение основного капитала.

Наконец, налоговой льготой являются отсрочка уплаты налога и полное освобождение от него. Такой льготой пользуются в основном малые и вновь образованные предприятия. Например, во Франции акционерные компании полностью освобождаются от налогов на прибыль в течение первых двух лет существования, в третий год налогом облагается 25% прибыли, а вся прибыль облагается налогом лишь с шестого года деятельности компании.

Разновидностью налоговых льгот можно считать ускоренную амортизацию, т. е. ускоренное возмещение затрат на основной капитал. Ускоренная амортизация впервые стала применяться в США в 1942 г. Затем ее стали использовать и другие страны: в 1948 г. — ФРГ, в 1960 г. — Франция, в 1962 г. — Великобритания. Норма амортизации устанавливается в законодательном порядке. Как правило, налоговое законодательство разрешает проводить амортизационные списания в размерах, значительно превышающих фактический износ основного капитала. Это достигается либо путем ускоренного списания стоимости основного капитала в первые годы его службы, либо путем установления заниженных сроков его работы. Так, Закон об амортизационном списании 1971 г. в США позволил сократить срок амортизации в среднем на 20% по сравнению с нормами 1962 г. Амортизационная налоговая реформа 1981 г. снизила эти сроки уже в среднем на 40%. Транспортные средства были списаны за три года, оборудование — за пять лет, производственные сооружения и здания — за пятнадцать лет.

Система ускоренной амортизации, повышая норму амортизации, дает возможность предприятиям вернуть себе стоимость основного ка-

питала до его морального износа, а амортизационные средства использовать для накопления капитала и модернизации оборудования. Вместе с тем при ускоренной амортизации в амортизационный фонд попадает не только сумма возмещения изношенного основного капитала, но и значительная часть прибыли, которая укрывается от налогообложения. Поэтому в практике развитых стран эта мера используется селективно: в тот период и в тех отраслях, когда и где необходимо создать благоприятные условия для предпринимательской деятельности.

Манипулирование ставками налогов — обязательный элемент налоговой политики развитых стран. В 80-е гг. во многих странах они были значительно снижены. Так, в США с июля 1987 г. ставка налога на прибыль корпораций снижена с 46 до 34%. В Японии в 1989—1990 гг. налог на прибыль снижен с 42 до 37,5%, в Великобритании в 1984—1987 гг. — с 52 до 35%. Во Франции в 1989 г. для стимулирования капиталовложений введено разделение ставок налогообложения для распределенной и нераспределенной частей прибыли. В чрезвычайных условиях в некоторых странах вводится дополнительный налог на сверхприбыль предприятий. Он исчисляется как превышение над средним уровнем прибыли за ряд лет.

Разнообразные налоговые мероприятия государства имеют противоречивые последствия. С одной стороны, они стимулируют научно-технический прогресс, структурные сдвиги и экономический рост в развитых странах, с другой стороны, государственный бюджет недополучает огромные средства. Так, за 1987—1991 гг. из-за предоставления корпорациям налоговых льгот федеральным бюджетом США было недополучено средств на сумму 110 млрд. долл., что способствовало появлению устойчивых бюджетных дефицитов, усиливающих развитие инфляции.

Кроме того, высокие ставки налогов и прогрессивная система налогообложения отрицательно сказываются на уровне инвестиций и сбережений и, следовательно, эффективности экономической системы, ибо сбережения и инвестиции — это функции прежде всего более высоких по доходам групп населения.

Поэтому вторая половина 80-х гг. характеризуется перестройкой систем налогообложения во всех развитых странах. Главное содержание этой перестройки — сокращение степени перераспределения национального дохода через прогрессивную систему подоходного налогообложения и уменьшение налогов на прибыль предприятий для стимулирования их инвестиционной деятельности. В США благодаря реформам 1984 и 1986 гг. существенно уменьшилось число ставок подоходного налога: вместо 15 ставок (от 11 до 50%) были введены три ставки (15, 28, 33%); были отменены некоторые налоговые льготы, скидки и субсидии.

Главное требование к налоговой системе в современных условиях — ее устойчивость, нейтральность по отношению к рыночному механизму, обеспечение равных условий хозяйствования всем субъектам рыночной экономики.

4.3. *Дефицитное финансирование государственной деятельности*

Государственный долг, его формы. Один из источников финансирования государственной деятельности (наряду с налогами) — правительственные займы и денежные (кредитные) эмиссии. Такой источник финансирования известен в экономической литературе как финансирование за счет государственного долга, или дефицитное финансирование, широко используемое правительством всех стран.

Государственный долг связан с перераспределением ВНП и части национального богатства для формирования дополнительных ресурсов государства путем займов денежных средств у частных лиц и институтов, а также за счет кредитов иностранных государств. Структурно государственный долг включает: финансовую задолженность — денежные обязательства государства в связи с займом кредитных средств и административную задолженность — долги по платежам (например, задолженность по выплате заработной платы). Иногда в состав государственного долга могут также включаться долговые обязательства государства при поручительствах (например, финансовые гарантии для содействия экспортно-импортной деятельности). Происхождение кредитных средств позволяет рассматривать их как внутренний и внешний долг государства. В качестве кредиторов государства выступают банковская система, небанковский сектор (например, система социального страхования), а также зарубежные государственные и частные организации.

Государственный долг выступает в двух основных формах — государственные ценные бумаги и записи на бухгалтерских счетах. Государственные ценные бумаги ликвидны, анонимны, могут свободно обращаться на вторичном рынке. Долги, оформленные в виде записи на бухгалтерских счетах, не могут переуступаться и продаваться. В этой форме, как правило, оформляется незначительная часть государственного долга.

Государственный долг как инструмент регулирования экономики. Основное назначение государственного долга — быть инструментом регулирования экономики. Эта функция достигается с помощью решения двух задач: фискальной — получить финансовые средства для нужд государства и регулирующей — использовать эти средства для стабилизации экономики и стимулирования ее роста.

Стабилизационное воздействие на экономику осуществляется посредством изменения либо объема государственной задолженности, либо ее структуры, что позволяет влиять на основные макроэкономические показатели. Если основные государственные обязательства сосредоточены в небанковском секторе, то влияние государства на уровень потребления, сбережений и инвестиций будет более прогнозируемым: в период экономического спада путем займов государство мобилизует накопление денежных средств, с помощью которых государственные мероприятия будут стимулировать конъюнктуру. В период оживления и подъема государство размещает свои займы в частном секторе за счет уменьшения уровня потребления и сбережений. Если же кредитование государства осуществляется за счет банковской системы, то воздействие государственного долга на экономическую конъюнктуру сложнее, так как изменение потребления, сбережений и инвестиций осуществляется опосредованно, через банковскую систему.

Воздействие государственной задолженности на экономический рост всегда упирается в целевое назначение мероприятий правительства, профинансированных за счет кредитов государства. Так, практика государственного регулирования в 70—80-е гг. свидетельствует, что позитивное влияние дефицитного финансирования на уровень занятости связано с циклической безработицей. В условиях же структурной безработицы, типичной в последнее время для многих развитых стран, стимулирующая бюджетная политика государства приводит к стагфляции.

Таким образом, государственный долг связан с государственным регулированием экономики, с необходимостью смягчения противоречия между экономическими и социальными потребностями общества и возможностью их удовлетворения за счет бюджетных средств. Государственный долг зависит от состояния экономики. Поэтому очень важно целевое назначение государственных кредитных ресурсов: на какие нужды идут государственные средства — на удовлетворение экономических и социальных нужд общества или на увеличение административных расходов государства, на обеспечение структурных сдвигов в общественном производстве или на обогащение отдельных групп населения. Во втором случае государственный долг не является средством государственного регулирования экономики, а отражает кризисные процессы в хозяйстве и потому требует активных стабилизационных мер государства.

Регулирование государственного долга. Двойственная природа государственного долга, определяемая его целевым назначением, обусловливает противоречивое воздействие государственной задолженности на экономику — стимулирующее и дестабилизирующее. Отсюда возникает

необходимость регулирования государственного долга (чтобы снять дестабилизирующее его воздействие на экономику), определение его границ. От методов регулирования государственного долга во многом зависит, будет ли государственная задолженность бременем или стимулом для экономического развития. Основное направление регулирования государственного долга — это регулирование объема, состава и структуры государственной задолженности. Методы регулирования государственного долга многообразны: замена долгосрочных ценных бумаг кредитами эмиссионного банка, замена долгосрочных ценных бумаг краткосрочными при финансировании государственного долга. Реальное бремя государственной задолженности можно уменьшить с помощью повышения уровня инфляции, однако это может привести к подрыву доверия к государству как заемщику. Важный канал регулирования государственного долга — приватизация государственной собственности, с помощью которой можно сбалансировать бюджетный дефицит, добиться превышения доходов над расходами, т. е. уменьшить государственный долг. Использование приватизации как средства регулирования государственного долга также сопряжено с рядом проблем, среди которых неустойчивость поступлений финансовых средств от приватизации и их сильная зависимость от политической конъюнктуры. Следовательно, методы регулирования государственного долга имеют свои границы.

В последнее время в практике развитых стран широкое распространение получили институциональные методы регулирования государственного долга. Это выразилось в разработке особых статей и отдельных положений о регулировании государственной задолженности в Конституции, в Законе о федеральном бюджете, о Центральном банке и банковской системе, а также в специальных законах о регулировании возможностей займов денежных средств государством и постановлениях о регулировании рынка капитала. Однако институциональные методы регулирования государственной задолженности пока не вполне действенны.

В целом же возможность использования государственного долга определяется уровнем экономического развития страны. "Репутация державы, — говорил У. Черчилль, — точнее всего определяется той суммой, какую она способна взять в долг". Чем выше темпы экономического роста и ниже реальные процентные ставки, тем менее обременительным для государства является использование займов для финансирования расходов. Вместе с тем определенные границы для государственных займов ставят рынок капитала, наличие средств у участников рынка капитала для инвестирования в государственную задолженность и инвестиционная привлекательность государственных обязательств для кредитов.

4.4. *Бюджетно-налоговая политика России в условиях становления рыночной экономики*

Налоговая реформа 1992 г. Формирование в России новой бюджетно-налоговой политики началось с реформы 1992 г. Ее смысл сводился к замене ряда действовавших налогов (характерных для административно-командной системы и фиксированных цен), созданию равных условий деятельности для всех видов хозяйства независимо от форм собственности, превращению налогов в стимул производственной деятельности (особенно в отраслях, создающих товары народного потребления, в малых предприятиях и предприятиях, связанных с научно-техническим прогрессом). В то же время налоговая система должна была препятствовать тем экономическим действиям, в которых общество не заинтересовано. Налоговая политика приобретала юридическое оформление, создавалась налоговая инспекция, которая несла ответственность за выполнение принятых законов.

С января 1992 г. в России введены налог на прибыль предприятий, НДС, акцизы, налог на имущество, подоходный налог с физических лиц.

Налог на прибыль предприятий взимается по ставке 35%, но существуют льготы по нему. Они распространяются на прибыль, направленную на техническое перевооружение, расширение производства, проведение природоохранных мероприятий, содержание объектов здравоохранения, детских учреждений, жилищного фонда, на индивидуальное и коллективное жилищное строительство, благотворительные цели. Однако общая сумма льгот не должна уменьшать сумму налога на прибыль более чем на 50%.

НДС введен вместо налога с оборота и налога с продаж. Он взимается при каждом акте купли-продажи (начиная со стадии производства и до продажи конечному потребителю) с той части стоимости, которая добавляется каждым последующим производителем к стоимости сырья, материалов, товаров, услуг. Были установлены две ставки: 10% — по продовольственным товарам и товарам для детей и 20% — по остальным товарам (первоначальная ставка налога по закону 1991 г. составляла 28%).

Акцизы уплачивают предприятия, реализующие производимые ими товары. Средняя ставка акцизов в 1992 г. составляла 43%. Налог на имущество взимается по ставке 2% стоимости имущества предприятия. Налог с физических лиц (подоходный налог) исчислялся, исходя из совокупного годового дохода. Значительно расширились рамки налогообложения: фактически все граждане привлекаются к уплате налога. Налогообложение осуществлялось по четырем ставкам — 12, 20, 30 и 40%.

Налоговая реформа 1992 г. отражала условия функционирования отечественной экономики того периода. Во-первых, она объективно соответствовала условиям высокой инфляции. В результате в налоговой системе несущественными являются такие налоги, как налог на землю, на капитал; относительно узка база налогообложения, завышены льготы предприятиям. Во-вторых, радикально изменив структуру налоговых поступлений, реформа 1992 г. не смогла коренным образом повлиять на практику взимания налогов, так как основные правовые принципы функционирования налоговой системы и налоговой службы сложились еще в недрах административно-командной экономики. Основную тяжесть налогового бремени несут крупные промышленные предприятия, деятельность которых наиболее открыта и подконтрольна государству. При этом под налогообложение попадает вся прибыль предприятия. Если бы предприятия могли за счет собственной прибыли создавать различного рода резервы, то это позволило бы им использовать их для расширенного воспроизводства, а также на другие цели.

С другой стороны, слабый контроль за сбором налогов создает возможность для уклонения от их уплаты, что не только уменьшает налоговые поступления, но и стимулирует перелив капитала в торгово-посреднические сферы, а также способствует развитию криминального предпринимательства. По оценкам экспертов, из-под налогообложения уводится до 40% всех поступлений фирм. Не дают должного эффекта и действующие налоговые стимулы. Налоговые льготы не способствуют развитию предпринимательской деятельности в сфере производства и, следовательно, росту производительности труда — главной цели рыночных преобразований.

В-третьих, недостаток нашей налоговой системы — ее усложненность. На сегодня в России насчитывается вместе с местными более 100 видов налогов. Громоздкость налоговой системы выражается в том, что при отнесении тех или иных налогов к соответствующей группе имеет значение не то, в какой бюджет зачисляется платеж, а то, органом какого уровня государственного управления введен и регулируется порядок уплаты данного налога.

В-четвертых, не способствуют эффективному функционированию налоговой системы и нецивилизованные действия государства, постоянно меняющего правила экономической игры. В условиях, когда ставки налогообложения меняются по нескольку раз в год, никакая долгосрочная предпринимательская деятельность невозможна, так как государство выступает ненадежным экономическим партнером.

Наконец, многие недостатки налоговой системы вызываются несовершенством законодательства, противоречивостью и запутанностью нормативной базы и процедур налогообложения, отсутствием оперативной связи исполнительной и законодательной властей. Так, на существующую разветвленную систему Федеральной госналогслужбы РФ с подчинением нижестоящих структур вышестоящим органам возло-

жен весь контроль за поступлением всех налогов, включая региональные и местные. У региональных же и местных властей отсутствуют законодательные возможности реально влиять на деятельность территориальных налоговых инспекций.

Отмеченные недостатки отечественной налоговой системы вовсе не означают, что налоговый сюртук всегда не впору. Рыночные преобразования в экономике приводят к эволюционному реформированию налоговой системы, т. е. внесению в налогообложение определенных коррективов, соответствующих происходящим в экономике процессам. В 1996 г. были отменены спецналог и налог на куплю-продажу ценных бумаг, а также упразднено обложение сверхнормативного превышения фонда заработной платы. НДС на оборудование можно списывать на расчеты с бюджетом сразу, а не в течение шести месяцев с момента его покупки, как это было раньше. Также принят закон о существенном упрощении налогообложения малых предприятий: вместо всех основных налогов (федеральных, региональных и местных) налогоплательщик обязуется уплачивать единый налог.

Сегодня отечественная налоговая система по общей структуре, принципам построения и перечню обязательных налоговых платежей в основном соответствует наиболее распространенным в рыночной экономике системам налогообложения. Все действующие в России налоги делятся на три группы: федеральные, региональные и местные. По объекту налогообложения существующие платежи условно разделяют на налоги с доходов (выручки, прибыли), имущества (предприятий и граждан), с определенных видов операций, сделок и деятельности (операции с ценными бумагами). По экономическому содержанию существуют следующие основные группы налогов: косвенные (акцизы, налог на добавленную стоимость), налоги с физических лиц (подоходный налог, налог на имущество, на наследование и на дарение), налоги, связанные с использованием природных ресурсов.

Однако отечественная налоговая система имеет и свои особенности.

Особенности современной налоговой системы России. Структура налогов в России по сравнению со структурой налогов в развитых странах характеризуется более низкой долей подоходного налога с физических лиц (12,3% — Россия и 29,7% — страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в объеме налоговых поступлений 1995 г.) и высокой долей налога на прибыль предприятий (34,3% — Россия и 7,3% — страны ОЭСР в объеме налоговых поступлений 1995 г.). Такая ситуация не способствует расширению производства и развитию предпринимательской активности. К тому же груз налогового давления между различными плательщиками распределен неравномерно.

Преувеличенное внимание уделяется у нас налоговым льготам как средству достижения тех или иных общественных целей. На практике это приводит к искажению экономических приоритетов, сужению доходной базы бюджета и создает дополнительные возможности ухода от налогов.

Особенность российской налоговой системы — чрезмерное преобладание в ней ярко выраженной фискальной направленности. Это проявляется, в частности, в достаточно высоких ставках по некоторым налогам: ставка налога на добавленную стоимость составляет 20%, налога на прибыль — 35%. Проявлением фискальной направленности существующей налоговой системы является также высокий уровень штрафных санкций, что ведет к укрывательству налогов многими налогоплательщиками. Слабо проявляется социально справедливое перераспределение доходов юридических и особенно физических лиц. Регулирующая функция налогов ограничивается в основном стимулированием инвестиций.

Остра проблема собираемости налогов. Сегодня в российской экономической практике введен специальный показатель "собираемость налогов", которого нет ни в одной цивилизованной стране. В настоящее время он составляет около 74%. А это означает, что налогоплательщики вносят в государственную казну на четверть меньше налогов, чем они сами обязались внести.

Более сложное, но эффективное направление пополнения государственной казны — получить в полном объеме налоги с тех налогоплательщиков, кто не хочет их платить, нарушая действующие законы. Для этого прежде всего необходимо решительно выводить на свет так называемую теневую экономику.

В стране сложилась парадоксальная ситуация, когда половина налогоплательщиков вообще не платит налогов, а с другой половины государство пытается взять финансовые ресурсы, включая и не полученные с первой половины. Отсюда огромный налоговый гнет, усиление репрессивных мер в обложении тех, кто не может или не хочет уйти в тень.

В целях реформирования налоговой системы предстоит отменить ряд нерыночных налогов, которые взимаются с выручки, а не с прибыли (например, транспортный налог, сбор на содержание жилищного фонда), а также налоги с целевым направлением (налог на пользователей автомобильных дорог для развития дорожного хозяйства, целевые налоги на содержание милиции и др.). Требуется объединение налогов, имеющих сходную налогооблагаемую базу (например, платежи за право пользования природными ресурсами и акцизы на минеральное сырье). В результате общее число налогов может сократиться в несколько раз. Основным источником доходов для местных бюджетов должны стать имущественные налоги. Вместо действующих сейчас имущественных

налогов предполагается ввести единый налог на недвижимость. В уточнении и корректировке нуждается региональный аспект налоговой системы в связи с усилением позиций регионов и ростом их притязаний на финансовые ресурсы.

Однако налоги, их число и размеры ставок, налогооблагаемая база есть следствие бюджетной политики государства. Уровень налогов определяется прежде всего размером государственных расходов. Непомерно раздутая расходная часть, широкая практика лоббирования в пользу той или иной отрасли, вне зависимости от ее нужности в рыночной экономике, искусственно созданные неплатежи — вот главные пружины, сжимающие налоговый пресс, не позволяющие налоговой системе стать нормой цивилизованной рыночной экономики.

Современные тенденции налоговой политики. На сегодняшний день наблюдаются следующие тенденции в бюджетно-налоговой политике:

1. Сохраняется высокая доля поступлений от косвенных налогов.
2. Возрастают в доходах федерального бюджета доля и объем налогов на внешнюю торговлю.
3. В структуре акцизов увеличивается доля акцизов на газ.
4. Снижается в доходах федерального бюджета доля прямых налогов, и прежде всего налога на прибыль.
5. Уменьшается в доходах федерального бюджета сумма подоходного налога с физических лиц.

К настоящему времени в России созданы правовые гарантии осуществления предпринимательской деятельности, пять лет действует Гражданский кодекс, введена в действие (с 1 января 1999 г.) первая часть Налогового кодекса. С принятием второй части Налогового кодекса будут решаться общие вопросы налоговой реформы: упрощение и изменение налоговой системы, выравнивание условий налогообложения вследствие отмены неэффективных и необоснованных налоговых льгот, ослабление номинального налогового бремени.

Экономическое содержание налоговой реформы должно состоять в том, чтобы распределить налоговое бремя среди налогоплательщиков относительно равномерно, чтобы в налоговом законодательстве России начал действовать сформулированный А. Смитом принцип справедливости налогообложения. Реформа налоговой системы должна быть комплексной, т. е. все предусмотренные в ней механизмы должны запускаться одновременно и в полном объеме. Для этого надо принять два принципиальных политических решения: существенно (примерно на треть) уменьшить налоговую нагрузку, в основном путем снижения налоговых ставок, в первую очередь для товаропроизводителей; одновременно с этим обеспечить уплату всех налогов каждым налогоплательщиком в соответствии с законом.

Нынешние приоритеты и направления налоговой политики требуют создания единой и согласованной налоговой системы. Целью совершенствования налоговой системы должно быть построение стабильной налоговой системы в границах России, развитие налогового федерализма при обеспечении доходов федерального, региональных и местных бюджетов. Налоговая система должна стать рациональной, обеспечивающей сбалансированность общегосударственных и частных интересов. Она должна содействовать развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности, наращиванию национального богатства России и благосостояния ее граждан.

Государственный долг как инструмент воздействия на российскую экономику. К середине 90-х гг. в России был создан развитый инструментарий финансирования государственного долга, в основном соответствующий требованиям не только национального, но и международного финансовых рынков. Прежде всего это государственные краткосрочные облигации (ГКО), облигации федерального займа (ОФЗ), облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ), государственные долгосрочные обязательства (ГДО), золотые сертификаты (ЗС), казначейские обязательства (КО), облигации государственного внутреннего валютного займа (ОГВВЗ). Со второй половины 1995 г. основным источником финансирования дефицита бюджета стали ГКО, ОФЗ, ОГСЗ, а также внешние кредиты международных финансовых организаций (МВФ, МБРР, ЕБРР и др.).

Становление рынка государственных ценных бумаг происходит в условиях переходной экономики, сложности которой (низкая продуктивность производства, недостаточная конкурентоспособность, общая инфляционная ситуация) сказываются на его формировании. Прежде всего наблюдается монополизация финансового рынка. Рынок государственных облигаций как крупнейший и единственно ликвидный в 1995—1998 гг. стал монополистом на финансовом рынке (ГКО и ОФЗ), порождая серьезные диспропорции в развитии всего финансового рынка. Произошел усиленный отток инвестиций из реального сектора в более доходные и менее рискованные операции на рынке государственных ценных бумаг. Высокий уровень доходности гособлигаций инициировал повышение общего уровня цен заемных средств, в том числе банковского кредита. Все это препятствовало перетоку инвестиций в реальный сектор экономики России. Реальные инвестиции вытеснились государственным долгом.

Допуск иностранных инвесторов на рынок ГКО и ОФЗ открыл для российского правительства новые возможности привлечения дополнительных средств в бюджет. Однако размещение внешних займов влияет на рост внешнего долга России, представляющего реальную угрозу для

экономики, так как внешний долг по истечении срока заимствования должен быть реально возвращен вместе с процентами. В 1998 г. внутренний долг России составил 33,0%, а внешний долг — 19,3% ВВП. В результате девальвации рубля в августе 1998 г. государственный долг вырос с 52 до 120% ВВП. Высокое долговое бремя государства порождает бюджетные трудности. Это выражается в росте расходов государства на погашение долга. Если в 1996 г. на это пошло 16% бюджетных расходов, то в 1997 г. — 31, а в первом полугодии 1998 г. — 36%. Подобная ситуация означает долговой кризис, так как государство несет большие обязательства как перед внутренними, так и перед иностранными кредиторами. Кроме того, через высокодоходные государственные ценные бумаги (ГКО и ОФЗ) государство способствовало росту размеров фиктивного капитала, оторванного от реального сектора экономики, который играет решающую роль в народном хозяйстве (определяет рост экономики или спад, улучшение благосостояния или нищету населения).

Растущий государственный долг России связан не с государственным регулированием экономической конъюнктуры и стремлением обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства, а с кризисными явлениями в экономике. Вследствие этого становится проблематичным использование в настоящее время в России дефицитного финансирования в качестве инструмента ускорения экономического развития.

В целом бюджетная политика государства в России сегодня малоэффективна, основной причиной чего является низкая эффективность налоговой системы, безынфляционное финансирование дефицита государственного бюджета, а также неудовлетворительная работа всех ветвей власти федерального уровня по совершенствованию и использованию законов. Неэффективность государственной политики присуща подавляющему большинству стран с переходной экономикой.

Глава 5
Денежно-кредитная политика

Денежно-кредитная политика в настоящее время — одна из форм косвенного воздействия государства на экономику. Она основывается на теоретических представлениях ученых-экономистов о роли денег в экономике и их влиянии на основные макроэкономические параметры: экономический рост, занятость, цены, платежный баланс. В современных теориях деньги все чаще рассматриваются как активный фактор воспроизводственного процесса, а сама теория денег[1] стала важнейшей частью макроанализа.

5.1. *Теоретические основы денежно-кредитной политики*

Проблема государственного регулирования рыночной экономики, в том числе и методами денежно-кредитной политики, не имела практического значения вплоть до 30-х гг. XX в., пока экономику ведущих стран Европы и Северной Америки не поразил разрушительный кризис.

Неоклассическая школа. Экономисты классической (неоклассической) школы последней трети XIX — начала XX в. свято верили в эффективную саморегулирующуюся и саморазвивающуюся рыночную экономику, отрицали необходимость широкомасштабного государственного вмешательства в экономические процессы, а деньги рассматривали лишь как оболочку для номинального выражения реальных величин, таких, как выпуск продукции, доходы, инвестиции и пр.

[1] Теория денег (монетаристская теория) — раздел экономической теории, изучающий воздействие денег и денежно-кредитной политики на состояние экономики в целом.

Они считали, что реальный объем производства определяется имеющимися у общества основными факторами производства: трудовыми ресурсами, производственными мощностями, природными ресурсами, т. е. факторами, изменяющимися лишь в долгосрочном периоде. В частности, многие экономисты этой школы полагали, что объем производства и скорость обращения денег имеют тенденцию стремиться к естественному уровню и не зависят от воздействия денег и денежной политики. Изменение количества денег в экономике способно оказать влияние лишь на уровень внутренних цен. Придерживаясь количественной теории денег, существенный вклад в модернизацию которой внес видный представитель математической школы И. Фишер (1867—1947 гг.)[1], неоклассики доказывали, что пропорциональное изменение номинального количества денег вызовет лишь пропорциональное изменение абсолютного уровня цен. Поэтому они делали вывод о неэффективности денежной политики и призывали правительство заботиться прежде всего о сбалансированном государственном бюджете, не допуская его дефицита, и о сбалансированном платежном балансе.

Мировой экономический кризис 1929—1933 гг. поставил под сомнение основные положения неоклассической теории, которая фактически исключала возможность затяжных кризисов и вынужденной безработицы в рыночной экономике. Он обнаружил также, что классическая количественная теория денег и цен, оперирующая на долгосрочных временных интервалах, оказалась неспособной разрешить проблемы, вызванные кризисом. Для борьбы с безработицей правительства США, Великобритании и других развитых государств стали использовать меры государственного регулирования, не вписывающиеся в ортодоксальную неоклассическую доктрину.

Кейнсианская модель денежно-кредитного регулирования. Наиболее известным теоретическим обоснованием широкомасштабного государственного вмешательства в рыночную экономику стала книга Дж. Кейнса "Общая теория занятости, процента и денег" (1936 г.). Кейнс произвел настоящую революцию в макроэкономике, радикально изменившую взгляды экономистов и правительства на деловые циклы и экономическую политику.

Новая экономическая теория исходила из того, что современная рыночная экономика, автоматически стремясь к равновесию, может

[1] В экономической теории хорошо известно математическое уравнение обмена И. Фишера $MV = PQ$, где M — количество денег в обращении, V — скорость обращения денег, P — уровень цены, Q — уровень реального объема производства. MV характеризует предложение денег в экономике, PQ — спрос на деньги.

попасть в состояние равенства совокупного спроса и совокупного предложения, при котором фактический выпуск продукции оказывается гораздо ниже потенциального и значительная часть рабочей силы состоит из вынужденно безработных.

В отличие от классиков Дж. Кейнс считал, что экономика надолго может "застрять" в ситуации низкого выпуска и хронической безработицы, поскольку вследствие негибкости цен и заработной платы отсутствует механизм, посредством которого быстро восстанавливалась бы полная занятость и обеспечивалось полное использование производственных мощностей.

Причину попадания экономики в ловушку равновесия в условиях неполной занятости Дж. Кейнс видел в недостаточном совокупном спросе и считал, что правительство может воздействовать на состояние экономической активности, используя методы денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики для изменения совокупного спроса.

В кейнсианской теории совокупного спроса решающее значение отводится инвестиционному спросу. Колебания в инвестициях вследствие действия эффекта мультипликатора вызовут большие изменения в производстве и занятости. Среди важнейших факторов, определяющих уровень инвестиций в экономике, Дж. Кейнс выделяет процентную ставку, поскольку последняя представляет собой издержки получения кредита для финансирования инвестиционных проектов. Рост процентной ставки при прочих равных условиях будет уменьшать уровень планируемых инвестиций, а следовательно, будут падать объем производства и занятость.

Цепь функциональных зависимостей можно выразить следующим образом: рост денежной массы вызывает падение процентной ставки, это приводит к росту инвестиций, а следовательно, дохода и занятости. Кейнс рассматривал влияние процентной ставки на инвестиционную политику как рычаг, посредством которого условия денежного обращения воздействуют на экономику в целом. Вот почему анализ денежного рынка, где в результате взаимодействия спроса и предложения денег устанавливается процентная ставка, является важной составной частью кейнсианской теории. Раскрывая механизм изменения процентной ставки, Дж. Кейнс отверг классическую количественную теорию спроса на деньги и представил свою точку зрения, согласно которой деньги — один из видов богатства, а желание хозяйствующих субъектов хранить часть активов в форме денег определяется так называемым предпочтением ликвидности.

Кейнс рассматривал спрос на деньги как функцию двух переменных величин: номинального национального дохода и процентной став-

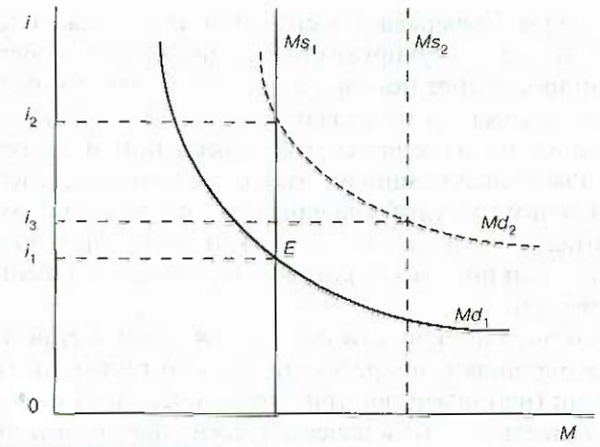
ки, потому что считал, что совокупный спрос на деньги включает два элемента. Первый элемент — трансакционный спрос, или спрос на деньги как средство обращения, т. е. спрос на деньги для сделок, покупки товаров и услуг. Он учитывает трансакционный мотив, когда деньги нужны для осуществления запланированных расходов, и мотив предосторожности, который обусловливает необходимость иметь деньги для возможности реализовать неожиданные потребности. Трансакционный спрос зависит от уровня национального дохода: чем больше номинальный национальный доход, тем выше уровень расходов, так как люди вступают в большое число сделок и им необходимо иметь больше ликвидных средств.

Принципиально новым у Кейнса является введение в совокупный спрос на деньги второго элемента — спекулятивного спроса, связанного с куплей-продажей ценных бумаг. Наличие спекулятивного спроса на деньги обусловлено тем обстоятельством, что люди в каждом конкретном случае сами определяют, какую долю дохода направить на потребление, а какую на сбережения, а также в какой форме хранить сбережения. Сбережения, представленные в ценных бумагах, приносят доход. Однако владение ими связано с риском, так как изменение процентной ставки приведет к изменению курса ценных бумаг. Поскольку курс ценных бумаг обратно пропорционален процентной ставке, то, когда она повышается, рыночная стоимость ценных бумаг снижается. Более того, ожидается, что, достигнув "естественного уровня", процентная ставка в будущем начнет падать и ценные бумаги можно будет продать с выгодой и по более высокой цене. Естественно, что каждый хозяйствующий субъект, инвестирующий активы, предпочтет вкладывать деньги в ценные бумаги, вследствие чего спекулятивный спрос на деньги будет отсутствовать. Наоборот, при низкой процентной ставке ожидается ее будущий рост, что приведет к снижению курса ценных бумаг и вызовет потери капитала держателей ценных бумаг. В этих условиях возникает всеобщее стремление к ликвидности, отказ от кредитования экономического роста путем инвестиций в ценные бумаги, и спекулятивный спрос на деньги растет.

Согласно трудам Дж. Кейнса, спекулятивный мотив формирует обратную связь между величиной спроса на деньги и ссудной процентной ставкой.

Функциональную зависимость спроса на деньги можно определить следующим образом: номинальный спрос на деньги зависит от номинального национального дохода и номинальной процентной ставки.

Предложение денег в экономике определяется политикой Центрального банка и постоянно в краткосрочном периоде.



Md — совокупный спрос на деньги;
Ms — предложение денег;
E — точка равновесия денежного рынка;
i — равновесная процентная ставка.

Рис. 1. Зависимость номинальной процентной ставки *i* от количества денег в обращении *M*

Механизм формирования процентной ставки на денежном рынке можно представить графически (рис. 1):

увеличение уровня номинального дохода сдвигает кривую спроса на деньги вправо, в положение Md_2, что при прочих равных условиях вызовет рост номинальной процентной ставки (i_2).

Увеличение предложения денег сдвинет кривую Ms_1 вправо, в положение Ms_2, и соответственно понизит равновесную процентную ставку до значения (i_3).

Используя методы денежно-кредитной политики, государство может оказывать воздействие на процентную ставку, а через нее на уровень инвестиций, поддерживая полную занятость и обеспечивая экономический рост.

Однако Дж. Кейнс и его последователи отдавали приоритет бюджетно-налоговой политике. Для объяснения этого можно привести несколько причин.

Во-первых, попадание экономики в особое состояние, при котором увеличение предложения денег не вызывает изменения национального дохода. Этот случай назван "ловушкой ликвидности" и достаточно подробно проанализирован известным английским экономистом Дж. Хиксом.

"Ловушка ликвидности" означает, что процентная ставка находится на достаточно низком уровне и изменение ее возможно только в сторону увеличения. В этих условиях владельцы денег не будут стремиться к

их инвестированию. Складывается ситуация, когда даже очень низкая процентная ставка не стимулирует инвестиции и не способствует росту дохода. Весь прирост денег поглощается спекулятивным спросом, т. е. деньги оседают на руках, а не вкладываются в экономику. Поскольку процентная ставка не изменяется, то инвестиции и доход остаются постоянными. Рыночный механизм самостоятельного оживления не срабатывает. Необходим импульс извне рыночной системы. Выход из этой ситуации, считали кейнсианцы, возможен лишь при подключении бюджетно-налоговой политики, которая послужит "локомотивом" для частных инвестиций.

Во-вторых, в оценке скорости обращения денег Кейнс исходил из того, что она изменчива и непредсказуема, в том числе и на коротких отрезках времени (например, внутри экономического цикла). Поэтому нельзя рассматривать деньги в качестве важнейшего фактора, определяющего динамику объема производства, занятости и цен.

И наконец, в-третьих, Дж. Кейнс считал, что цены в рыночной экономике негибкие, поэтому все экономические показатели он выражает в неизменных величинах заработной платы.

Исследовав каналы, по которым фискальная и денежно-кредитная политика правительства воздействует на состояние экономики, и исходя из теоретических предпосылок, Кейнс сделал вывод о том, что в условиях депрессии методы монетаристского подхода к регулированию и стимулированию экономики потерпели крах. Изменения налоговой системы и структуры государственных расходов он считал более эффективными способами стабилизации экономики. Этот вывод привел последователей Кейнса к провозглашению известного тезиса: "деньги не имеют значения". При этом ранние кейнсианцы, исходя из "ловушки ликвидности", считали монетарную политику неэффективной и подчеркивали абсолют фискальной политики.

Поздние кейнсианцы считали также эффективной и денежно-кредитную политику. Предпочтение отдается смешанной монетарно-фискальной политике: сравнительно жесткая фискальная и легкая монетарная, при этом последней отводится роль приспосабливающейся политики, сопровождающей мероприятия бюджетно-налогового регулирования. Денежно-кредитная политика необходима для того, чтобы удержать процентную ставку на низком уровне и поощрять инвестиции: прирост предложения денег будет противодействовать росту процентной ставки и таким образом не допускать вытеснения частного инвестирования, снижать эффект "выталкивания" при увеличении государственных расходов.

Монетаристская количественная теория денег. Послевоенный период вплоть до конца 60-х — начала 70-х гг. отмечен самыми благоприятны-

ми процессами социально-экономического развития ведущих западных стран за все предшествующие 100 лет. Однако на рубеже 60—70-х гг. обнаружились просчеты кейнсианской концепции экономического регулирования.

Они состоят в недооценке опасности развития инфляции, преувеличении роли прямых государственных инвестиций и бюджетных методов регулирования конъюнктуры, переоценке реального эффекта дефицитного финансирования.

Дискредитация и кризис кейнсианства способствовали реабилитации роли денег в экономике и реанимированию на время забытых монетарных теорий. М. Фридмен и его последователи, известные в экономическом мире как монетаристы[1], разработали современную количественную теорию денег, которая стала чрезвычайно популярной в 70-е гг.

Монетаристы расходятся с кейнсианцами не только в вопросах роли денег в экономике, но и прежде всего в оценке функционирования рыночного хозяйства в целом. Они считают, что рыночная экономика довольно устойчива и рыночный механизм способен самостоятельно восстанавливать экономическое равновесие. Поэтому монетаристы выступают против активного вмешательства государства в экономику, отстаивают принципы свободной конкуренции вообще и в денежной сфере в особенности. Деньги рассматриваются монетаристами как решающий фактор развития производства. Чрезмерное государственное регулирование денежно-кредитной сферы может спровоцировать, по их мнению, экономический кризис. Доказательство этому они находили не только в кризисах середины 70-х — начала 80-х гг.

Недооценка роли денег, и денежного обращения в частности, неспособность Федеральной резервной системы (ФРС) США предотвратить резкое сокращение количества денег в обращении в конце 20-х гг. существенно усилили, по мнению М. Фридмена, негативные стороны экономического спада. М. Фридмен был убежден, что деньги и денежное обращение всегда имели очень большое значение для развития экономики и игнорирование монетарной теории или неправильное использование ее постулатов в ходе чрезмерного государственного регулирования способно нанести общественному хозяйству огромный вред.

Анализ деловых циклов и денежного обращения позволил М. Фридмену и его единомышленникам существенно модернизировать классическую количественную теорию денежного обращения, особенно для краткосрочных временных интервалов. Так, монетаристы, рассматривая скорость обращения денег как переменную величину, считают, что

[1] Монетаризм — школа экономической мысли, акцентирующая внимание на изменениях в количестве денег в обращении как определяющей функции цен, доходов и занятости.

предлагаемая ими теория позволяет предсказать поведение этой переменной. В качестве основных факторов, определяющих скорость обращения денег, они выделяют ожидаемый уровень инфляции и процентную ставку. Монетаристы также выявили взаимосвязь между изменением темпов роста денежной массы, реального и номинального ВНП и показали, что изменение темпов роста денежной массы влияет на реальный объем производства быстрее, чем на цены. Например, в пределах одного делового цикла темпы роста денежной массы в обращении после некоторой задержки, обычно в несколько месяцев, вызывают изменения в темпах роста номинального ВНП. Сначала значительная часть изменений в номинальном ВНП отражает изменения в реальном ВНП, т. е. изменения в реальном количестве товаров и услуг, производимых в экономической системе. В дальнейшем, если темпы роста денежной массы значительно превосходят среднегодовые темпы экономического роста, существенную часть изменений в номинальном ВНП составляют изменения абсолютного уровня цен. Таким образом, ускорение роста номинального ВНП, вызванное увеличением денежной массы, лишь вначале приобретает форму возрастающего реального объема производства, сопровождающегося уменьшением безработицы. Впоследствии замедление темпов роста реального производства приводит к тому, что рост цен поглощает все большую часть влияния на экономику, обусловленного изменением темпов роста денежной массы. При замедлении темпов роста денежной массы замедляются в обратном порядке соответствующие изменения номинального и реального ВНП.

Новые исследования представителей монетаристского направления дали ключи к пониманию влияния денежной политики государства на состояние экономики, позволили объяснить такое ранее не наблюдавшееся экономическое явление, как стагфляция, или одновременное существование высокой безработицы и высокой инфляции, что совершенно противоречило кейнсианской теории, и наконец предложить соответствующие рекомендации по денежно-кредитной политике государства.

Исходя из того, что хорошие намерения слишком часто выполняются неправильно, монетаристы выступили против проведения активной денежной политики, направленной на стабилизацию одновременно предложения денег и процентной ставки.

Кейнсианскую концепцию они считали ошибочной и внутренне противоречивой. Поэтому главным объектом регулирования, по их мнению, должна быть не процентная ставка, а темпы роста предложения денег. Центральный банк должен проводить в жизнь постоянную предсказуемую денежную политику и следовать простому правилу постоянного роста денежной массы. Темпы роста денежной массы должны быть достаточными, чтобы, с одной стороны, обеспечивать рост реального

ВНП, а с другой стороны, не вызывать инфляционных процессов в экономике.

В 70-е — начале 80-х гг. практическое применение монетаристских рецептов позволило выработать довольно эффективные меры борьбы с инфляцией. В то же время стабилизация инфляционных процессов, изменения финансовых институтов и переход к новому качеству экономического роста в 80-е гг. значительно снизили актуальность монетаристских рецептов денежной политики, разработанных в инфляционный период предыдущего десятилетия. Однако во многом благодаря научным достижениям монетаристов экономисты навсегда распрощались с утверждением "деньги не имеют значения".

Современная денежная теория все более приобретает синтетические формы моделей, включающих элементы кейнсианства, монетаризма, неоклассической "экономики предложения" и др.

В целом же в экономической науке сформировалось направление, получившее название "неоклассический синтез", которое включает разнообразные точки зрения по ряду вопросов теории и практики функционирования современной смешанной экономики.

5.2. *Механизм и инструменты воздействия Центрального банка на предложение денег в экономике*

Исходный момент денежно-кредитной политики — изменение величины реального предложения денег в результате проведения Центральным банком соответствующей политики. Механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике обусловлен природой функционирования современной кредитно-банковской системы, способностью коммерческих банков увеличивать или уменьшать денежную массу путем кредитной эмиссии.

Механизм кредитной эмиссии. Существенным отличием банка от любого другого кредитно-финансового института является то, что, создавая депозиты и выдавая кредиты, он увеличивает количество денег в экономике, т. е. влияет на объем денежной массы.

Денежная масса — это сумма общепризнанных платежных средств в экономике страны. В современных условиях она складывается из наличных денег в обращении и депозитов в банках, которые экономические агенты используют для оплаты сделок.

Если денежную массу обозначить как M, наличные деньги в обращении — C и депозиты — Д, то

$$M \equiv C + \text{Д}.$$

Современная банковская система — это система с частичными резервами: только часть депозитов хранят в виде резервов, а остальные используют для выдачи кредитов и других активных операций. Выдавая кредиты, банки тем самым позволяют заемщикам использовать эти средства для сделок, следовательно, сумма платежных средств увеличивается на величину предоставленного кредита, т. е.

$$M = C + Д + K,$$

где K — объем кредитов, выданных банками.

Процесс эмиссии платежных средств в рамках системы коммерческих банков называется *кредитной эмиссией*. Размеры выдаваемых кредитов в банковской системе зависят от суммы депозитов и величины резервов. Если предположить, что все платежные средства хранятся в банке, то денежная масса тем больше, чем меньше норма резервов r.

Норма резервов представляет собой отношение суммы резервов R к величине депозитов Д:

$$r = (R \,/\, Д)\ 100\%.$$

Функционирование системы коммерческих банков в условиях безналичных расчетов приводит к тому, что выдача кредита одним банком вызывает мультипликативный эффект (эффект умножения), когда процесс длится до использования в качестве кредита последней денежной единицы[1].

Коэффициент, показывающий, во сколько раз банки увеличивают предложение денег в экономике при условии, что все деньги хранятся в банке, называется депозитным (банковским) мультипликатором m, и его можно представить как

$$m = 1 \,/\, r.$$

Прирост денежной массы в обращении вследствие кредитной деятельности банков можно выразить как

$$\Delta M = (1 \,/\, r)\ \Delta Д, \text{ или } \Delta M = m\Delta Д,$$

где ΔД — прирост депозитов, или увеличение ресурсов коммерческих банков, а m — депозитный мультипликатор.

[1] О механизме кредитной мультипликации подробнее см. учебник: *Агапова Т.А., Серегина С.Ф.* Макроэкономика. М., 1997 и др.

В реальной жизни, однако, население и фирмы не все деньги хранят в банках, а часть держат в виде наличности. Вследствие этого способность банков увеличивать денежную массу в обращении зависит не только от нормы резервов, но и от поведения населения, его доверия к банковской системе.

В целом же объем денежной массы в обращении изменяется в результате операций Центрального банка, который устанавливает норму обязательных резервов; коммерческих банков, которые определяют размеры выдаваемых кредитов, а также решений небанковского сектора.

Поведение населения будет характеризовать отношение d наличных денег к сумме депозитов в коммерческих банках, т. е.

$$d = C \,/\, Д.$$

Коэффициент, характеризующий степень воздействия коммерческих банков на объем денежной массы в обращении с учетом роли Центрального банка, а также возможного оттока части денег с депозитов банковской системы в наличность, называется денежным мультипликатором.

Обозначив его как m^*, можем записать формулу

$$m^* = \frac{1 + d}{d + r}.$$

Общая модель предложения денег строится с учетом операций Центрального банка, коммерческих банков, а также решений небанковского сектора.

Механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике покажем, используя уравнение основных составляющих денежной массы:

$$M = m^* B,$$

где B — денежная база.

Денежная база (или деньги повышенной эффективности) — это сумма денег, выпущенных в обращение, плюс резервы коммерческих банков, хранящиеся на депозитах в Центральном банке.

Данное уравнение позволяет выявить два фактора, влияющих на величину денежной массы. Первый фактор — это изменение денежной базы. Через денежную базу Центральный банк оказывает непосредственное влияние на предложение денег в экономике, изменяя прежде всего величину резервов коммерческих банков.

Второй фактор, через который Центральный банк может контролировать предложение денег в экономике, — изменение нормы обяза-

тельных резервов, которое вызывает изменение денежного мультипликатора.

Механизм воздействия Центрального банка на объем денежной массы в экономике предполагает, таким образом, первоначальную модификацию денежной базы вследствие операций Центрального банка и последующее изменение предложения денег в системе коммерческих банков вследствие действия эффекта мультипликатора.

Корректировку величины денежной массы Центральный банк осуществляет, используя различные инструменты прямого и косвенного регулирования, с помощью которых влияет на размеры денежной базы и денежного мультипликатора.

Формы и инструменты регулирования предложения денег. Прямое регулирование предложения денег в экономике предполагает установление лимитов кредитования, процентных ставок, объема выдаваемых кредитов и пр. Используется оно, как правило, в условиях неразвитости банковской системы и денежного рынка в целом, в периоды усиления инфляции или финансовых кризисов.

В современных условиях в странах с развитой рыночной экономикой преимущественно используются три основных инструмента, с помощью которых Центральный банк осуществляет косвенное регулирование денежно-кредитной сферы: операции на открытом рынке, учетная ставка и норма обязательных резервов.

Проводя операции на открытом рынке и изменяя учетную ставку, Центральный банк влияет непосредственно на денежную базу. Изменение нормы обязательных резервов, как уже отмечалось, воздействует на процесс мультипликации.

Операции на открытом рынке — купля или продажа Центральным банком государственных ценных бумаг, как правило, на вторичном рынке, так как подобная деятельность Центрального банка на первичном рынке носит инфляционный характер и ограничена или запрещена законом во многих странах.

Покупая ценные бумаги у частного лица или коммерческого банка, Центральный банк увеличивает резервы коммерческих банков, находящиеся на их корреспондентских счетах, соответственно растет денежная база. Получив дополнительные ресурсы, коммерческие банки увеличивают объемы выдаваемых кредитов, включается механизм кредитной эмиссии и сопровождающего ее мультипликативного расширения денежной массы:

$$\Delta M = m^* \Delta B.$$

Если Центральный банк продает ценные бумаги, то процесс протекает в обратном направлении и происходит уменьшение денежной массы.

Изменение учетной ставки. Увеличение ресурсов коммерческих банков может также происходить, если Центральный банк предоставляет кредиты коммерческим банкам. Процесс кредитования коммерческих банков Центральным банком называется рефинансированием. Ставка, по которой Центральный банк выдает кредиты коммерческим банкам, называется учетной ставкой (если кредит в основном предоставляется в форме учета векселей) или ставкой рефинансирования (при других методах кредитования).

Ссуды Центрального банка попадают на резервные счета коммерческих банков, увеличивают суммарные резервы банковской системы, расширяют денежную базу и образуют основу мультипликативного изменения предложения денег.

Повышение учетной ставки (ставки рефинансирования) означает удорожание ресурсов, которые банки могут получить путем заимствований у Центрального банка, что приводит к сокращению их объемов, а следовательно, к уменьшению ссудных операций коммерческих банков. В то же время, приобретая более дорогие ресурсы, банки повышают свои ставки по кредитам. Условия кредитования ухудшаются, кредиты становятся менее доступными, происходят кредитное сжатие и удорожание денег. Предложение денег в экономике снижается.

Снижение учетной ставки косвенно способствует росту денежной массы в обращении.

Изменение нормы обязательных резервов. Обязательные резервы — это часть суммы депозитов, которую коммерческие банки должны хранить на специальных счетах в Центральном банке и не могут использовать для осуществления активных операций, и прежде всего кредитования.

Впервые практика обязательных резервов была официально введена в 1913 г. в США при создании ФРС. Впоследствии ФРС получила право пересматривать норму обязательных резервов.

После второй мировой войны принцип изменяющихся обязательных резервов был введен центральными банками многих развитых стран.

Обязательные резервы представляют собой минимальный размер резервов, которые должны иметь коммерческие банки, и выполняют две функции. Во-первых, они должны обеспечивать необходимый уровень ликвидности коммерческих банков для бесперебойного выполнения платежных обязательств по возвращению депозитов вкладчикам и проведения расчетов с другими банками. Во-вторых, они являются инструментом Центрального банка для регулирования денежной массы. Изменение нормы обязательных резервов непосредственно влияет на величину кредитно-финансового потенциала коммерческих банков. Чем выше норма обязательных резервов, тем меньше сумма ресурсов для выдачи кредитов, тем меньше кредитная эмиссия.

На предложение денег в экономике изменение нормы обязательных резервов влияет через изменение денежного мультипликатора. Увеличение нормы обязательных резервов уменьшает денежный мультипликатор и снижает степень воздействия коммерческих банков на объем денежной массы в обращении. Понижение резервных требований высвобождает часть ресурсов коммерческих банков для осуществления кредитных операций, усиливает мультипликационный эффект и приводит к росту предложения денег.

В современных условиях в различных странах основные инструменты денежно-кредитной политики используются с разной степенью активности. Например, в развитых странах наблюдается тенденция к отходу от активного использования резервных требований Центрального банка в качестве регулирующего инструмента. Практика показала, что использовать этот инструмент необходимо очень осторожно вследствие его жесткости.

Норма обязательных резервов не может часто изменяться, так как это нарушает конкурентное равновесие между банками и другими финансовыми посредниками. Изменение нормы обязательных резервов может вызвать резкие изменения в объеме "работающих" активов банков и повлиять на их финансовое состояние.

При увеличении резервных требований коммерческие банки вынуждены держать большую долю активов в форме, не приносящей процентов, и тем самым нести потери из-за падения своей доходности. В связи с этим центральные банки, заинтересованные в устойчивости банковской системы, прибегают к изменению нормы обязательных резервов очень редко или вообще стараются ее не изменять.

Использование учетной ставки (ставки рефинансирования) в качестве инструмента денежно-кредитной политики также имеет свои особенности. Дело в том, что объем кредитов, получаемых коммерческими банками в центральных банках, обычно составляет незначительную долю привлекаемых ими средств. Поэтому изменение учетной ставки — прежде всего индикатор денежной политики Центрального банка. В условиях стабильного экономического развития, как правило, не происходит резкого изменения курса, а следовательно, и частого изменения учетной ставки. Иногда даже, как, например, в США, учетная ставка изменяется вслед за движением процентных ставок на рынке капиталов, с тем чтобы разница между учетной ставкой и рыночной ставкой была не слишком велика. Таким образом, в развитых странах основным активным инструментом оперативного регулирования предложения денег в экономике являются операции на открытом рынке.

В целом же методы и инструменты денежно-кредитной политики в той или иной стране определяются сложившимися традициями или законами и зависят от степени развития кредитно-банковской системы, а также финансовых рынков.

5.3. *Цели и эффективность денежно-кредитной политики*

Система целей денежно-кредитной политики. Денежно-кредитная политика — одно из основных средств воздействия государства на экономические процессы. Как система согласованных мероприятий в области денежного обращения и кредита эта политика направлена на регулирование основных макроэкономических показателей. Конечные цели денежно-кредитной политики: обеспечение стабильности цен, полная занятость, рост реального объема производства, устойчивый платежный баланс. Достижение этих целей — глобальная задача. Текущая денежно-кредитная политика ориентируется на более конкретные цели, отражающие ее специфику. В связи с этим выделяют промежуточные цели, регулирующие значение ключевых переменных в денежной системе на достаточно продолжительных временных интервалах (год и более). К ним относятся: денежная масса, процентная ставка, обменный курс. И наконец каждодневные последовательные действия Центрального банка направлены на достижение так называемых тактических целей. Последние определяют характер денежно-кредитной политики. Жесткая монетарная политика в качестве цели предполагает поддержание на определенном уровне денежной массы. Цель, преследующая фиксацию процентной ставки, характерна для гибкой денежно-кредитной политики.

Осуществляя политику, направленную на обеспечение экономической стабильности в государстве, правительства и центральные банки разрабатывают основные направления денежно-кредитной политики на определенный срок, формулируют промежуточные цели, достижение которых обеспечивает выполнение задачи более высокого порядка, корректируют и конкретизируют выполнение тактических целей.

Промежуточные цели в различных концепциях денежно-кредитного регулирования. В кейнсианской концепции в качестве основных целей выделяют борьбу либо с безработицей, либо с инфляцией. Безработица — следствие спада производства, обусловленного недостаточным совокупным спросом, важнейшим компонентом которого является инвестиционный спрос. Поэтому наряду с мероприятиями бюджетно-налогового регулирования денежно-кредитная политика предполагает стимулирование инвестиций через поддержание относительно невысокой процентной ставки. В этих условиях Центральный банк в качестве промежуточной цели выдвигает рост предложения денег в экономике. Для ее реализации Центральный банк, используя основные инструменты, снижает норму обязательных резервов и учетную ставку, активно, на льготных условиях покупает государственные ценные бумаги

у коммерческих банков и частных лиц. Коммерческие банки, получив дополнительные ресурсы, предлагают их на рынке в качестве кредитов.

Увеличение предложения ссудного капитала при прочих равных условиях вызовет падение его цены и сделает заемные средства более доступными и привлекательными для производителей. Таким образом, снижение процентной ставки создает благоприятные условия для инвестиций, а расширение производства приведет к сокращению безработицы. Эта денежно-кредитная политика получила название политики дешевых денег.

Борьба с инфляцией требует проведения политики дорогих денег, в основе которой лежит сжатие денежной массы. Для этого Центральный банк повышает резервные требования и учетную ставку, в ходе операций на открытом рынке продает государственные ценные бумаги. Сокращение предложения денег вызывает рост процентной ставки и соответственно удорожание финансовых ресурсов. В целом политика дорогих денег направлена на ограничение кредитования новых проектов, снижение инвестиционной активности и темпов роста производства.

Кейнсианцы рассматривали инфляцию лишь в условиях полной занятости и полного объема производства и связывали ее с чрезмерным по сравнению с потенциальными возможностями экономики совокупным спросом. В условиях высокой экономической конъюнктуры избыток совокупного спроса повышает цены. Следовательно, при прочих равных условиях мероприятия денежно-кредитной политики должны снизить деловую активность, сократить производственную деятельность, что будет способствовать падению темпов роста инфляции.

В целом же экономическая нестабильность, проявляющаяся в той или иной форме, представляется результатом несбалансированности темпов роста естественного уровня реального производства и роста совокупного спроса. Проведение денежно-кредитной политики, направленной на достижение главной задачи — экономического роста при стабильных ценах и полной занятости, требует выбора такой конкретной промежуточной цели, которая наилучшим образом корректирует соответствие совокупного спроса темпам роста реального ВНП.

Денежно-кредитная политика вписывалась в концепцию "точной настройки" экономической системы, что предполагало активные действия Центрального банка в изменяющейся экономической ситуации. Против свободной денежно-кредитной политики, призванной обеспечить "точную настройку" экономики, выступили монетаристы. М. Фридмен, например, считал, что деньги слишком важны, чтобы позволять центральным банкам манипулировать ими по своему усмотрению.

Классический монетаризм исходит из того, что единственной подходящей промежуточной целью монетарной политики может быть достижение стабильных темпов роста денежной массы. Эти темпы должны соответствовать темпам роста естественного уровня реального ВНП. Поддержание плановых темпов роста денежной массы называется таргетированием.

Монетарная политика в классическом понимании имела место в США только в период между октябрем 1979 и октябрем 1982 г. 6 октября 1979 г. Комитет по операциям на открытом рынке ФРС объявил об изменениях в монетарной политике, обусловленных возможностью нарастания инфляции и неуверенностью в эффективности установления плановых уровней процентных ставок. Было прекращено использование межбанковской процентной ставки в качестве тактической цели, а новой промежуточной целью стал темп роста узкого денежного агрегата М1 (включает наличные деньги в обращении и депозиты до востребования в коммерческих банках).

Новый подход к денежно-кредитной политике основывается на монетаристском предположении о том, что инфляция всегда и везде является результатом повышения темпов роста денежной массы по отношению к темпам роста реального производства. Однако попытка проведения политики монетарного таргетирования косвенными методами имела неблагоприятные результаты, и в США от этого отказались в октябре 1982 г. после трех лет использования. Практика показала, что воздействие монетарных властей на денежную массу осуществляется главным образом через спрос на деньги, а для этого существуют более эффективные инструменты, например процентные ставки, хотя во всех случаях сохраняется элемент неопределенности.

Отказавшись следовать простому правилу роста денежной массы, регулирующие органы тем не менее до настоящего времени испытывают влияние монетаризма в проведении денежно-кредитной политики в смысле настойчивой антиинфляционной ее направленности.

Вопрос же об эффективных промежуточных целях монетарной политики по-прежнему остается дискуссионным. Правительства и центральные банки различных стран, исходя из того, что ни одну цель из всех возможных промежуточных целей денежно-кредитной политики нельзя рассматривать как идеальную, берут под контроль целый ряд параметров экономической системы. Это и показатели денежной массы, условия и объемы предоставляемых кредитов, обменный курс, динамика индексов цен и др.

Противоречивость денежно-кредитного регулирования. Опыт проведения денежно-кредитной политики в различных странах в течение нескольких десятилетий позволяет выявить ее сильные и слабые стороны, определить факторы, оказывающие влияние на ее эффективность. С одной стороны, согласованная с правительством в рамках общих

направлений регулирования экономики и проводимая Центральным банком денежно-кредитная политика отличается гибкостью.

Во всех странах с развитой рыночной структурой центральные банки обладают известной независимостью от правительства и могут оперативно принимать решения по корректировке денежно-кредитной политики в зависимости от меняющейся экономической ситуации.

Проведение центральными банками текущих мероприятий в денежно-кредитной сфере не связано с продолжительными процедурами согласований и принятием специальных распоряжений органами государственной власти. Самостоятельность центральных банков в проведении денежно-кредитной политики позволяет также успешно противостоять давлению со стороны политиков, когда краткосрочные политические цели правительства вступают в противоречие с основной стратегической линией макроэкономического регулирования[1]. Все это делает денежно-кредитную политику чрезвычайно привлекательным инструментом государственного регулирования экономики.

С другой стороны, в проведении денежно-кредитной политики возникают серьезные ограничения, которые таят в себе опасность ухудшения экономической ситуации.

Во-первых, это обусловлено общими особенностями использования косвенных методов регулирования, когда одни и те же мероприятия, проводимые государственными органами, обеспечивая положительный эффект на одних рынках, могут вызвать отрицательные последствия на других рынках. Например, политика дорогих денег снижает темпы инфляции, обеспечивая стабилизацию на финансовых рынках. В то же время она способна понизить объем кредитов, ухудшить условия инвестирования, вызвать падение темпов экономического роста и усилить безработицу. В связи с этим при проведении денежно-кредитной политики важно уметь предвидеть возможные негативные последствия и принять меры для их нейтрализации.

Однако здесь возникают свои трудности. Даже если предположить, что экономисты способны составить точный прогноз развития экономической ситуации, существуют так называемые временные лаги, или временные задержки, между изменениями денежной массы, находящейся в обращении, и реакцией на них других экономических переменных.

В эти периоды ряд привходящих обстоятельств может нарушить ход экономических процессов. Возникнет необходимость корректировки денежно-кредитной политики, что, в свою очередь, может привести к противоречию между ее долго- и краткосрочными целями. Подобное

[1] Подобное часто наблюдается в условиях приближающихся выборов, растущего дефицита государственного бюджета и т. д.

явление известно как проблема временных несоответствий. Наличие таких несоответствий, по мнению основоположников неоклассической теории рациональных ожиданий, способно свести на нет все усилия монетарных властей, направленные на обеспечение экономической стабильности.

Теория рациональных ожиданий утверждает, что экономические агенты, исходя из прошлого опыта и используя имеющуюся информацию, в состоянии самостоятельно прогнозировать экономические процессы и принимать оптимальные решения. Действия, которые предпринимают хозяйствующие субъекты, могут не вписаться в логику проводимой денежно-кредитной политики, и тогда она не достигнет целей. Практическое приложение этой теории состоит в том, что денежно-кредитная политика не должна носить характер конъюнктурной антициклической политики, поскольку это вызывает нестабильность и непредсказуемость в принятии решений экономическими агентами. Сторонники концепции рациональных ожиданий выступают за создание стабильных правил, в соответствии с которыми действовали бы правительство и экономические агенты.

Во-вторых, большое влияние на эффективность денежно-кредитной политики оказывает также правильность выбора промежуточных и тактических целей. В данном случае речь идет о так называемой технической стороне дела. Известно, что денежную массу можно представить различными денежными агрегатами, построенными по принципу убывания ликвидности. Выбирая в качестве промежуточной цели, например, темп роста денежной базы, Центральный банк должен выбрать и денежный агрегат, который он будет контролировать, более узкий или более широкий и соответственно определить тактические цели. Если выбор сделан неправильно, без учета всех происходящих процессов в денежно-кредитной сфере, предпринимаемые усилия не только не принесут желаемого конечного результата, но и могут подорвать авторитет экономических теорий, на основе которых формировалась денежно-кредитная политика. Так, например, неудачу монетарного таргетирования, проводимого Комитетом по операциям на открытом рынке ФРС в 1979—1982 гг., М. Фридмен, интеллектуальный отец современного монстаризма, связывал с тем, что была неправильно выбрана тактическая цель — незаимствованные резервы вместо денежной базы, что, на его взгляд, было бы предпочтительнее. Неожиданно для монетарных властей повел себя и узкий денежный агрегат М1, темп роста которого был выбран в качестве промежуточной цели. Результат монетаристского эксперимента — значительное увеличение изменчивости поведения М1, а также внезапная ломка стабильного до того времени соотношения между ростом М1 и номинального ВНП и между ростом

M1 и инфляцией[1], хотя их стабильное соотношение в известной мере составляет основу классического монетаристского подхода.

В-третьих, при проведении денежно-кредитной политики и выборе ее целей необходимо учитывать побочные эффекты, обусловленные самим механизмом изменения объема денежной массы в экономике. Центральный банк не может полностью контролировать предложение денег, поскольку в этом процессе участвуют также коммерческие банки и небанковский сектор. Например, резервы банков состоят не только из обязательных, предписываемых Центральным банком, но и избыточных резервов, величину которых банки определяют самостоятельно. Чем больше будут избыточные резервы, тем меньше кредита будет выдано. Таким образом, Центральный банк не может точно предусмотреть объем кредитов, которые будут выдавать коммерческие банки, а увеличение избыточных резервов повысит норму резервов и снизит денежный мультипликатор.

Соотношение между наличными и безналичными деньгами зависит от поведения населения, которое определяется не только действиями Центрального банка. Изменение соотношения между наличными и безналичными деньгами d также скажется на величине денежного мультипликатора, определяющего масштабы кредитной эмиссии, а следовательно, и предложения денег. Мероприятия Центрального банка могут не достичь цели вследствие непредсказуемого поведения коммерческих банков или населения.

Например, Центральный банк решает увеличить предложение денег и для этого расширяет денежную базу, проводя операции на открытом рынке по покупке ценных бумаг. Рост предложения денег вызовет падение процентной ставки. А дальше все будет зависеть от поведения коммерческих банков и населения в изменившихся условиях. Если банки предпочтут увеличивать свои избыточные резервы, вместо того чтобы выдавать кредиты, а население переведет часть своих средств из депозитов в наличность, уменьшится денежный мультипликатор, что нейтрализует набравший силу процесс расширения денежной массы и снизит результативность предпринятых Центральным банком действий.

Похожая ситуация наблюдалась во времена Великой депрессии в Америке, вплоть до 40-х гг., когда стали быстро нарастать избыточные резервы в коммерческих банках. Этот опыт показал, что увеличение банковских ресурсов не обязательно будет производить мультипликативное расширение банковских кредитов и депозитов. Некоторые экономисты считают, что если бы банки не накапливали избыточные ре-

[1] Некоторые объяснения причин подобного явления см.: *Козлов Н.Н.* Монетарная политика после монетаризма // Деньги и кредит. 1997. № 1. С. 59—64.

зервы, то оживление экономики во второй половине 30-х гг. было бы более энергичным.

В итоге эффективность денежно-кредитной политики в целом зависит от качественной работы всех звеньев так называемого передаточного механизма.

Передаточный механизм денежно-кредитной политики и его роль. Передаточный механизм — процесс, посредством которого денежно-кредитная политика влияет на уровень плановых затрат всех субъектов рыночной экономики. Передаточный механизм монетарной политики достаточно сложен.

В кейнсианской модели, как уже отмечалось ранее, можно выделить четыре основные ступени: изменение величины реального предложения денег в экономике в результате проведения Центральным банком соответствующей политики, изменение процентной ставки на денежном рынке, реакция совокупных расходов, прежде всего инвестиционных, изменение выпуска продукции.

Более поздние исследования выявили дополнительные особенности механизма денежно-кредитной политики, которые существенно влияют на конечный результат. Практика показала, что изменение процентной ставки оказывает влияние не только на плановые инвестиции фирм, но и на расходы домашних хозяйств, которые национальное счетоводство относит к потребительским, например покупка в кредит товаров длительного пользования. Изменения происходят также на рынке ценных бумаг, курс которых при прочих равных условиях зависит от уровня процентной ставки. В силу того, что существуют альтернативные способы финансирования новых инвестиционных проектов, в передаточный механизм денежно-кредитной политики наряду с процентной ставкой включаются цены на акции.

Таким образом, в современных условиях в передаточном механизме монетарной политики учитывается влияние изменения предложения денег не только на инвестиции, но и на все компоненты плановых затрат, включая потребление и государственные закупки, причем воздействие осуществляется не только через процентную ставку, но и через цены на акции и облигации и изменение уровня богатства общества в целом.

В рамках существующего передаточного механизма при определении направлений денежно-кредитной политики необходимо учитывать, по крайней мере, еще два обстоятельства, которые оказывают существенное влияние на конечные результаты.

Во-первых, это чувствительность совокупного спроса к изменениям процентной ставки. Слабая реакция на динамику процентной ставки или ее отсутствие со стороны основных компонентов совокупного спро-

са, и прежде всего инвестиционных расходов, разрывает связь между колебаниями денежной массы и объемом выпуска продукции. Воздействие на основные макроэкономические переменные посредством процентной ставки оказывается неэффективным.

Во-вторых, изменение процентной ставки вследствие изменения денежной массы зависит от степени эластичности спроса на деньги по отношению к процентной ставке. При относительно неэластичном спросе реакция денежного рынка на динамику предложения денег будет более сильной. Например, увеличение денежной массы приведет к более существенному падению процентной ставки, чем в том случае, когда спрос на деньги достаточно чувствителен (более эластичен) к изменению этой ставки.

В целом эффективность денежно-кредитной политики при прочих равных условиях зависит от того, насколько точны знания экономистов о кратко- и долгосрочных экономических процессах, о сумме факторов, влияющих на спрос и предложение денег, о сложностях взаимной связи между изменением денежной массы и основных макроэкономических параметров, таких, как номинальный ВНП, уровень цен, объем производства, уровень занятости, обменный курс и др. Использование известных монетарных методов и инструментов еще более усложняется в странах с переходной экономикой, где закономерности рыночного хозяйства проявляются не в полной мере и существует целый ряд специфических обстоятельств, модифицирующих механизм денежно-кредитного регулирования.

5.4. *Денежно-кредитная политика в переходной экономике России*

Факторы, влияющие на денежно-кредитную политику. Формирование денежно-кредитной политики в переходной экономике России обусловлено взаимодействием двух групп факторов: во-первых, спецификой особого этапа развития, а именно осуществлением перехода от планово-централизованной экономической системы к современной смешанной экономике рыночного типа, и, во-вторых, конкретными социально-экономическими и политическими условиями, в которых осуществляется этот переход.

Особенности экономической политики государства в переходный период связаны с тем, что еще не сформирована устойчивая экономическая система, обладающая свойством саморегуляции и саморазвития. В современной смешанной экономике государственное регулирование наряду с рыночным образует единый механизм и, дополняя друг друга, обеспечивает функционирование целостной системы. Переходная

экономика — это не воспроизводящаяся на своей основе экономическая система. Старые отношения постепенно изменяются, а создаваемые новые институты, нормы и правила не могут быстро заменить прежние. Существование противоположных механизмов регулирования приводит к столкновению экономических интересов, обострению социально-экономических и политических отношений. Борьба нового и старого обусловливает изменчивость и неустойчивость экономики в переходный период. Обеспечение равновесия невозможно без активной поддержки государства. В то же время переходная экономика для своей стабилизации требует особой схемы отношений между государством и экономическими агентами. Поведение экономических агентов в переходный период строится в условиях неизвестной труднопредсказуемой экономической ситуации. Не сформированы долгосрочные ориентиры экономической деятельности, не сложились устойчивые экономические взаимосвязи. В переходной экономике государство не может напрямую использовать механизмы и инструменты макроэкономического регулирования, давшие положительный эффект в сложившейся системе смешанной экономики. Это в полной мере относится и к денежно-кредитной политике, которая будет безуспешной, если не существует адекватной реакции экономических агентов на импульсы, создаваемые денежными инструментами. Такая реакция связана с формированием рыночных механизмов и соответствующих рыночных институтов. Поэтому в период их становления денежно-кредитная политика усложняется, регулирование денежной массы, процентных ставок, влияющих на уровень инвестиций, денежных потоков в экономике не может ограничиваться только методами, используемыми в уже сложившихся экономических системах.

Влияние второй группы факторов на денежно-кредитную политику связано с исходными социально-экономическими и политическими условиями, в которых осуществляется переход к новой экономической системе. Переходные процессы в экономике России сопровождаются спадом производства, безработицей, разрывом хозяйственных связей. Экономическая дестабилизация проявляется в дисбалансе совокупного спроса и предложения, инфляции, значительном дефиците государственного бюджета.

Таким образом, мероприятия по созданию нового, более эффективного механизма хозяйствования вынужденно увязывались со стабилизационными мерами. Результатом проводимой экономической политики должно было стать восстановление макроэкономического равновесия в краткосрочном периоде, улучшение инвестиционного климата, создание условий для экономического роста.

Особенности российской банковской системы. Чрезвычайно важное значение для эффективного осуществления денежно-кредитной полити-

ки имеет создание и развитие современной банковской системы. Банковский сектор — это канал, через который передаются импульсы денежно-кредитного регулирования.

Становление российской банковской системы как важнейшего института рыночной экономики имело особенности, что повлияло на механизм, цели и результаты проводимой денежно-кредитной политики.

Анализ функционирования банковского сектора позволяет сделать вывод о том, что коммерческие банки в России с первых дней существования не ориентировались на обслуживание реального товарного производства, а создавались как инструменты быстрого обогащения и накопления капитала за счет получения сверхприбылей от спекулятивных операций на финансовых рынках. Беспрецедентный количественный рост коммерческих банков в начале 90-х гг.[1] был не столько вызван потребностями развития экономики и нарождающегося частного сектора, сколько обусловлен проводимой в 1991—1992 гг. политикой, в том числе и денежной.

Неконтролируемая денежная эмиссия, осуществляемая одновременно двенадцатью центральными банками рублевой зоны, спровоцировала жесточайшую подавленную инфляцию. Последовавшая в 1992 г. либерализация, перевод подавленной инфляции в открытую вызвали колоссальный скачок цен и изменения основных ценовых пропорций. Необходимость поддержания возросшего платежного оборота определила дальнейшее увеличение денежной массы. В то же время денежная эмиссия, осуществляемая в форме наличных денег и прямого кредитования Центральным банком России привилегированных коммерческих банков при отсутствии должного контроля за движением денежных потоков, лишь частично смягчила нарастающую нехватку денежной массы для обслуживания хозяйственного оборота. Непродуманная политика денежного оборота в условиях либерализации внешнеэкономической деятельности и валютных отношений, высокие процентные ставки повлекли за собой изменение пропорции в системе денежного обращения. Началось вымывание денежных средств из производственной сферы и переток их в сферу финансовых спекуляций. Центральный банк России, эмитируя деньги вслед за ростом спроса на них вследствие быстро увеличивающейся инфляции, не смог предотвратить концентрацию новых денег в сверхприбыльном финансовом секторе. В результате, несмотря на огромные масштабы денежной эмиссии, реальное производство продолжало испытывать нехватку денежных средств, а банки извлекали огромные доходы из-за инфляционного перераспределения капиталов.

В 1992 г. денежная эмиссия выросла в 17 раз, средства на счетах предприятий, граждан и местных бюджетов — в 13, чистая прибыль в

[1] В США на создание первой тысячи коммерческих банков потребовалось 80 лет.

промышленности — в 11, а чистая прибыль в финансово-кредитном секторе — в 34 раза.

Получая дешевые ресурсы, такие, как бюджетные средства, кредиты Центрального банка России, а затем и международные кредиты, российские коммерческие банки направляли их в лучшем случае на финансирование внешнеэкономической деятельности, торговли, предприятий, ориентированных на экспорт сырья. Часть банков, созданных руководителями крупных отраслевых структур и предприятий-гигантов, часто кредитовали заведомо неэффективные проекты и поддерживали убыточные производства в интересах своих ведущих акционеров, рискуя капиталом клиентов. Большинство банков с самого начала ориентировались на возможность получения сверхвысоких доходов от рискованных операций на межбанковском и валютных рынках. При этом нередко использовались средства с текущих счетов клиентов, что ставило под угрозу существование всей платежной системы и замедляло товарно-денежный оборот.

Таким образом, создаваемая в России кредитно-банковская система изначально не была нацелена на выполнение функций, присущих современным банковским системам: создание надежных каналов денежного обращения, обслуживание хозяйственного оборота, трансформацию сбережений в ссудный капитал и перераспределение его между отраслями народного хозяйства, стимулирование накоплений.

Незавершенность формирования правовой базы, противоречивая и непоследовательная политика Центрального банка России, низкий уровень регулирования деятельности кредитных организаций обусловили крайнюю неустойчивость российской банковской системы, кризисные явления в которой стали нарастать уже в 1994 г. Сопровождавшие развитие банковской системы России кризисные процессы были отражением начавшейся глубокой дезинтеграции экономики, и прежде всего распада ее на автономно функционирующие сферы: спекулятивно-финансовую и производственную. По сути, российская кредитно-банковская система работала как антипод нормальной банковской системы, создавая для себя новые, высокодоходные и надежные финансовые инструменты, все более замыкая движение денежных потоков внутри себя, обескровливая реальный сектор.

Воздействие государства на экономику методами денежно-кредитной политики предполагает тесную взаимосвязь денежной сферы и сферы, производящей товары и услуги. И проводником здесь выступает кредитно-банковская система как основа инфраструктуры рыночной экономики.

Деформированная российская банковская система, оторванная от производственного сектора, не только не обеспечила каналов денежного регулирования экономики, но и сама рухнула вследствие прово-

димой макроэкономической политики, приоритеты которой во многом были обусловлены необходимостью обеспечения сверхприбылей в финансовом секторе.

Создание устойчивой современной банковской системы в переходной экономике — непременное условие проведения эффективной денежно-кредитной политики.

Специфика целей денежно-кредитной политики. Не менее важной и сложной проблемой для большинства стран, осуществляющих переход к новой экономической системе, имеет определение целей денежно-кредитной политики и правильный выбор инструментов денежно-кредитного регулирования.

Практически для всех таких стран денежно-кредитная политика имеет антиинфляционную направленность, что обусловлено экономической ситуацией. Антиинфляционная политика, как правило, составляет основу программы стабилизации на первых этапах рыночных преобразований. Стабилизация достигается двумя путями.

Во-первых, существуют различные механизмы инфляции и соответственно им используются различные методы и инструменты денежного регулирования. Переходная экономика еще неспособна развиваться по законам развитого хозяйства. Поэтому механизмы и причины процессов, внешне проявляющихся одинаково во всех странах, в трансформирующихся экономиках могут быть глубоко специфичны. Так, например, для характеристики инфляции в России вряд ли можно ограничиться только понятиями инфляции спроса и инфляции издержек. Очевидно, что причины российской инфляции следует искать также и в структурном несовершенстве экономики и дезинтеграционных процессах. Формирование денежно-кредитной политики должно основываться на глубоком понимании механизма развивающейся инфляции и осторожном использовании имеющихся рычагов. Многочисленные дискуссии начала 90-х гг. о специфике инфляции в нашей стране практически не сформировали четкого представления о реально протекающих процессах.

Во-вторых, выдвигая борьбу с высокой инфляцией в качестве первостепенной цели, правительства и центральные банки рассматривают ее как важнейшую предпосылку для скорейшего выхода из экономического кризиса. Однако в переходной экономике сама по себе финансовая стабилизация, выраженная в замедлении темпа роста цен, не обеспечит автоматического начала экономического роста. Она должна подкрепляться реальными реформами налоговой и кредитно-денежной систем, созданием институтов рыночной экономики, налаживанием механизмов работы современной смешанной экономики. Если государство занимается только вопросами финансовой стабилизации в

узком смысле, кажущиеся успехи могут оказаться мнимыми и цели не будут достигнуты.

В подобном положении оказалась Россия в 1998 г. Исходя из опыта многих стран, который свидетельствовал о том, что при инфляции свыше 40% в год инвестиции в экономику невозможны, правительственные круги, по сути, выдвинули тезис о самодостаточности подавления инфляции для перехода к экономическому росту и преподнесли его как главную цель макроэкономической политики. 1997 год, который был экономически самым удачным за годы реформ[1], казалось бы, подтвердил правильность выбранной политики и принципиально изменил ситуацию: закончился период долгого экономического спада. В то же время на фоне столь радужных перспектив продолжали нарастать неплатежи в экономике. В 1997 г. рост всех видов задолженности предприятий составил 40%. Доля долгосрочных ссуд коммерческих банков не превышала 3,3% всех выданных кредитов. Число убыточных предприятий к началу ноября составляло 47,5%, доля бартерных сделок достигла 70—80% объемов реализации продукции, в регионах 60% оборота составлял внутренний оборот. Банки продолжали активно кредитовать правительство. Доходность на финансовом рынке по мировым меркам была огромной — 13,2% годовых в 1997 г. в долларовом выражении. Разорение государственных финансов продолжалось путем операций с государственными ценными бумагами, которые представляли собой уникальный финансовый инструмент, ибо одновременно были самыми доходными, ликвидными и надежными.

Таким образом, в переходной экономике, отягощенной многочисленными экономическими, социальными и политическими проблемами, стабилизационная политика не может быть простой, прямолинейной и однозначной, тем более что не всегда начатые процессы правительство способно держать под контролем.

Противоречивость денежно-кредитной политики 90-х гг. Успех денежно-кредитной политики зависит также от выбранных принципов денежного регулирования. Как уже отмечалось, в современных условиях отсутствует какая-либо одна доминирующая доктрина. Теоретические модели приобретают синтетические формы, что придает денежно-кредитной политике большую гибкость.

Существенной особенностью денежного регулирования Центрального банка России была ориентация на принципы монетарной политики, в основе которой лежит метод монетарного таргетирования. Денежно-кредитная политика строилась на основе простых расчетов регрессионной

[1] Прекратилось падение производства, реальный ВВП увеличился на 0,2%, реальные доходы населения выросли более чем на 2%, потребительские цены выросли всего на 11%.

зависимости между объемом денежной массы и темпами инфляции. Система таргетирования денежной массы как форма денежной политики центральных банков развитых стран оформилась лишь в 70-х гг. и использовалась в сложившихся рыночных экономиках, где доходность реального сектора не ниже, чем доходность финансового.

Доходность финансового сектора ограничивалась с помощью жесткого государственного регулирования процентов по ссудам и депозитам, контроля над валютными операциями, ограничения или запрещения кредитных операций на фондовом рынке. Рефинансирование осуществлялось главным образом через учет и переучет векселей. Сложившиеся экономические пропорции позволяли выявить существование зависимости между темпами роста денежной массы, реального и номинального ВНП, определить функцию спроса на деньги и в этих условиях формировать денежную политику на основе "простого правила роста денежной массы". Однако, как показала практика, она не была достаточно эффективной, и от нее отказались уже в начале 80-х гг. Центральные банки оказались не в состоянии даже при достаточно развитом инструментарии удержать рост денежной массы в пределах заданных параметров.

Еще большие проблемы при использовании системы монетарного таргетирования возникают в странах с переходной экономикой. В качестве объективных факторов можно выделить следующие: во-первых, непредсказуем спрос на деньги (а это лежит в основе всей концепции монетарного таргетирования); во-вторых, неизвестна функция спроса на деньги; в-третьих, использование монетарного планирования для краткосрочных целей финансовой стабилизации, в то время как в монетарной теории оно является ориентиром средне- и долгосрочной политики, и, наконец, трудность контроля над денежной массой вследствие подрыва доверия к национальной валюте и так называемой долларизации экономики.

В середине 1992 г. Центральный банк России совместно с правительством объявил главной целью денежно-кредитной политики подавление инфляции и начал проводить жесткую политику сжатия денежной массы. Однако уже к середине 1995 г. стало очевидно, в том числе и для самого Центрального банка, что она малоэффективна. Несмотря на то что удалось обеспечить последовательное замедление интенсивности инфляционных процессов (так, в 1992 г. среднемесячные темпы инфляции составили 31%, в 1993 г. — 21, в 1994 г. — 10%), в 1995 г. обозначилось отставание снижения инфляции от намеченных ориентиров.

Центральный банк России вынужден был признать ограниченные возможности подавления инфляции с помощью денежно-кредитной политики. Сжатие общей денежной массы протекало главным образом в производственной сфере и влияло скорее на структуру совокупного

спроса, а не на его величину. Сокращение спроса домашних хозяйств на конечную продукцию отечественного производства компенсировалось его быстрым увеличением и в спекулятивной сфере, и в связанной с ней сфере импортных операций. Продолжающийся переток денег из производственной сферы в спекулятивную вызывал ускорение оборота денег (в 1995 г. среднегодовая скорость обращения денег составляла 10,4 оборота, в то время как в развитых странах она не превышала 2 оборотов) и соответственно обесценивал антиинфляционный эффект сжатия денежной массы. Параллельно нарастала инфляция издержек в производственном секторе как вследствие опережающего роста цен на продукцию естественных монополий, так и вследствие неудержимого стремления предприятий перенести издержки кризиса ликвидности, удорожание оборотного капитала, пользование вынужденным коммерческим кредитом на покупателя. Спросовые ограничения, обусловленные сжатием денежной массы, снизили в первую очередь темпы роста цен производителей потребительских товаров. В отраслях промышленности, производящих промежуточную продукцию и продукцию для инвестиционного сектора, действие спросовых ограничений в значительной мере компенсировалось неплатежами.

Подавление инфляции путем сжатия денежной массы и перемещение ее в спекулятивную сферу из-за ее сверхдоходности привели к обезденежью реального сектора экономики, следствием которого стали кризис неплатежей и бюджетный кризис.

Таким образом, проводимая в условиях дезинтеграции экономики политика сжатия денежной массы не привела к достижению главной цели — подавлению инфляции. Ограничения совокупного спроса на фоне спада в реальном секторе экономики продолжали воспроизводить уже сложившиеся макроэкономические пропорции, однако каждый раз на более низком по сравнению с предшествующим периодом уровне.

Тем не менее в 1995—1996 гг. Центральный банк России продолжает осуществлять умеренно-жесткую денежно-кредитную политику, осуществляя стабилизацию на денежной основе. При этом в качестве целевых ориентиров могут использоваться различные параметры, характеризующие состояние денежной сферы: общий уровень денежной массы или ее процентное изменение, установление пределов роста денежной массы, общий объем кредитования или уровень процентных ставок. Однако выбор целевых ориентиров, как было показано ранее, представляет проблемы и для развитых стран, определяя во многом эффективность денежно-кредитной политики. Для стран с переходной экономикой он осложняется несформированностью передаточного механизма денежно-кредитного регулирования, неразвитостью инструментов финансового рынка, отсталой структурой денежной массы, наибольший удельный вес в которой составляют наличные деньги в

обращении. Сохранение высокой доли наличных денег в обращении при невысокой склонности субъектов экономики к накоплениям сбережений в банках затрудняет установление эффективного контроля над денежными потоками.

В качестве промежуточной цели денежно-кредитной политики Центральный банк России выбрал достаточно широкий агрегат М2, включающий наличные деньги в обращении вне банковской системы, а также безналичные средства (депозиты до востребования, срочные и сберегательные).

Для контроля за ростом денежной массы в 1995 г. были установлены предельные размеры чистых внутренних активов денежно-кредитных органов, предельные размеры чистых требований денежно-кредитной системы к правительству, а также определены целевые показатели по объему чистых международных резервов. С 1996 г. операционная процедура денежно-кредитной политики Центрального банка России основывается на контроле целевых показателей денежной базы в широком определении (наличные деньги в обращении, в кассах коммерческих банков, средства в фонде обязательных резервов и остатки на корреспондентских счетах банков). Считая стабильными значение денежного мультипликатора и долю наличных денег в обращении, Центральный банк фактически свел процедуру к регулированию банковской ликвидности. Действия в отношении процентных ставок сводились к поддержанию их стабильности.

В 1996 г. впервые с начала экономических реформ инфляция снизилась при росте реальной денежной массы: при увеличении потребительских цен на 21,8% за год денежная масса М2 выросла на 33,7%, или на 11,9% в реальном выражении. Второй особенностью 1996 г. стало первое за время реформ снижение скорости обращения денег. Так, если в 1993, 1994 и 1995 гг. среднегодовая скорость обращения М2 составляла соответственно 8; 9,6 и 10,4, то в 1996 г. она понизилась до 8,7%. Среднесрочное снижение скорости обращения денег Центральный банк расценил как увеличение насыщенности экономики деньгами и считал наиболее существенным изменением состояния денежной сферы 1996 г. Вместе с тем вопрос о достаточности денежной массы имеет принципиальное значение при выборе методов антиинфляционной политики. Сжатие денежной массы означает и ограничение платежных средств в обороте. Поэтому эффективность денежной политики определяется также обеспечением потребности оборота в платежных средствах. В то же время не существует достаточно надежных критериев оценки достаточности денежной массы. Наиболее используемым является коэффициент монетизации — отношение М2 к значению ВВП. В середине 90-х гг. в России он был одним из самых низких не только среди развитых, но и среди развивающихся стран. В зависимости от используемого денежного агрегата его величина оценивалась в диапазоне 0,13—0,16. Для примера, в 1995 г. во Франции он равнялся 0,67; в Англии — 1,10; в Канаде — 0,63. Меньше, чем в России, коэффициент монетизации наблюдался только в Гвинее, Азербайджане, Армении, Грузии, Заире.

Низкий коэффициент монетизации при высокой скорости обращения денег отражает скорее существующие диспропорции денежной сферы, и вряд ли замедление скорости обращения в этих условиях может быть показателем насыщенности экономики деньгами. Рост неплатежей, задолженности, широкое использование денежных суррогатов, бартерные обороты, накопление запасов нереализованной продукции — все это свидетельствует не только о недостатках в деятельности предприятий, но и о кризисе в денежном секторе. В 1997 г. сохранялись в целом тенденции предыдущего года: реальное увеличение денежной массы, снижение скорости ее обращения. Центральный банк России считал, что вероятность того, что ускоренный темп роста денежной массы приведет к увеличению темпов инфляции, очень мала. Однако в 1997 г. произошли неблагоприятные изменения в структуре денежной массы: повысился удельный вес наличных денег, который к концу 1997 г. колебался в диапазоне 35—37%. Это свидетельствовало о примитивизации экономических отношений и об ограниченных возможностях денежно-кредитной системы, направленной на создание условий экономического роста.

Активная денежная политика, проводимая Центральным банком России, позволила существенно снизить размеры инфляции, однако финансовая стабилизация носила поверхностный характер. Продолжающийся спад производства, нерешенность проблемы платежей и формирование доходной части государственного бюджета сохранили угрозу инфляционных всплесков. Расширение денежной массы, базирующееся на широком притоке средств нерезидентов, создавало принципиально неустойчивое равновесие на финансовом рынке, поскольку приток иностранных капиталов в условиях депрессивной экономики имеет спекулятивную основу, требует повышенной доходности, подвержен малейшим конъюнктурным колебаниям, которые могут привести к массовому оттоку средств. Осенний кризис 1997 г. обнаружил все негативные последствия усиления зависимости национальной денежно-кредитной системы от средств нерезидентов.

Только в первой половине 1997 г. через покупку нерезидентами ГКО—ОФЗ и других ценных бумаг на внутреннем рынке в экономику поступило 12 млрд. долл.[1], что обусловило прирост денежной массы в 45—50 трлн. недоминированных рублей, или около $^2/_3$ ее общего прироста

[1] Здесь и далее имеются в виду доллары США.

за этот период. Вторым каналом притока средств нерезидентов были обрушившиеся на ведущие российские коммерческие банки кредиты зарубежных банков. Их чистый приток составил 6 млрд. долл. за 11 мес. 1997 г., или 27—30 трлн. руб. прироста денежной массы.

Внутренне противоречивая денежно-кредитная политика, проводимая в 1997 г., базировалась на широком притоке средств нерезидентов при снижении процентных ставок и доходности государственных ценных бумаг. Бюджетный кризис в совокупности с мировым финансовым кризисом взорвали к августу 1998 г. всю финансовую систему России.

Методы и инструменты. Слабость денежно-кредитной политики России в 90-е гг. проявилась также в выборе методов и инструментов денежного регулирования. В распоряжении центральных банков имеются как прямые, так и косвенные методы. Развитые страны осуществили переход к преимущественно косвенным методам в 70—80-е гг. нынешнего столетия в рамках общего процесса либерализации финансовых рынков.

В странах с переходной экономикой в отсутствие сложившихся рыночных институтов и механизмов денежного регулирования центральные банки могут использовать на первых этапах преимущественно методы прямого административного воздействия, например фиксацию процентных ставок, ограничение размеров выдаваемого кредита, целевое кредитование. При этом эффективность достигается при одновременном использовании системы инструментов и организации контроля за соблюдением установленных нормативов.

В России в качестве прямого инструмента использовалось в основном целевое кредитование. Центральный банк России определил круг специальных (уполномоченных) банков, которые кредитовали ряд приоритетных отраслей народного хозяйства по процентным ставкам значительно ниже рыночных, а в целях компенсации предоставлял им определенные льготы. Такие банки, как правило, обслуживали бюджетные счета, а также являлись проводниками централизованных кредитов экономики. При отсутствии должного контроля подобные кредиты использовались в основном на поддержку убыточных и нерентабельных предприятий, нарушались рыночные принципы кредитования, банки несли дополнительные риски. В то же время доступ к централизованным кредитам и участие в целевых программах способствовали тому, что банки привыкли к дешевым государственным ресурсам, а их конкурентоспособность в решающей степени зависела от покровительства госсектора. В 1992 г. доля централизованных ссуд в пассивах коммерческих банков доходила до 52% и, хотя постепенно снижалась, в 1995 г. составляла все еще 25%. Дешевые централизованные и целевые кредиты через механизм банковской мультипликации раскручивали инфляционную спи-

раль. Промежуточной формой в системе рефинансирования коммерческих банков являются кредитные аукционы, которые Центральный банк России начал осуществлять с 1994 г. и в период с февраля по декабрь провел 11 аукционов, на которых было размещено ресурсов на сумму свыше 898 млрд. руб., при этом процентная ставка колебалась от 214 до 90% в год. Кредитные аукционы способствовали развитию рынка межбанковских кредитов, позволяли поддержать ликвидность коммерческих банков и регулировать желаемый объем кредитов.

Отказ от прямого кредитования приоритетных отраслей экономики и переход к использованию широкой денежной базы в качестве операционной цели позволили Центральному банку России с 1996 г. осуществлять переход к косвенным методам денежного регулирования при использовании рыночных инструментов. Однако возможности эффективного регулирования денежно-кредитной сферы с помощью этих инструментов в трансформирующихся экономиках ограниченны. На первых порах основным инструментом выступает норма обязательных резервов. Но если в развитых странах к ее изменению, как было отмечено ранее, центральные банки прибегают крайне редко, чтобы не нарушить сложившегося конкурентного равновесия на финансовых рынках, то в России изменение резервных требований выступает, по сути, оперативным инструментом. В связи с этим в условиях инфляции норма обязательных резервов достаточно высока, что сказывается на ресурсной базе коммерческих банков. Кроме того, она часто подвергается корректировке, и это делает политику Центрального банка малопредсказуемой, а подчас и непоследовательной.

Еще один инструмент косвенного регулирования — учетная ставка Центрального банка, или ставка рефинансирования. Особенности использования ее в России связаны с тем, что она никогда не отражала взаимосвязи реального и денежного секторов экономики. Осуществлять рефинансирование коммерческих банков через учет и переучет векселей промышленных компаний Центральный банк России считал нецелесообразным из-за низкого качества этих ценных бумаг, так как не сложились еще кредитные истории крупных заемщиков, существовала слабая правовая база вексельного обращения, не сформировался его механизм. Поэтому ставка рефинансирования имела скорее виртуальный характер, была неким маяком, указывающим направление денежно-кредитной политики, оказывая больше психологическое воздействие на поведение кредитных институтов. В переходной экономике чаще всего прослеживается слабая зависимость между уровнем учетной ставки Центрального банка и рыночными ставками коммерческих банков. Вместе с тем при значительной зависимости банков от ресурсов межбанковского рынка частое и резкое колебание ее способно оказать очень большое влияние на ликвидность банковской системы. В России

с помощью этого инструмента Центральный банк чаще всего ограничивал нарастание спекулятивных операций.

Операции на открытом рынке, проводимые Центральным банком России, осуществлялись в основном для привлечения средств на финансирование дефицита государственного бюджета. Поэтому государственные ценные бумаги с самого начала имели высокую доходность, носили краткосрочный характер. Попытки разместить их на длительный период не увенчались успехом, так как на финансовых рынках присутствовал исключительно спекулятивный капитал. При использовании данного инструмента для неинфляционного покрытия государственных расходов всегда присутствует так называемый эффект вытеснения частных инвестиций государственными. В России он работал в полную силу, так как банки получили инструмент, позволявший им получать гарантированные высокие доходы, и не спешили наращивать кредиты предприятиям. А если учесть, что рыночные инструменты сводились к ломбардному кредиту и операциям репо, разрешенным только банкам-дилерам, обеспечением которых были все те же ГКО и ОФЗ, то деятельность Центрального банка России, по сути, продолжала ориентировать денежные потоки исключительно на финансовый рынок, оголяя реальный сектор.

Узость и неразвитость финансовых инструментов, деформированность банковской системы, непомерное бремя расходов по обслуживанию растущего внешнего и внутреннего долга, непродуманная политика денежно-кредитного регулирования, в конце концов, вызвали глубокий финансово-экономический кризис в России в августе 1998 г., разрушив банковскую систему и рынок ценных бумаг.

О нарастающем кризисе свидетельствовала и динамика денежных и кредитных показателей в 1998 г., которая шла вразрез с целями и приоритетами принятой на тот год денежно-кредитной политики. Во-первых, предполагалось дальнейшее увеличение денежной массы, в том числе и в реальном выражении. Фактически за январь—август 1998 г. денежная масса в обращении М2 сократилась на 8,1%, а в реальном выражении она снизилась на 23,3%. Во-вторых, предполагалось снижение доходности по ГКО и ОФЗ до уровня 12—14%, однако к августу она достигла 200%. Приоритетной задачей было снижение процентных ставок, однако сначала сам Центральный банк увеличил ставку рефинансирования до 80% к концу июля 1998 г., а вслед за ней поползли вверх и все остальные ставки финансового рынка.

Депозиты предприятий в рублях резко снизились в первом квартале 1998 г. и продолжали медленно снижаться во втором. По данным на конец августа, объем средств предприятий на рублевых счетах был на 10,5% ниже аналогичного показателя на конец августа 1997 г. и на 28,3% ниже данного показателя на начало 1998 г. Только за июль—август он сократился на 9,8%.

Величина денежной базы (в узком определении) за восемь месяцев 1998 г. снизилась на 1,7%, объем обязательных резервов — на 24, а налично-денежная масса выросла на 2,8%.

Кризис 1998 г., как и любой экономический кризис, обнажил все накопившиеся в экономике диспропорции, насильственно заставил всерьез заняться качественной реструктуризацией банковской системы. Вместе с тем он в очередной раз подтвердил значение денег в экономике и тот факт, что регулирование денежного сектора должно осуществляться с учетом реальных экономических условий, основываться на глубоком понимании взаимосвязей, на поиске и разработке адекватных методов и инструментов денежно-кредитной политики.

Глава 6
Антимонопольная политика государства

6.1. *Содержание и виды антимонопольной политики*

Разработка и проведение антимонопольной политики относятся к числу важнейших экономических функций современного государства. Данная функция характеризует не только деятельность тех государств, в которых уже имеется социально ориентированная рыночная экономика, но и тех, которые идут по пути строительства такой экономики, как, например, Россия.

Антимонопольная политика основывается на выводе, согласно которому общество несет экономические и иные потери от вытеснения рыночной конкуренции монополией. Следовательно, общество будет получать экономическую выгоду, препятствуя развитию монополии или прекращая ее деятельность там, где она уже существует.

Что следует понимать под конкуренцией и монополией?

Конкуренция — это состязательность хозяйствующих субъектов, самостоятельные действия которых эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия производства товаров и их обращения на соответствующем рынке. Конкуренция относится к таким свойствам рыночной экономики, без которых рыночная экономика не существует.

Антипод конкуренции — монополия. В узком, строгом смысле монополия — это отрасль, состоящая из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой. Однако на практике чаще используется понятие монополии в более широком смысле. В этом смысле под монополией подразумевают такую рыночную ситуацию, когда одна или незначительное число фирм отрасли производят и продают основную долю каких-либо товаров и услуг. Эти фирмы осуществляют монопольную власть на рынке, что означает осуществление ими контроля за

ценой, объемом производства и направлениями продаж производимых ими товаров и услуг.

В роли монополии не обязательно выступает крупная фирма. Главное — удельный вес фирмы (фирм) в производстве и сбыте конкретного вида продукции. Иными словами, более важен относительный, а не абсолютный размер фирмы, хотя, как показывает опыт, абсолютный и относительный размеры фирмы довольно часто "идут рука об руку".

В зависимости от степени монопольной власти, которой располагают хозяйствующие субъекты в своей отрасли, выделяют следующие рыночные структуры: 1) совершенная конкуренция; 2) монополистическая конкуренция; 3) олигополия; 4) чистая монополия. Если в первой из названных структур фирмы не имеют никакой монопольной власти, то в последней — одна фирма осуществляет абсолютную монопольную власть на рынке. Но в реальной жизни эти структуры почти не встречаются, а преобладают промежуточные структуры: монополистическая конкуренция как более конкурентная рыночная структура и олигополия как монополистическая структура (в широком понимании этого термина).

Сравнительный опыт функционирования различных рыночных структур свидетельствует о том, что усиление монопольной власти отдельных фирм в рыночных отраслевых структурах приводит к общественным экономическим потерям. Эти потери проявляются, во-первых, в более высоких ценах, которые приходится платить потребителям за продукцию фирм-монополистов по сравнению с ценами на аналогичную продукцию на конкурентных рынках. Во-вторых, приобретение фирмой монопольной власти часто приводит к сознательному ограничению производства отдельных видов товаров и услуг для поддержания высоких цен. Это означает, что монополия приводит к неэффективному распределению ресурсов между различными отраслями, к их недоиспользованию в монополизированных отраслях. В-третьих, монополия часто ведет к техническому застою производства, к ухудшению условий производства и качества продукции.

Как отмеченные, так и неназванные негативные моменты монополизма в экономике заставляют современные государства разрабатывать и проводить антимонопольную политику — комплекс мер государственной власти, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности, обеспечение всем хозяйствующим субъектам равных условий конкуренции и недопущение недобросовестной конкуренции.

Государственное антимонопольное регулирование экономики включает два связанных между собой направления (аспекта): 1) разработку и принятие специального антимонопольного законодательства; 2) фор-

мирование системы органов, осуществляющих антимонопольное регулирование и контролирующих соблюдение антимонопольного законодательства.

Корни антимонопольного регулирования уходят в глубь веков. Первым антимонопольным законом общего характера, где впервые использовался и термин "монополия", принято считать конституцию о ценах императора Зенона (483 г.). В ней говорилось: "Мы приказываем, чтобы ни одно лицо не позволило себе осмелиться осуществлять монополию на какой-либо вид одежды, или на рыбу, или на какую-либо вещь, служащую в качестве продовольствия или предназначенную для другого использования".

В экономической и юридической литературе по антимонопольному регулированию экономики принято различать две основные его модели: американскую и европейскую.

Американская модель строится на принципе запрещения монополии как структурной единицы независимо от социально-экономических последствий ее деятельности. Сторонники такого подхода, который получил наименование структуралистского, утверждают, что отрасль, имеющая монополистическую структуру, и вести себя будет как монополист. Следовательно, экономические действия отраслей с монополистической структурой обязательно будут негативными с общественной точки зрения и должны подпадать под действие антимонопольного законодательства. В данной модели антимонопольного регулирования предполагаются в основном форма правоприменительного процесса и судебное преследование нарушителей.

Европейская модель в отличие от американской делает упор на принцип контроля за злоупотреблениями. Такой подход, называемый бихевиористским, акцентирует внимание не на структуре отрасли, а на поведении отдельных хозяйствующих субъектов. В этой модели используется правило разумного подхода, которое провозглашает незаконной не всякую монополию, а лишь ту, социально-экономические последствия которой имеют для общества негативный характер. Такой подход требует создания специальной системы административных органов, призванных постоянно анализировать и контролировать состояние конкуренции на различных рынках. В случае необходимости эти органы используют корректирующие, регулирующие и запретительные меры преимущественно административного характера.

В последние десятилетия различия между этими двумя моделями уменьшаются. При этом их сближение идет в сторону европейской модели, когда антимонопольное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов осуществляется не столько на основе их относительных и абсолютных размеров, сколько с учетом социально-экономических последствий их деятельности для общества.

6.2. *Специфика антимонопольного регулирования экономики в России*

Российская практика антимонопольного регулирования тяготеет больше к европейской модели. Это находит выражение в содержании российского антимонопольного законодательства, а также в полномочиях и практической деятельности федеральных антимонопольных органов. Последние включены в России в систему исполнительной власти и используют главным образом административно-организационные методы осуществления антимонопольной политики.

Начало антимонопольному регулированию в России было положено принятием 22 марта 1991 г. Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". Этот закон, подвергшийся значительной переработке в 1995 г., стал ярко выраженным рыночным актом в российской правовой системе. В целом же антимонопольное законодательство России состоит из Конституции Российской Федерации, названного Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента, постановлений и распоряжений правительства.

Система антимонопольного регулирования экономики включает следующие элементы:

- понятие монополиста, его качественные и количественные характеристики;
- виды монополистической деятельности, подлежащей государственному регулированию;
- перечень форм недобросовестной конкуренции, подлежащей запрещению;
- определение системы антимонопольных органов, их задач, функций и полномочий;
- меры ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Важнейший элемент в системе антимонопольного регулирования экономики в каждой стране — само понятие монополиста как субъекта, деятельность которого подлежит регулированию. В российском антимонопольном законодательстве содержание и количественные критерии монополиста определяются через понятие "доминирующее положение" — центральное в Законе о конкуренции. Согласно этому Закону доминирующее положение — это исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке определенного товара, дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке или затруднять доступ на него другим хозяйствую-

щим субъектам. В настоящее время в России доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65% и более. В некоторых случаях по установлению антимонопольного органа доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке составляет менее 65%. Однако не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает 35%. Все названные количественные характеристики хозяйствующего субъекта как монополиста относятся к рынкам товаров, не имеющих заменителей либо взаимозаменяемых товаров. По отношению к рынкам иных товаров определение количественных границ монополиста не имеет строгого и однозначного решения.

Совершенствование практики антимонопольного регулирования в развитых странах проявилось в последнее время при определении монополиста и его экономической власти в учете так называемых аффилированных лиц. Российское антимонопольное законодательство также требует выявления и учета таких лиц. В частности, Федеральный закон "Об акционерных обществах" от 28 декабря 1995 г. обязывает акционерные общества вести учет своих аффилированных лиц и ежегодно публиковать в открытой печати их списки с указанием числа и категорий принадлежащих им акций (ст. 92, 93).

Аффилированные (взаимозависимые) лица — это любые физические и юридические лица, отношения между которыми могут оказывать непосредственное влияние на условия и экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц. К ним относятся следующие категории лиц:

лицо, участвующее в имуществе другого, если доля такого участия составляет более 20%;

физическое лицо, подчиняющееся другому физическому лицу по должностному положению;

лица, состоящие в родственных отношениях (супруги, родители — дети; братья — сестры).

Отношения аффилированных лиц могут быть имущественными; договорными; организационно-управленческими; родственными; смешанными.

Аффилированными считаются как контролируемые тем или иным лицом субъекты, так и контролирующие его деятельность.

Другой важнейший элемент в системе антимонопольного регулирования — определение видов монополистической деятельности, представляющих злоупотребление хозяйствующим субъектом (или группой лиц) доминирующим положением на рынке. К ним относятся все действия, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции:

изъятие товаров из обращения для создания дефицита и повышения цен;

навязывание контрагенту неприемлемых для него условий договора;

принуждение к заключению "связанных контрактов";

нарушение установленного порядка ценообразования;

создание препятствий доступу на рынок другим хозяйствующим субъектам;

установление монопольно высоких (низких) цен;

необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями при наличии возможности производства соответствующего товара и др.

Как один из видов монополистической деятельности, подлежащей запрещению в России, рассматриваются соглашения конкурирующих хозяйствующих субъектов, могущих иметь в совокупности долю на рынке определенного товара более 35%, если такие соглашения приводят к ограничению конкуренции в виде установления согласованных цен, разделов рынков, ограничения доступа на рынок других продавцов. В отдельных случаях разрешаются соглашения, преодолевающие барьер в 35%, если хозяйствующие субъекты докажут, что положительный эффект от такого соглашения превышает возможные его негативные последствия для рынка.

Один из элементов в любой системе антимонопольного регулирования — перечень форм недобросовестной конкуренции, которые не допускаются. В России к ним относят:

распространение ложных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту или нанести ущерб его деловой репутации;

ложную информацию о потребительских свойствах и месте изготовления товара;

некорректное сравнение хозяйствующим субъектом своих товаров с товарами других хозяйствующих субъектов;

продажу товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности, торговых марок, фирменных знаков;

получение, использование, разглашение научно-технической, производственной или торговой информации без согласия ее владельца.

Непременный элемент любой системы антимонопольного регулирования — совокупность антимонопольных органов, их задачи, функции и полномочия. В России главный антимонопольный орган — это Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП), который создает в регионах территориальные отделения. К основным его задачам относятся:

содействие формированию рыночных отношений на основе конкуренции и предпринимательства;

предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

Этот орган вправе давать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и об устранении их последствий, об их принудительном разделении или выделении структурных подразделений из их состава, о расторжении или об изменении договоров, противоречащих антимонопольному законодательству, о заключении договора с другим хозяйствующим субъектом, перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства.

В западных странах известны случаи принудительного роспуска объединений, вынужденной продажи активов для ограничения деятельности монополий. Но такие меры не должны применяться бездумно. Не всякое крупное производство подлежит разделу. Вредно разрушать интегрированное предприятие, составные части которого жестко связаны технологически.

МАП осуществляет государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений на предмет их соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Кроме того, этот орган обязан контролировать соблюдение антимонопольного законодательства при приобретении акций или долей в уставном капитале коммерческих организаций.

Система антимонопольного регулирования включает также и меры ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. В России это в основном меры административно-организационного воздействия, хотя в некоторых случаях предусматриваются и более строгие меры.

В экономике современных государств всегда существуют такие сферы, в которых сохранение и поддержание рыночной конкуренции нецелесообразны по причине ее экономической неэффективности или по иным причинам, среди которых — обеспечение системы национальной безопасности страны. Антимонопольная политика, следовательно, не означает ликвидации монополизма вообще. Она должна опираться на основательную инвентаризацию рынков, на их разграничение на конкурентные рынки и в принципе неконкурентные, т. е. такие, где сохранение монополии экономически оправданно. Сферы экономики, исключенные из рыночной конкуренции, — это так называемые естественные и государственные монополии.

Естественная монополия — такое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). Товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на товары других видов. Мировой опыт свидетельствует, что такие условия производства характерны для так называемых предприятий общественного пользования, к которым, в частности, относятся предприятия электро-, водо- и газоснабжения, телефонная служба и т. д. Согласно Федеральному закону РФ "О естественных монополиях" от 17 августа 1995 г., к ним отнесены:

транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

транспортировка газа по трубопроводам;

услуги по передаче электрической и тепловой энергии;

железнодорожные перевозки;

услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;

услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Естественная монополия, как и всякая монополия, несет в себе возможность злоупотребления монопольной властью со стороны ее субъектов. Эти злоупотребления возможны при назначении цен и тарифов на товары и услуги отраслей — естественных монополистов, при определении объемов производства, распределении продукции между отдельными потребителями и др. Для недопущения злоупотреблений государство должно регулировать деятельность естественных монополий, разрабатывая особый правовой режим такого регулирования.

В России применяются следующие методы регулирования естественных монополий:

ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения цен (тарифов) или их предельного уровня;

определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребности в товаре, производимом субъектом естественной монополии.

Государственное регулирование естественных монополий основывается на соблюдении баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий.

Наряду с естественными монополиями из сферы рыночной конкуренции могут быть исключены и иные сферы деятельности, называе-

мые государственными монополиями. Сохранение конкуренции в этих отраслях нецелесообразно не только в силу ее экономической неэффективности, но и по причине особой роли этих отраслей в формировании общих условий экономического и социального развития страны, обеспечения национальной безопасности, а также особой социальной значимости производимых товаров и услуг. В качестве субъектов государственной монополии в России выступают, как правило, государственные унитарные предприятия, имеющие лицензии на осуществление определенных видов деятельности. Виды государственной монополии: денежно-эмиссионная деятельность, осуществляемая Центральным банком страны, некоторые виды внешнеэкономической деятельности (экспорт и импорт отдельных товаров), часто производство и сбыт алкогольной продукции и др. Режим государственной монополии имеет исключительный характер, его виды и границы определяются специальными законами.

Таким образом, антимонопольная политика государства не означает тотального разрушения монополизма. Она предполагает сохранение некоторых видов монополий, обеспечивая их государственное регулирование. Суть и смысл любой антимонопольной политики состоит в том, чтобы использовать выгоды крупномасштабной экономики и нейтрализовать ее возможные негативные последствия, связанные с ослаблением конкуренции. Именно сочетание этих двух подходов и составляет практически наиболее трудноразрешимую, меняющуюся в зависимости от ситуации правовую и экономическую задачу.

Система антимонопольного регулирования в России складывается с учетом богатого зарубежного опыта в этой области, но имеет ряд существенных особенностей. Во-первых, она формируется в условиях, когда в России устойчивые рыночные связи находятся лишь в стадии становления, созданы только основы рыночной экономики, не преодолен полностью государственно-административный монополизм. Неразвитость многих рыночных структур в России, отсутствие некоторых из них усиливает нагрузку на систему государственного антимонопольного регулирования. Задачи антимонопольного регулирования в России шире, чем сохранение и защита конкуренции, ее необходимо создавать заново. Антимонопольное законодательство само по себе не создает систему свободного предпринимательства и конкуренции. Оно успешно может действовать в условиях уже существующей конкурентной рыночной системы, защищая и поддерживая последнюю.

Во-вторых, в России монополистическая деятельность включает не только деятельность хозяйствующих субъектов, но и деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Поэтому антимонопольное регулирование в России распространяется и на деятельность всех этих субъектов.

Глава 7
Регулирование инвестиционной деятельности

7.1. *Инвестиции как объект государственного регулирования*

В развитии экономики любой страны важную роль играют инвестиции. От их объема, состояния инвестиционного процесса зависит решение многих социально-экономических задач, связанных с обеспечением экономического роста, соответствия структуры капитала и производства изменяющейся конъюнктуре рынка, роста жизненного уровня населения, конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и страны в целом, макроэкономической стабильности.

Обычно под инвестициями понимается авансирование денежных средств для получения дохода. В самом широком смысле слова инвестиции обеспечивают финансирование роста и развитие экономики страны. В Законе РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", изданном 26 июня 1991 г., инвестиции рассматриваются как "денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, в том числе и товарные знаки, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта".

В зависимости от объекта инвестирования инвестиции делятся на производственные и финансовые. Производственные инвестиции представляют собой вложения средств в материальные и нематериальные активы предприятий. С их помощью обновляется действующее оборудование, расширяется производство, осуществляется научно-технический прогресс, готовятся кадры и развивается человеческий капитал, выполняются государственные инвестиционные программы и заказы.

Финансовые инвестиции имеют целью капитализацию доходов, использование таких финансовых инструментов, как акции, облигации, банковские депозиты, сертификаты и т. д.

В международной статистической практике широко используется выделение в общем объеме инвестиций, предоставляемых государством или предприятиями одной страны другой, прямых и портфельных. Прямые инвестиции предполагают участие в их управлении или установление контроля над компанией за рубежом. Портфельными инвестициями называются вложения капиталов в иностранные облигации, ценные бумаги, акции зарубежных предприятий для получения дохода, а не установления контроля над хозяйственной деятельностью предприятия.

В условиях рыночной экономики проблема инвестиций рассматривается главным образом как проблема накопления частного капитала. Начало анализу законов накопления положила классическая буржуазная политэкономия (А. Смит, Д. Рикардо), которая анализировала их преимущественно на базе процессов воспроизводства индивидуального капитала. В этом анализе ведущую роль играет механизм образования и капитализация прибыли, взаимодействие спроса и предложения. Этот подход был воспринят и продолжен теоретиками неолиберализма.

Важный этап развития теории накопления связан с работами К. Маркса. Главным в марксовой теории воспроизводства стало приложение законов воспроизводства индивидуального капитала к анализу воспроизводства общественного капитала. Марксова теория воспроизводства — первая попытка перейти от традиционного для классической школы анализа микроэкономики к исследованию макроэкономики.

Дальнейшее развитие макроэкономического анализа проблем накопления связано с работами Дж. Кейнса, опубликованными в 20—30-е гг. XX в. В них Дж. Кейнс рассматривал взаимосвязи главных макроэкономических показателей — национального дохода и долей использования его на потребление и инвестиции, денежной массы, заработной платы и прибыли, процента на капитал, общей суммы активов и обязательств. Используя динамику этих макроэкономических параметров, Дж. Кейнс обосновал механизм образования и использования сбережений и его влияния на процесс инвестирования. Категория сбережения и связанные с ней понятия мультипликатора и акселератора выполняют в кейнсианской модели экономики примерно те же функции, что и прибавочный продукт и норма накопления в марксовых схемах расширенного воспроизводства.

Макроэкономическая модель Дж. Кейнса стала господствующей в послевоенный период. В том или ином виде она была воспринята всеми направлениями мировой экономической науки, включая неолиберализм. Отличия альтернативных кейнсианству направлений заключались

главным образом в трактовке ими роли и места в экономике механизма рыночного саморегулирования, который у сторонников либерализма является определяющим, и мер государственного регулирования рынка, отстаиваемых представителями кейнсианской теории.

В последние десятилетия в инвестиционном процессе произошли большие изменения. Сегодня в инвестиционной деятельности активно участвуют государство, корпорации, финансовые посредники, иностранные инвесторы, население. С возрастанием многосубъектности инвестиционного процесса увеличивается число источников финансирования инвестиций. По мере углубления обобществления производства и повышения уровня демократизации и социализации экономики возрастает значение макроэкономического характера инвестиций.

Объем инвестиций, их динамика — важные индикаторы социально-экономического развития страны. Сегодня перераспределение инвестиционных ресурсов на уровне индивидуальных капиталов все больше дополняется и многократно усиливается межотраслевыми и межстрановыми переливами капиталов, осуществляемыми фирмами, финансовыми институтами, учреждениями государственного регулирования экономики. Этот перелив происходит за счет корпоративных, общенациональных и иностранных инвестиций. Такое движение капиталов сегодня — важнейшее условие функционирования и развития макроэкономического воспроизводства. Оно предполагает широкую и целенаправленную поддержку государства, обеспечение приоритетных стратегических направлений развития российской экономики.

Инвестирование — сложный, многофакторный процесс. С его осуществлением связано решение многих макроэкономических задач. Оно невозможно только на базе рыночного саморегулирования. Рынок допускает множество "провалов", которые можно ослабить или избежать, используя механизм государственного регулирования инвестиционного процесса.

В стабильной и развитой рыночной экономике, активно использующей инновационные и информационные технологии, многие проблемы инвестирования решаются на основе рынка как саморегулирующейся системы. Совсем по-другому дело обстоит в странах с переходной экономикой, к которым относится и Россия. В них, как правило, еще отсутствуют многие условия для использования движущих сил рынка. Значительная часть экономических структур, возникших в ходе рыночной трансформации, находится в состоянии становления. В таких условиях опора только на рынок не обеспечивает необходимых возможностей для осуществления инвестиционного процесса. Необходимо сочетание рыночного механизма с макроэкономическим механизмом регулирования процесса формирования, распределения и использования инвестиционных ресурсов.

Рыночный механизм предполагает свободу хозяйственного выбора и свободу хозяйственного действия в соответствии с целями и задачами хозяйствующего субъекта. Государственное регулирование инвестиционного процесса призвано не отменять принципы и механизмы рыночного хозяйствования и не заменять их директивным управлением, а, напротив, способствовать созданию благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов на основе рыночного механизма.

На деятельность государства по регулированию инвестиционного процесса оказывают влияние состояние и уровень развития рыночного хозяйства, степень его ориентированности на решение социальных целей и задач. Но во всех случаях это регулирование представляет собой сложный процесс, включающий цели, субъекты, объекты и средства этого регулирования.

Подчинение действий всех субъектов инвестиционного процесса общей цели государства, выражающей направленность социально-экономического развития страны, служит средством сочетания экономических интересов участников этого процесса, активизации их инвестиционной деятельности.

Положение об общей цели государственной инвестиционной политики как о системообразующем факторе предполагает разграничение стратегии и тактики в инвестиционном процессе. В стратегическом плане государственная инвестиционная политика призвана обеспечить устойчивый рост уровня жизни населения на основе мобилизации и рационального использования инвестиционных ресурсов. В краткосрочном периоде эта политика не исключает частных целей и задач, обусловленных конкретной текущей макроэкономической ситуацией, неотложностью решения возникших проблем.

Подмена цели государственной инвестиционной политики средствами ее реализации снижает эффективность такой политики, лишает ее созидательной направленности. Только на основе единой цели можно обеспечить согласование экономических интересов всех субъектов инвестиционного процесса, увеличить объем инвестиций при достигнутых возможностях экономики и повысить эффективность их использования.

В выработке национальной инвестиционной стратегии ключевую роль играет установление разумных отношений государства и бизнеса. Оно предполагает не прямое вмешательство государства в дела предприятий и предпринимателей, а координацию, содействие, формирование и наблюдение за правилами бизнеса. В рыночной экономике крупное, среднее, малое, в том числе и государственное, предпринимательство — движущая сила экономического роста. Государство должно создавать

условия для эффективной работы предпринимателей, устанавливать и поддерживать единые для всех правила хозяйственной деятельности.

Активная поддержка и снятие административных оков с предпринимательства всех форм и видов, его развитие составляют сердцевину государственной инвестиционной политики. Этому должны быть подчинены правовая, налоговая, банковская, земельная реформы. Все они обеспечили бы существенное улучшение инвестиционного климата в стране, создание условий для притока инвестиционных ресурсов в экономику, активизацию инвестиционного процесса в национальном масштабе. Государство своим участием в инвестиционном процессе ставит целью создание такой системы условий и форм, которая ориентируется на выбор наиболее эффективных вариантов использования имеющихся инвестиционных ресурсов.

Важно при этом учитывать, что государственное участие в инвестиционной деятельности влечет за собой определенные расходы государства и органов управления различного уровня. Поэтому оно должно быть тщательно соразмерено с ожидаемыми результатами и подвергаться частому пересмотру для подтверждения его целесообразности и масштабов.

Экономическая роль государства в инвестиционном процессе определяется различными показателями. Среди них наиболее важны два — объем инвестиций в государственном секторе экономики и объем государственных инвестиций из федерального бюджета страны.

Возможность и реальность участия государства в инвестиционном процессе обеспечиваются не только тем, что государство является крупным собственником и распоряжается значительной частью ВВП и имуществом государственных предприятий, а также тем, что в руках государства сосредоточены правовые рычаги и структуры, реализующие его функцию собственника.

Кроме прямого участия в инвестиционной деятельности государство может регулировать инвестиционный процесс. Государственное регулирование инвестиционного процесса — это система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями для стимулирования инвестиционной активности и на этой основе экономического роста. Сегодня инвестиции — неотъемлемый атрибут макроэкономического механизма регулирования экономики. Причем число и разнообразие форм и методов использования инвестиций как инструментов воздействия на макроэкономическую ситуацию за последние годы существенно возросли.

Государственный механизм регулирования инвестиционного процесса должен стать постоянным функционирующим механизмом в национальной экономике. Системы свободного рынка и директивного

управления инвестиционным процессом изжили себя, и на смену им приходит система управления инвестициями, сочетающая рыночные и государственные методы регулирования. Поэтому задачи государственного регулирования инвестиционной деятельности — объединение преимуществ государственного регулирования инвестиций и рыночных преимуществ. Там, где рынок не может обеспечить оптимальное распределение инвестиционных ресурсов и, следовательно, терпит неудачу, рыночное саморегулирование инвестиционного процесса должно быть дополнено различными формами государственного участия. И наоборот, неэффективность государственных предприятий в инвестиционной сфере требует использования более гибких частных и смешанных форм инвестирования.

Концентрация производства и капитала, наличие крупных монополий и финансово-промышленных групп (ФПГ), успехи прогнозирования, компьютеризация и информатика усиливают необходимость и расширяют возможности государственного регулирования инвестиционной деятельности вплоть до учета размеров инвестиционного рынка, планомерного его регулирования в национальном масштабе.

В инвестиционной деятельности обе стороны — рынок и государство — значимы, и поэтому важно их оптимальное сочетание: нельзя абсолютизировать роль государства в инвестиционном процессе и недооценивать роль рыночных инструментов. Вместе с тем нельзя преувеличивать и возможности государства, не признавая роль саморегуляции и активизации инвестиционной деятельности. Разумный синтез государственного регулирования и механизма рынка позволяет решать основные инвестиционные задачи. Масштабы государственного участия в инвестиционном процессе не могут быть чрезмерны. Они зависят как от экономического порядка (уровни экономического развития, инвестиционной активности), так и от национальной специфики (традиционная роль государства в обществе). Точно определить приоритет того или иного невозможно. С уверенностью можно сказать, что государственное регулирование рыночного механизма в инвестиционной деятельности оправданно и допустимо в таких масштабах, которые способствуют повышению ее активности. В любом случае государственное регулирование инвестиционной деятельности должно быть ограничено, и поэтому одна из основных задач в инвестиционной сфере — добиться оптимального соотношения государственного механизма регулирования и рыночной стихии. Перекос в ту или иную сторону неизбежно приводит к негативным результатам.

Не менее важна проблема активизации инвестиционной деятельности государства. Системой определенных мер в области бюджетной, финансовой, кредитной и фискальной политики государство пытается поддержать нормальное функционирование рыночного механизма в

инвестиционной сфере, преодолеть последствия инвестиционного кризиса, обеспечить условия повышения инвестиционной активности. Для этого оно стимулирует совокупный спрос на инвестиции, регулирует банковский процент и налоговые ставки.

Через регулирование инвестиций государство оказывает воздействие на темпы и пропорции общественного производства, используя при этом финансовый и денежно-кредитный механизм. Например, для стимулирования частных инвестиций, осуществляемых за счет кредитов, государство покрывает часть ссудного процента за счет собственных средств. Такая политика требует от государства гораздо меньше ресурсов, чем если бы оно само занималось инвестированием проектов.

Вся деятельность государства в инвестиционной сфере в конечном счете должна быть направлена на обеспечение экономического роста, который осуществляется в интересах членов общества. Сфера государственного инвестирования достаточно широка, но в основном оно развито в таких отраслях, где срок окупаемости и капиталоемкость сравнительно высоки.

Проведение государственной инвестиционной политики требует согласованных действий всех участников — Правительства РФ, Федерального Собрания, субъектов Федерации, предприятий, инвестиционных и финансовых институтов, общественных организаций. Но на сегодняшний день такой согласованности нет.

Инвестиционная политика государства проводится властными структурами, подчинена достижению установленной на прочной научной базе цели и рассчитана на определенное время. Она предусматривает направление финансовых средств на воспроизводство в соответствии с интересами государства в данных социально-экономических условиях. За интересами государства стоят концентрированные интересы всего общества. Государство выступает от его имени, будучи наделенным политической властью, и обладает способностью реализовать свою волю в правовых актах, приоритетном финансировании и прочих средствах регулирования инвестиционного процесса. Государство должно являться субъектом первого уровня управления, тогда как инвестиционным фондам, банкам, корпорациям, концернам, акционерным обществам и прочим участникам инвестиционного процесса надлежит играть роль субъектов второго уровня, что, впрочем, отнюдь эту роль не принижает. Вторичность здесь касается, разумеется, лишь генеральной направленности действий, а не их масштаба, эффективности. Подобное распределение ролей следует к тому же обеспечивать не столько прямыми властными акциями государства (хотя они, конечно, не могут не приниматься во внимание), сколько действенностью устанавливаемых им правил экономического поведения.

7.2. *Государственное финансирование инвестиций*

До реформ управление инвестиционным процессом в России осуществлялось путем директивного централизованного планирования. Реформы привели к децентрализации управления инвестициями, демонтажу системы планирования, переходу к управлению на базе рыночных отношений. Но наряду с косвенным регулированием с помощью налоговых ставок, инвестиционных кредитов, бюджетных дотаций и ссуд государство обязано применять прямые методы управления государственными инвестициями.

Государство проводит инвестиционную политику, непосредственно управляя государственными инвестициями через министерства и ведомства, специально определяет порядок инвестирования за счет средств бюджета на основании президентских и правительственных программ. Перечень федеральных целевых программ и объем их финансирования из бюджета предусматриваются Законом РФ о федеральном бюджете на очередной год. Крупные инвестиционные проекты подвергаются независимой экспертизе.

В настоящее время инвестиционной деятельностью в России управляет ряд министерств, ведомств, государственных организаций: Минэкономразвития, Минимущество, отраслевые министерства и ведомства. Государственная инвестиционная корпорация, Российская финансовая корпорация и др. Эти структуры участвуют в реализации инвестиционных проектов и подготавливают документацию для получения необходимых объемов инвестиций.

Государственные инвестиции сегодня составляют около 1% ВВП, они направляются прежде всего на реализацию Федеральной инвестиционной программы: около 70% — в социальную сферу, 20% — на поддержку, стимулирование частных инвестиций, 10% — в важнейшие производственные отрасли. Централизованные инвестиции меняют форму безвозвратного бюджетного финансирования на кредитование на возвратной и платной основе. Безвозвратное бюджетное финансирование сохраняется для объектов социальной направленности как не имеющих собственных источников финансирования.

Прямые государственные инвестиции за счет средств федерального бюджета направляются на развитие социального комплекса (образование, здравоохранение, культура, социальная защита, средства массовой информации), жилье для малообеспеченных семей, на конверсию оборонной промышленности, финансирование проектов на конкурсной основе, поддержку угольной промышленности, оздоровление убыточных производств, экспортно-ориентированных отраслей.

По инвестиционным проектам под ценные бумаги эмитентов, средства от размещения которых направляются на реализацию проектов

общегосударственного значения, предоставляются государственные гарантии.

Из федерального бюджета выделяются средства на безвозвратной основе на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию негосударственным коммерческим организациям при условии увеличения доли собственности России в уставном капитале таких организаций путем передачи в федеральную собственность по номинальной стоимости дополнительного пакета акций на сумму предоставленных средств, а также при наличии экономического обоснования и необходимой проектно-сметной документации. Ряд направлений инвестиций финансируется на условиях возвратности и платности.

Размещение централизованных инвестиционных ресурсов производится на конкурсной основе. При Минэкономразвития РФ образована Комиссия по инвестиционным конкурсам.

При ухудшении ситуации в области государственных инвестиций применяется государственное стимулирование частных инвестиций — предоставление государственных гарантий инвесторам, участвующим в реализации инвестиционных проектов реального сектора экономики. На эти цели в 1999 г. было предусмотрено 50 млрд. руб., в счет которых государственная поддержка должна была быть сосредоточена в первую очередь на проектах, обеспечивающих производство жизненно необходимых товаров, а также импортозамещающей, высокотехнологичной и наиболее эффективной экспортно-ориентированной продукции, не имеющей зарубежных аналогов.

Государство поддерживает инновационные проекты по приоритетным направлениям научно-технического прогресса, освоение новых видов продукции. В этих целях создан Федеральный фонд производственных инноваций. Основные задачи Фонда — участие в разработке, экспертизе, конкурсном отборе и реализации инновационных проектов, подготовка и освоение производств принципиально новых видов продукции и технологий путем финансирования строительства и технического перевооружения объектов, создания уникальных установок. В Федеральной инвестиционной программе для Фонда отдельной строкой выделяются государственные инвестиции в размере 1,5% государственных централизованных капитальных вложений. Инвестиции Фонда направляются на поддержку тех проектов, которые не включены в состав федеральных целевых программ. Финансирование осуществляется как на возвратной, так и на безвозвратной основе.

Разработку и реализацию инновационных проектов, повышение наукоемкости производственной сферы обеспечивают инжиниринговые центры. В стране создается их межрегиональная и межотраслевая сеть. Утверждена федеральная целевая программа "Российская инжиниринговая сеть технических нововведений". Из федерального бюджета

выделяются средства на финансирование мероприятий "Инжиниринг-сеть России".

Строительство объектов для федеральных государственных нужд осуществляется на основе заключения и исполнения государственных контрактов. При формировании государственной инвестиционной программы на очередной год Минэкономразвития РФ предусматривает капитальные вложения по вновь начинаемым стройкам и уточняет их по переходящим стройкам с учетом прогноза индекса цен на строительную продукцию. Минфин РФ выделяет средства на финансирование капитальных вложений, исходя из их плановых направлений. Государственные заказчики подают заявки на средства, выделяемые из федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе. Включение вновь начинаемых строек и объектов капитальных вложений по годам на весь период строительства — государственная гарантия непрерывности их финансирования до завершения строительства в установленные сроки.

Основные функции Государственной инвестиционной корпорации — экспертиза, конкурсный отбор и реализация инвестиционных проектов за счет централизованных капитальных вложений, выделяемых Правительством РФ, а также кредитов Центрального банка, привлеченных и собственных средств. Корпорация выступает гарантом иностранных и отечественных инвесторов, участников внешнеэкономической деятельности по торговле стратегическими материалами.

Важная задача корпорации — делегирование государственных функций стратегического инвестора частному капиталу, размещение бюджетных средств на рыночных принципах по критериям высокой прибыльности вкладываемого капитала, рациональное сочетание бюджетных и частных источников финансирования.

Программным документом, определяющим курс выхода из инвестиционного кризиса и условия для активной инвестиционной деятельности в стране, является Комплексная программа стимулирования отечественных и иностранных инвестиций в экономику России. Она характеризует сложившуюся ситуацию в инвестиционной сфере, содержит предпосылки роста инвестиций и задачи по их стимулированию, пути создания благоприятного инвестиционного климата, направления поддержки инвестиционной деятельности, организационно-правовые условия инвестирования. Важно также, что в программе выделен специальный раздел по снижению трансакционных издержек инвесторов, не относящихся к прямым затратам на реализацию конкретных проектов.

Такой подход к использованию ограниченных государственных средств на финансирование инвестиций рационален. Он не противоречит государственной поддержке частных инвесторов, которые рискуют

собственным капиталом и не могут допустить его неэффективное использование.

В настоящее время реализуется прежде всего подход, предусматривающий государственное участие (до 20%) в финансировании инвестиций по проектам, прошедшим конкурсный отбор. Условия участия в конкурсе предусматривают сроки окупаемости вложений до двух лет, при этом должно быть доказано, что выпускаемая продукция обеспечена платежеспособным спросом. Средства частного инвестора-собственника должны составлять не менее 20% (остальное может покрываться за счет кредита).

Государственные гарантии рассматриваются многими инвесторами как наиболее предпочтительная форма государственной поддержки. Они пока не получили реализации, кроме отдельных случаев, связанных с международными соглашениями. В соответствии с разработанными условиями эти гарантии не будут охватывать всей суммы риска, но в отношении определенной части его предусматривается возврат ресурсов в случае срыва высокоэффективного инвестиционного проекта, прошедшего сертификацию, по независящим от инвестора причинам. При этом инвестор, в свою очередь, должен представить встречные гарантии обязательства, включая залоговые. За счет бюджетных и внебюджетных источников намечается создание Фонда государственных гарантий высокоэффективных проектов на основе организации залоговой системы, отвечающей требованиям мирового уровня.

Важное значение имеет такой инструмент государственной поддержки инвесторов, как бюджет развития. В нем сосредоточена только часть ресурсов, выделяемых государством на инвестиционные цели. Финансовые ресурсы, необходимые для выполнения государством социальных обязательств, — строительство социально значимых и дорогостоящих инфраструктурных объектов, обслуживание технически сложных систем (атомные электростанции, аэронавигация и т. п.) — обеспечиваются по обычной схеме через текущий бюджет.

Построение бюджета развития базируется на следующих основных положениях:

- использование заемных средств для финансирования инвестиционных проектов, эффективность которых гарантирует возврат заемных средств;
- отделение финансирования исполнения бюджета развития от текущего бюджета;
- гарантирование непрерывности финансирования;
- создание механизма реализации бюджета развития, позволяющего индуцировать инвестиции через механизм гарантий, предоставляемых на конкурсной основе инвестором в пользу кредитующих банков, и путем наделения органа управления Бюджетом развития собственными средствами.

Источники формирования бюджета развития — связанные иностранные инвестиционные кредиты под гарантии Правительства РФ (при связанном кредитовании государство не переводит заемщику бюджетные средства, а оплачивает товары и услуги, требуемые для реализации проекта, на условиях тендера среди поставщиков), инвестиционные кредиты Мирового банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития, средства из источников внутреннего заимствования на инвестиционные цели.

Ключевым моментом является то, что за бюджетом развития в законодательном порядке закрепляется определенная возрастающая по годам доля источников финансирования дефицита федерального бюджета. Другой источник доходов бюджета развития — возврат в него с процентами ранее предоставленных средств.

Эффективность средств бюджета развития обеспечивается конкурсным отбором финансируемых проектов и надежностью вложения финансовых средств. Реализация бюджета развития осуществляется на основе принципа проектного финансирования.

Государство за счет средств бюджета развития дает гарантии коммерческому банку на финансирование инвестиционного проекта в размере до 40% ссужаемых инвестору средств. Такое ограничение предопределяется необходимостью адекватной ответственности банка за выбор клиента и проверку экономической эффективности проекта. Проводимая государством политика по внедрению бюджета развития и последовательное снижение ставки банковского кредита позволяют обеспечить рост инвестиций в реальном секторе экономики.

Бюджет развития — это финансовая система государства, построенная на привлечении внешних и внутренних ресурсов для финансирования инвестиционных программ. Он представляет собой экономическую систему постоянного действия, построенную на систематическом возобновлении кредитных ресурсов. Бюджет развития предполагает объемы и направления инвестиций, обеспечивающие стабильное формирование и расходование федерального бюджета без превышения долговых обязательств над финансовыми возможностями страны.

Объемы бюджета развития определяются Правительством РФ исходя из потребностей в инвестициях. Бюджет развития и инвестиционная программа рассматриваются Федеральной инвестиционной комиссией и утверждаются ежегодно.

Поддержка со стороны государства может быть оказана российским инвесторам, каждый из которых вкладывает в свой проект собственные средства в денежной форме в размере как минимум 20% стоимости проекта. Государство может либо предоставить такому инвестору (по его выбору) кредит по льготной процентной ставке, либо выкупить у него соответствующую часть пакета акций. Размер такой поддержки —

от 50% для проектов, реализующих патенты российского происхождения, правом пользования которых обладают российские инвесторы, до 20% для обычных проектов.

Принципиальная особенность бюджета развития как источника финансирования капиталовложений состоит прежде всего в том, что формирование его доходной части не зависит от сбора налогов в силу ее привязки к долговым инструментам правительства. Такого рода займы будут выплачены с доходов от проектов, на финансирование которых они пойдут, и не станут бременем для будущих поколений.

Закрепление за бюджетом развития строго определенных источников доходов позволяет сделать независимым поступление средств в бюджет развития от успеха или неуспеха в сборе налогов и обязательных платежей, а также исключить расходную часть бюджета развития из секвестра, что значительно повышает надежность непрерывного финансирования проектов, отобранных по конкурсу.

Существенное новшество бюджета развития — механизм гарантий, устраняющий одно из серьезных препятствий для получения долгосрочных кредитов — отсутствие высоколиквидного обеспечения. Для резкого снижения инвестиционных рисков, связанных с вложением крупных средств на длительный срок, государство предоставляет кредитору, вкладывающему в инвестиционный проект 20% средств в денежной форме, гарантию возврата кредитору до 40% невыплаченного ему основного долга.

7.3. *Основные направления государственного регулирования инвестиций*

Восстановление и развитие реального сектора экономики невозможны без долгосрочных инвестиций, которые неосуществимы без законодательства, определяющего национальный правовой режим инвестиционной деятельности и регламентирующего принципы и механизм взаимоотношений инвесторов с государственными органами, с одной стороны, а также с иными участниками экономических отношений и субъектами хозяйствования — с другой.

Однако разные реципиенты инвестиций (государственные и частные предприятия), разные источники инвестиций (средства бюджета и собственные средства частных инвесторов), разное происхождение инвестиций (отечественные и иностранные инвесторы), разные цели и способы инвестирования (на кредитной основе и путем вкладов в основной капитал реципиента) — все это затрудняет создание режима инвестиций с помощью однородных правовых механизмов, т. е. в рамках и средствами какой-либо одной отрасли законодательства. Этим

объясняются многочисленность и разнообразие правовых норм и актов российского законодательства, регулирующих инвестиционный процесс.

Существующее законодательство, определяющее правовой режим инвестиционного процесса, — один из важнейших факторов активизации инвестиционной деятельности. Правовую базу деятельности хозяйствующих субъектов в инвестиционной сфере обеспечивает государство. Оно в лице его органов разрабатывает и принимает законодательные акты, регулирующие инвестиционную деятельность в стране и ставящие субъекты инвестиционного процесса в равные условия. Государство определяет права и формы собственности, правила ведения инвестиционной деятельности, устанавливает условия заключения и выполнения контрактов, предупреждает злоупотребления на инвестиционном рынке, обеспечивает защиту инвесторов и т. д. Государство не только определяет условия инвестиционной деятельности, но и защищает их, предоставляя такую защиту через суд. Если один из субъектов инвестиционного процесса нарушает контракт, то другой должен иметь возможность обратиться к государству за защитой. Определение и защита правил инвестиционной деятельности — это не только право, но и обязанность государства. Для контроля за соблюдением законов создаются специальные органы, предупреждающие злоупотребление, обеспечивающие защиту инвесторам, принимающие действенные меры к нарушителям.

В развитом рыночном хозяйстве правовая основа инвестиционной деятельности представляет собой целостную систему взаимодополняющих, внутренне непротиворечивых законов, являющихся своеобразным кодексом государственного регулирования инвестиционного процесса. Хозяйственное законодательство должно четко определять права собственности и гарантии соблюдения контрактов, регламентировать деятельность формирующихся инвестиционных институтов, содержать правовые основы по защите прав инвесторов.

Особенно важна стабильность системы. Постоянные и существенные изменения в законодательстве оказывают дестабилизирующее воздействие на инвестиционную деятельность, формируя у инвесторов чувство неуверенности в завтрашнем дне. Обеспечение правовой базы инвестиционного процесса реализуется путем контроля за применением действующего законодательства и внесения в него частичных корректировок. Но прежде чем вносить коррективы в правовые нормы инвестирования, необходимо каждый раз соизмерять предполагаемый положительный эффект от таких изменений с ущербом от действующих норм и правил, что особенно важно для России.

Общеправовую основу государственного регулирования инвестиционной деятельности в России составляет система законодательных и

подзаконных актов, содержащих нормы, прежде всего гражданского, административного и финансового права. Гражданский кодекс РФ основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободе договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечении прав на судебную защиту.

Для правовой базы в сфере регулирования инвестиционной деятельности характерен единый правовой режим функционирования на российском рынке как отечественных, так и иностранных инвесторов. Базовым нормативным актом, регулирующим в России собственно инвестиционную деятельность, служит принятый в 1991 г. Закон "Об инвестиционной деятельности в РСФСР".

Правовое регулирование инвестиционной деятельности основывается на комплексе мер налоговой, кредитной, бюджетной политики, взаимосвязанных и взаимообусловленных при их реализации, и четкой системе организации и управления инвестиционным процессом со стороны государственных органов. На сегодняшний день ими создана правовая база, включающая более 30 документов, охватывающих все основные аспекты инвестиционной деятельности: по иностранным инвестициям, налогообложению, конкурсному размещению централизованных инвестиционных ресурсов, бюджету развития, лизингу.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности требует формирования соответствующей системы управления в виде специально уполномоченных органов, прежде всего в системе исполнительной власти. В большинстве стран этим занимается часто единственное правительственное ведомство с широкими полномочиями, включая право предоставления определенных льгот иностранным инвесторам.

В России государственное управление инвестиционной деятельностью пока остается распыленным между большим числом федеральных министерств и ведомств. Поэтому практически любое решение, касающееся серьезных инвестиционных проектов, в той или иной форме стимулирующее приток инвестиций в экономику страны, может попрежнему келейно вырабатываться и приниматься в тиши правительственных и ведомственных кабинетов. В результате российское инвестиционное законодательство оказалось раздробленным и внутренне противоречивым. В этой связи часто меняющиеся правила игры для инвестирования частного зарубежного и отечественного капитала в России лишают уверенности серьезных инвесторов в стабильности российского законодательства, так как не обеспечивают гарантий правовой защиты их интересов при осуществлении долго- и краткосрочных вложений.

За годы экономических реформ в России практически с нуля была заложена и продолжает формироваться вполне цивилизованная система правового регулирования инвестиционной деятельности, определяющая правила и механизмы отношений государства с отечественными и зарубежными инвесторами. В то же время сложилась и система федеральных органов государственного регулирования в инвестиционной сфере. При этом функции государственного регулирования и координации инвестиционной деятельности в России в настоящее время рассредоточены между многими федеральными органами, каждый из которых реализует их в пределах своей компетенции и по своим направлениям.

Важнейшие условия целенаправленного и крупномасштабного привлечения инвестиций в российскую экономику:

1) разработка государственной инвестиционной политики, отвечающей долгосрочным национальным интересам, не подверженной сиюминутной политической конъюнктуре, волюнтаризму и непрофессионализму при принятии решений по ее реализации;
2) наличие ограниченного числа субъектов — государственных органов, прежде всего федерального уровня, с ясными и четко определенными полномочиями и обязанностями по формированию, координации и обеспечению инвестиционной политики;
3) существование полноценного и непротиворечивого законодательства, обеспечивающего стабильное и рассчитанное на длительную перспективу регулирование правил работы на российском инвестиционном рынке.

В инвестиционной деятельности от желания и воли инвесторов зависит очень многое. Но это вовсе не значит, что они делают все, что хотят. Свобода для инвесторов означает, во-первых, равные для них возможности, т. е. право для каждого начинать инвестиционную деятельность в соответствии со своими возможностями и интересами и беспрепятственно осуществлять ее в рамках закона, во-вторых, конкуренцию на инвестиционном рынке и эффективное распределение и использование инвестиционных ресурсов. Экономическая свобода, однако, отнюдь не предполагает отсутствия правовых, социальных и иных разумных ограничений на инвестиционную деятельность. Инвестиционные отношения закрепляются в структуре прав и через систему стимулов определяют поведение инвесторов в инвестиционной сфере. Поэтому законодательная основа общества — важная предпосылка становления инвестиционного рынка и одновременно следствие его развития.

В инвестиционной сфере, как и во всех остальных сферах экономической деятельности, необходимо соблюдение определенных общественных правил, чтобы разнообразные поступки инвесторов не привели к хаосу в инвестиционной деятельности, а превратились в стройную логическую совокупность инвестиционных процессов, способствующих стабилизации и росту экономики в целом. Эти правила возникают и изменяются в процессе экономического развития, устанавливаются общепринятой практикой или в административном порядке государством.

Одно из главных условий функционирования инвестиционной сферы — понимание, общественное признание этих правил и их обязательное соблюдение. Наиболее устойчивой инвестиционной сферой можно назвать ту, которая самовоспроизводится и при помощи экономических методов стимулирования и принуждения заставляет всех без исключения четко соблюдать ее правила. Такие правила называются инвестиционными институтами, а совокупность инвестиционных институтов представляет собой институциональную среду.

Понятие "институт" занимает чрезвычайно важное место в современном инвестиционном процессе. Нередко в понятие "институт" включают и экономические организации, и учреждения, например такие, как правительство, парламент, центральный банк, министерства, службы, комиссии и т. д. В некоторой степени это оправданно, поскольку все законы, распоряжения, указы, инструкции, нормативные акты, приказы и т. п. исходят из этих ведомств, которые затем доводятся до инвесторов.

Но понятие "институт" более широкое. Институты — это и правила, по которым инвесторы взаимодействуют друг с другом и осуществляют инвестиционную деятельность. Совокупность правил образует инвестиционную среду. Поэтому когда говорят об институциональной среде, то фактически подразумевают соответствующую совокупность инвестиционных институтов. Система инвестиционных институтов по содержанию близка к понятию "рамочные условия инвестиционной деятельности".

Инвестиционные институты ограничивают и определяют поведение инвесторов в инвестиционной сфере, и поэтому институты часто называют правилами игры. Причем эти правила заданы извне, инвесторы никак не могут их менять по своему усмотрению.

Инвестиционных институтов очень много. Важнейшим из них является договор — институт сделки, представляющий собой двух- или многостороннее соглашение, где оговорены права и обязанности его участников, направленные на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей. Договор регулирует поведение контрагентов по определенным, известным этим контрагентам правилам, в соответствии с логикой инвестиционной деятельности, которой они заняты.

Другой вид инвестиционного института — право собственности, санкционирующее поведение инвесторов в инвестиционной сфере в отношении тех или иных инвестиционных товаров.

Для современной институциональной среды характерны две особенности. Первая связана с асимметрией информации в инвестиционном процессе, которая заключается в том, что один инвестор располагает заведомо большей информацией, чем другой. Вследствие этого партнер принимает решение на основе неполного и неточного знания инвестиционной обстановки. Для того чтобы упростить информационный обмен между инвесторами и внешним миром, необходимы устойчивые правила инвестиционной деятельности. Как раз для этого и создаются инвестиционные институты, т. е. правила и нормы. Знание и соблюдение этих правил облегчают взаимодействие между инвесторами в современной экономической жизни.

Вторая характерная особенность инвестиционной сферы — деперсонификация участников инвестиционного процесса. В отличие от далеких прошлых времен, когда инвесторы действовали в рамках сравнительно небольших сообществ и часто были лично знакомы друг с другом, сейчас они разделены большими расстояниями и обычно не только не знают друг друга, но даже и не стремятся к установлению личных контактов. Участники инвестиционного процесса в таком случае как бы обезличиваются. Поэтому по-новому приходится решать проблему соблюдения контрактов, т. е. другим путем необходимо вести борьбу с возможными нарушениями одной или обеими сторонами условий инвестиционных соглашений. Если раньше выполнение соглашений обеспечивалось специальными органами административно-территориальных единиц, а также традициями и личным отношением, то теперь для этого требуется система хорошо отработанных и единых для больших территорий законов и механизмов принуждения к исполнению законов со стороны государства.

В высокоразвитых рыночных экономиках институциональная среда инвестиционной деятельности, сформировавшаяся в результате многовековой эволюции, чрезвычайно сложна. В этом ее достоинство. В такой среде инвесторы хорошо взаимодействуют, законодательство подробно регулирует весь спектр инвестиционной деятельности. Существует огромное разнообразие инвестиционных организаций, специализирующихся на узких направлениях инвестиционной деятельности. В этих условиях инвесторы функционируют в институциональной среде легко и свободно, что значительно облегчает им инвестиционную деятельность.

Накапливающиеся изменения в экономике обусловливают изменение правил и норм в инвестиционной сфере. В решении вопросов, связанных с изменениями институциональной среды, велика роль государства. Оно, с одной стороны, выступает как субъект инвестиционной деятельности. С другой стороны, государство наделено правом и обязанностью устанавливать и защищать обязательные для других субъектов инвестиционного рынка условия инвестиционной деятельности.

Формирование эффективной системы инвестиционных институтов — дело довольно сложное. Они призваны обслуживать инвесторов, создавать наиболее благоприятные условия для их деятельности. Но в действительности функционирование банков, фондового рынка и других элементов институциональной среды может вступать в явное противоречие с их основополагающими функциями, стать тормозом развития реального сектора экономики, активизации инвестиционной деятельности.

В системе мер по регулированию инвестиционной деятельности приоритетное значение имеет разработка государственной инвестиционной стратегии и настройка всей системы государственного регулирования на ее реализацию. Не имея основательно проработанной и четкой долгосрочной инвестиционной стратегии развития, государство вынуждено решать лишь текущие вопросы, подменять долгосрочные задачи краткосрочными.

Долгосрочные цели социально-экономического развития далеко не всегда совпадают с краткосрочными целями. Это несовпадение особенно характерно для периодов глубокого и долговременного трансформационного сдвига, в который вступила российская экономика. Чтобы добиться коренного перелома в социально-экономическом развитии страны, необходимо создание долгосрочной инвестиционной стратегии, предусматривающей существенный рост инвестиций, стимулирование деловой активности в реальном секторе экономики, активное использование для этого бюджетно-налоговых, денежно-кредитных рычагов при жестком соблюдении социальных параметров. Все это возможно только при значительном усилении властных регулирующих функций государства.

Средне- и долгосрочная инвестиционная стратегия призвана реализовать национально-экономические интересы России, обеспечить устойчивый рост жизненного уровня населения на основе экономического роста и повышения конкурентоспособности экономики страны. Она должна содержать комплекс мер, направленных на мобилизацию всех имеющихся национальных инвестиционных ресурсов, привлечение иностранного капитала и их рациональное распределение и использование. На реализацию этих мер должны быть направлены все инструменты бюджетной, налоговой, кредитной, валютной, денежной политики государства. Учитывая то, что Россия не прошла стадию ресурсосбережения, механизм государственного регулирования инвестиционной деятельности должен быть направлен на него.

Средне- и долгосрочная инвестиционная стратегия России должна максимально учитывать современную глобализацию мировой экономики. Глобализация приводит к возрастанию роли инновационного сектора экономики, снижению стоимости капитала традиционных отраслей и особенно природно-сырьевых сфер. В этих условиях национальная инвестиционная стратегия должна быть ориентирована на развитие инновационного сектора экономики и отраслей, продукция которых является социальным благом и сырьем для инновационного сектора, на науку, образование, культуру. Тем более что в России существует большой задел в науке и технологии и очень высокий уровень образования.

Средне- и долгосрочная стратегия России призвана превратить инновационный сектор в основной источник доходов. Только на этой основе Россия сможет включиться на равных началах в распределение мирового дохода, интегрироваться в мировую экономику.

Сегодня в Западной Европе и Северной Америке создан мощный инновационный сектор, позволяющий им изымать огромную природно-ресурсную ренту, получать достаточно высокие сверхприбыли. Чтобы Россия не превратилась окончательно в донора этой ренты и сверхприбыли, требуется продуманная и обоснованная инвестиционная стратегия, выступающая основным инструментом регулирования инвестиционной деятельности. Сердцевина этой стратегии — создание благоприятного инвестиционного режима в стране.

7.4. *Система поддержки благоприятного инвестиционного климата*

Инвестиционный климат — обобщенное выражение состояния инвестиционной сферы, на которую оказывают влияние политические, экономические, финансовые, социальные, организационно-управленческие, институциональные и другие факторы социально-экономического развития страны. Как известно, инвестиции характеризуются потенциальной выгодой и риском. В соответствии с этим инвестиционный климат можно рассматривать в плоскости "потенциал — риск". Последние отражают совокупность факторов, определяющих их.

При определении инвестиционного потенциала страны или региона учитываются основные макроэкономические, социально-демографические и другие их характеристики. Инвестиционный потенциал носит обобщенный характер и выступает как взвешенная сумма частных потенциалов, среди которых потенциал:

- ресурсно-сырьевой, характеризуемый средневзвешенной обеспеченностью запасами основных видов природных ресурсов;

- трудовой, включающий трудовые ресурсы и их образовательный уровень;
- производственный, определяемый результатами деятельности в основных сферах хозяйства;
- инновационный, выражающий уровень развития НИОКР и их финансирования, внедрения достижений научно-технического прогресса;
- инфраструктурный, определяемый состоянием дорог, транспорта, коммуникаций, связи и других общих условий, необходимых для инвестиционного процесса;
- финансовый, дающий представление об объеме бюджетных доходов, прибыльности предприятий и доходах населения;
- потребительский, наиболее полно выражающийся в покупательной способности населения.

Перечисленные виды потенциала, рассматриваемые как взвешенная сумма каждого из них, дают достаточно объективное представление об инвестиционном потенциале страны или региона. Государство, используя слагаемые общего инвестиционного потенциала, может поддерживать или повышать достигнутый уровень последнего.

Инвестиционный риск характеризует опасность возникновения непредвиденных потерь ожидаемой прибыли, дохода или имущества, денежных средств в связи со случайными изменениями условий экономической деятельности, неблагоприятными обстоятельствами. Измеряется частотой, вероятностью возникновения того или иного уровня потерь. Наиболее опасны риски с вероятностью уровня потерь, превосходящих величину ожидаемой прибыли.

На сегодняшний день состояние российского инвестиционного климата оценивается как высокорисковое. Причина такого состояния не в отсутствии средств для вложения, а в непредсказуемости и неопределенности экономического положения страны в целом и повышенном риске любых форм инвестирования. Специфика складывающегося в России инвестиционного климата обусловлена многими факторами, а точнее, частными рисками. В качестве основных составляющих можно выделить следующие виды риска:

экономический;
финансовый;
политический;
социальный;
криминальный;
законодательный.

Уменьшение этих рисков составляет одно из магистральных направлений улучшения инвестиционного климата. Важное влияние на инве-

стиционный климат оказывают государственная политика в отношении капиталовложений, участие страны в системе международных договоров и традиции их соблюдения, стабильность и однозначность функций государственного управления, степень и методы вмешательства государства в экономическую деятельность, эффективность работы государственного аппарата, оперативность принятия решений, последовательность в проведении экономической политики и т. п.

Государство предоставляет всем инвесторам равные права на осуществление инвестиционной деятельности. Оно гарантирует стабильность прав субъектов инвестиционной деятельности. В случае принятия законодательных актов, положения которых ограничивают их права, соответствующие положения этих актов не могут вводиться в действие ранее чем через год с момента опубликования. В случае принятия государственными органами актов, нарушающих законные права и интересы инвесторов и других участников инвестиционной деятельности, убытки, включая упущенную выгоду, причиненную субъектам инвестиционной деятельности в результате принятия таких актов, возмещаются этими организациями по решению арбитражного суда.

В соответствии с законодательством РФ гарантируется защита инвестиций, в том числе и иностранных, независимо от форм собственности. Инвестиции не могут быть безвозвратно национализированы, реквизированы. Применение таких мер возможно лишь с полным возмещением инвестору всех убытков, включая упущенную выгоду, и только на основе законодательных актов РФ и субъектов Федерации.

Внесенные или приобретенные инвесторами целевые банковские вклады, акции или иные ценные бумаги, платежи за приобретенное имущество, а также арендные права в случаях их изъятия возмещаются их инвесторам, за исключением сумм, использованных или утраченных в результате действий самих инвесторов или предпринятых с их участием. Инвестиции на территории России в некоторых случаях подлежат обязательному страхованию, что является гарантией их сохранения.

Сегодня инвестиционный климат в России таков, что он заинтересовывает инвесторов вложениями главным образом в топливно-энергетический комплекс, тогда как наукоемкие отрасли, развитие экспортно-ориентированных производств в обрабатывающей промышленности остаются вне поля их интересов.

Существенное значение в современных условиях имеет совершенствование форм иностранного инвестирования. Это прежде всего совместные предприятия, прямые и портфельные инвестиции. В этой связи целесообразно проведение дифференцированной политики по отношению к разным формам портфельных инвестиций. Портфельные инвестиции в корпоративные ценные бумаги заслуживают государственной поддержки. Кроме того, это требует создания в России цивилизованного фондового рынка. Государство могло бы, как это делается в ряде стран, взять на себя гарантирование полного или частичного возмещения потерь владельца от падения курсов акций, что, естественно, дало бы стимул инвесторам.

Все это подразумевает необходимость разработки конкретной программы по оздоровлению инвестиционного климата в России. На макроэкономическом уровне цель разработки такой программы — повышение инвестиционной активности и привлечение средств отечественных и зарубежных фирм по ключевым направлениям российской экономики, рост общеэкономической и коммерческой эффективности инвестиций по всем формам собственности, рациональное размещение инвестиционных ресурсов и снижение степени риска инвестирования в российской экономике.

Создание благоприятного климата для деятельности иностранного и отечественного капитала в России — ключевой фактор для формирования позитивного имиджа страны в глазах инвесторов. Причем этот процесс должен идти в рамках четко и конкретно сформулированной государственной политики по привлечению инвестиций, включающей как институциональные, так и административные меры на федеральном и региональном уровнях.

Государство должно устанавливать правила игры в экономике. Их стабильность, предсказуемость, отражение в них принципов честной конкуренции — это как раз то, чего ждут и чего пока не находят инвесторы в России.

Правила игры в экономике могут быть различными. Однако они прежде всего должны быть направлены на улучшение, а не осложнение условий роста экономической активности. Трудно говорить о привлекательном инвестиционном климате, когда в опубликованном в конце 1997 г. исследовании лондонской фирмы "Контрол рискс" Россия поделила первое-второе места с Нигерией по рейтингу взяточничества.

Глава 8
Система поддержки малого предпринимательства

8.1. *Малое предпринимательство как объект государственного регулирования*

Государственное регулирование малого предпринимательства призвано создать наиболее благоприятные условия для функционирования и повышения социально-экономической эффективности данного сектора экономики. Малое предпринимательство — достаточно многогранное и сложное экономическое явление. Рассмотрим сначала тенденции развития малого предпринимательства, а затем систему государственного регулирования в этой области.

Понятие малого предпринимательства. *Предпринимательство* — это особая инновационная форма производства, которая в соответствующих исторических и социально-экономических условиях становится преобладающей, что и обеспечивает всему общественному воспроизводству необходимую динамику. Это особый вид бизнеса. Его цель — получение не прибыли вообще, а сверхприбыли, т. е. предпринимательского дохода.

Создание в России новой экономической системы вызвало необходимость решения вопроса об оптимальном соотношении различных по масштабам производственно-коммерческой деятельности субъектов предпринимательства — малых, средних, крупных (корпоративных) предприятий.

Выделяют количественный, качественный и комбинированный (экономический) подходы к определению малого и среднего предприятия.

При *количественном подходе* для выделения малых предприятий используются такие критерии, как число занятых, объем продаж (оборот), балансовая стоимость активов. Между тем ни численность работников, ни величина оборотного капитала, ни доля в рынке сбыта не могут служить достаточными критериями для определения малого предпринимательства, позволяющими выделить его и анализировать как феномен, имеющий экономическую и социальную специфику.

Качественный подход предусматривает использование следующих критериев: относительно небольшое число производимых продуктов (технологий, услуг, ноу-хау); сравнительно ограниченные ресурсы и мощности; организация хозяйственной деятельности на рисковой и инновационной основе, на полной экономической ответственности, на персонифицированном и гибком управлении. В соответствии с качественным подходом малое предприятие рассматривается не как уменьшенный вариант большой компании, а как организация, деятельность которой качественно отличается от деятельности крупных компаний высокой степенью неопределенности, потенциально более высокой способностью к внедрению инноваций (в широком смысле), постоянным развитием, адаптируемостью к изменениям и др.

Комбинированный (экономический) подход основан на выделении таких признаков, как небольшой рынок сбыта, не позволяющий фирме оказывать сколько-нибудь значительное влияние на цены и объемы реализуемого товара; правовая независимость — собственник сам контролирует свой бизнес; персонифицированное управление, предполагающее, что собственник сам участвует во всех аспектах управления бизнесом и в процессе принятия всех решений.

Для различных целей и задач правомерно использование разных подходов. В экономической литературе и на практике малое предпринимательство выделяется преимущественно на основе количественных показателей.

В экономической статистике России размер предприятия принято определять тремя основными признаками: численностью производственного персонала, объемом валовой продукции и величиной основных производственных фондов. Согласно Закону РФ "О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ" от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ, установлено, что предельная численность персонала по отраслям составляет: в промышленности, строительстве и на транспорте — 100 чел.; в науке и научном обслуживании — 60; в сельском хозяйстве — 60; в оптовой торговле — 50; в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30; в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 чел. Эти границы малых предприятий адекватны реальной экономической ситуации в стране.

Согласно этому Закону, количественный показатель дополняется качественными характеристиками, например ограничением в отношении вида собственности предприятия. Под субъектами малого пред-

принимательства понимаются коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъектов РФ, общественных 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 25%.

Необходимость государственной поддержки малого предпринимательства. В экономически развитых странах малое предпринимательство представляет собой большой слой мелких собственников, которые в значительной мере определяют социально-экономический и политический уровень развития страны. Высокая приспособляемость и массовый охват практически всех сфер внутреннего рынка страны обеспечивают устойчивость развития экономики и способствуют стабильности политического климата в стране. Малое предпринимательство — наиболее гибкая форма деловой жизни. Именно в этом секторе экономики создается основная масса идей, которые являются питательной средой для среднего и крупного бизнеса; тем самым крупное производство дополняется возможностями малого предпринимательства. Являясь производителями и потребителями товаров, малые предприятия (МП) имеют возможность чутко и своевременно реагировать на изменяющуюся конъюнктуру рынка.

С другой стороны, малое предпринимательство в большей мере зависит в своей деятельности от внутренней экономической конъюнктуры. Поэтому возникает необходимость выравнивания различия в объективных возможностях крупных и мелких предприятий путем соответствующих регуляторов.

МП вынуждены вести конкурентную борьбу за свои рынки с крупным отечественным и иностранным капиталом. Это обусловливает потребность малого предпринимательства в защите на внутреннем рынке путем проведения государством протекционистской экономической политики и формирования определенных правил рыночных отношений, компенсирующих малому предпринимательству недостатки по сравнению с крупным бизнесом. Государство заинтересовано в поддержке малого предпринимательства как потенциального гаранта стабильности.

В условиях перехода к рыночной экономике малое предпринимательство заслуживает особой поддержки, исходя из его роли в преобразовании общества. В условиях России, находящейся на начальном этапе развития рыночных отношений, создание и развитие сектора малого предпринимательства могут стать основой социальной и производственной реструктуризации общества, обеспечивающей подготовку населения и переход всего хозяйства страны к рынку. При этом государство в

ответ на поддержку получает возможность формирования среднего класса, способного самостоятельно обеспечить собственное благосостояние и достойный уровень жизни, снимая определенную долю бремени социальной защиты. Кроме того, деятельность в сфере малого бизнеса — достаточно эффективная форма пополнения бюджета страны.

Существенно и то, что неизбежная реструктуризация экономики объективно ведет к тому, что все большее число граждан вынуждено заняться самостоятельной предпринимательской деятельностью. В этих условиях поддержка со стороны государства неизбежна и разумна, так как сектор малого предпринимательства будет создавать новые рабочие места, обеспечит снижение уровня безработицы и социальной напряженности в стране. Массовое развитие малого предпринимательства способствует изменению психологии иждивенчества по отношению к государству и снимает с него ряд серьезных забот.

Дальнейшее проведение экономических реформ, становление рыночных отношений во многом зависят от развития МП, которые являются необходимым условием и слагаемым социально ориентированной конкурентной экономики. Без массового развития МП нельзя создать имманентную рыночному хозяйству многоукладную экономику, обеспечить многообразие и равноправие форм собственности и хозяйствования.

Малое предпринимательство в России развивается в неблагоприятных условиях, при слабой государственной поддержке, недостаточной правовой защите, чрезмерно высоких налогах и дорогих кредитах, отсутствии ясной и целенаправленной промышленной политики. Эффективной деятельности МП мешают бюрократизм и взяточничество многих чиновников, а также рэкет, незавершенность процесса формирования многообразия форм хозяйствования. Указанные недостатки усиливаются размытостью прав собственности, несовершенством законов, нормативов и правовых актов, регулирующих предпринимательство в России.

Кризисные явления осени 1998 г. нанесли серьезный урон развитию малого бизнеса, его рыночным позициям, по существу, отодвинув этот сектор хозяйствования к рубежам 4—5-летней давности. Кризис также показал, что, хотя реформы формально создали сектор малого предпринимательства, тем не менее государством пока не обеспечены достаточные условия для его стабильного функционирования и высокой хозяйственной и социальной результативности. Прежде всего кризис обусловил чисто количественное сужение малого бизнеса: по некоторым оценкам, в ходе кризиса ушли с рынка от 30 до 50% всех российских МП, вынужденных временно свернуть или полностью прекратить свою хозяйственную деятельность. Только треть МП специализируется на выпуске промышленной продукции и выполнении

строительных работ, остальные же функционируют в сфере торговли, общественного питания, посреднических, рекламных, аудиторских и других услуг.

Российский малый бизнес имеет следующую структуру. В промышленности действуют 15—16% общего числа российских МП. Здесь работает 22—23% среднесписочного числа занятых, производится 21—23% общего объема продукции. Более развит малый бизнес в строительстве, где функционирует 16—17% общего числа малых предприятий, сосредоточено 24% среднесписочного числа занятых. В общем объеме произведенной в стране строительной продукции на малый бизнес приходится около 23%.

8.2. *Система государственного регулирования малого предпринимательства*

Под системой государственного регулирования малого предпринимательства понимается экономическое, правовое и организационное обеспечение среды для эффективного и устойчивого развития МП. Данная система включает различные органы законодательной, исполнительной и судебной власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

Цели деятельности государства по отношению к малому предпринимательству. К общим целям относятся, во-первых, поддержание и развитие конкурентных начал в экономике. Чем более благоприятные условия создает государство для создания все новых и новых малых фирм, тем активнее распространяется конкуренция на все сегменты народного хозяйства. Во-вторых, выравнивание шансов для успешного старта в бизнесе любого инициативного гражданина, желающего взять на себя ответственность за свой бизнес.

В-третьих, содействие решению проблем занятости. Создание дополнительных рабочих мест в динамично развивающемся малом бизнесе — основа социальной стабильности, модернизации структуры народного хозяйства.

В-четвертых, поддержка инноваций. Эта цель государственной политики влияет на условия функционирования малого предпринимательства — осуществление научно-технической политики, обеспечивающей льготы по инвестициям, вкладываемым в НИОКР, а также способствующей созданию инфраструктуры и механизмов, облегчающих внедрение разработок, содействует опережающему росту инновационного малого бизнеса.

Наряду с общими целями имеется и ряд специальных целей, определяемых спецификой малого предпринимательства. К ним относятся:

- создание благоприятных общих условий для деятельности малого предпринимательства. Это установление правового поля, регламентирующего его регистрацию, лицензирование, налогообложение; устранение многообразных форм дискриминации МП со стороны как более крупных конкурентов, так и органов власти, обеспечение равноправного доступа к ресурсам; создание и поддержание специальной инфраструктуры, позволяющей малому предпринимательству получать некоторые услуги и ресурсы (подготовка кадров, аудиторские и юридические услуги и т. п.);
- поддержка начинающих, или "стартующих", МП;
- поддержка малого бизнеса в регионах и отраслях, отличающихся низким уровнем развития и несущих особенно большое бремя социальных проблем;
- облегчение доступа МП к особо дефицитным или дорогим ресурсам, приобрести которые на рыночных условиях они не в состоянии (производственные площади, кредитные ресурсы и т. п.), в частности путем стимулирования создания технопарков, бизнес-инкубаторов.

Наконец есть и ряд задач в области государственной поддержки малого бизнеса, которые вытекают из специфики его положения в переходной экономике, переживающей структурный кризис:

- снижение трансакционных издержек, обусловленных плохим функционированием кредитно-финансовой системы, информационной и товаропроводящей инфраструктуры;
- сокращение доли теневого оборота в малом предпринимательстве;
- стимулирование кооперации между крупным и малым бизнесом;
- дополнительная поддержка малого бизнеса на региональном уровне в определенных отраслях для преодоления моноспециализации, негативно сказывающейся на социально-экономическом положении ряда субъектов Федерации.

Принципы регулирования малого бизнеса. Реализация вышеназванных целей и задач предполагает строгое следование определенным принципам в регулировании малого предпринимательства. Можно выделить следующие принципы: системность и целостность управления малым предпринимательством; протекционизм; селективность, координация федерального и регионального уровней; адекватность целей и задач реальным ограничениям и др.

Системность и целостность государственной политики в области малого предпринимательства обеспечиваются путем:

- разграничения области применения административных и экономических методов регулирования. Это создание системы функционирования конкурсного механизма использования государственных ресурсов и распределения государственных заказов; интеграция механизмов, обеспечивающих управление полным жизненным циклом объектов государственного регулирования; определение субъектов управления, наделенных правами единого заказчика в территориальном и отраслевом разрезе; разделение функций и механизмов регулирования и поддержки с соответствующим организационно-структурным управлением;
- построения организационных структур управления на базе четкого разграничения полномочий, прав, ответственности представительных и исполнительных органов власти различного уровня; организации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на основе группировки функций по укрупненным блокам; формирования структуры управления на принципах гибкости и максимальной адаптации к изменяющимся условиям; использования в практике управления матричных и других современных структур при реализации целевых программ и проектов;
- создания системы обратной связи и информационного обеспечения государственного регулирования. Для этого необходимо внедрение единой системы мониторинга и прогнозирования последствий принимаемых решений; материально-техническое и кадровое обеспечение сбора, хранения, обработки и передачи информации;
- кадрового обеспечения.

Принцип протекционизма обусловлен устоями рыночного хозяйствования. Малое предпринимательство во многих случаях неспособно запускать производство и успешно конкурировать с крупными предприятиями самостоятельно, без государственной помощи. Поэтому протекционизм должен быть провозглашен одним из приоритетов государственной политики.

Принцип селективности можно определить двояко: а) как поддержку МП в определенных отраслях экономики или регионах (отраслевые или региональные приоритеты); б) как поддержку определенных групп МП (начинающие свою деятельность, инновационные, женские, молодежные и т. д.). Селективная поддержка малого предпринимательства, направленная на реализацию отраслевых приоритетов, изначально устанавливается на государственном и региональном уровнях. Селективная поддержка по функциональному признаку, особенно стартового и инновационного малого предпринимательства, способствует преодолению несовершенства рынка и создает условия для развития сектора

малого предпринимательства, для повышения эффективности экономики в целом.

Принцип координации федерального и регионального уровней реализации государственной политики требует учета того, какие цели и какими средствами могут быть достигнуты с наибольшей эффективностью на соответствующем уровне. Очевидно, что кредитно-финансовая и инфраструктурная поддержка малого предпринимательства должна оказываться на региональном и местном уровнях. Здесь же нужно вести работу с конкретными проектами, отбирать финансовые и иные институты, участвующие в реализации отдельных мероприятий.

Необходима опора на собственные силы, т. е. такое распределение полномочий между субъектом управления (малое предпринимательство) и различными уровнями управляющей системы, при котором ресурсы и полномочия делегируются не сверху вниз, а снизу вверх. Иными словами, задача делегируется на более высокий уровень управляющей системы только тогда, когда она не может быть решена на низовом уровне или если для ее решения требуется существенно больше ресурсов.

Неотъемлемый принцип государственной политики в отношении малого бизнеса — адекватность целей и задач реальным ограничениям, к которым относятся общее состояние экономики, положение с бюджетом, характер федеральных отношений и т. д. Серьезным ограничителем выступает состояние институциональной инфраструктуры, человеческий фактор. При этом необходимо использовать программно-целевой метод, который предполагает выстраивание дерева целей. Пути достижения каждой из целей определяются, исходя из четко зафиксированного ожидаемого результата, установления оптимальных объемов ресурсного обеспечения и поиска источников финансирования. Важно, чтобы целеполагание и описание предполагаемого конечного результата опирались на научный анализ и прогноз процессов и явлений в сфере малого предпринимательства, а не на субъективные пожелания или намерения государственных органов управления.

Организационная структура управления малым предпринимательством. Вопросами поддержки малого предпринимательства занимается ряд министерств и ведомств — Минэкономразвития, Минфин, Минауки, МВЭС, Минтруда, Минюст, Минимущество, Минпром РФ и др. В федеральных программах поддержки малого предпринимательства эти органы являются исполнителями мероприятий, соответствующих их профилю. В них были образованы соответствующие структурные подразделения (управления, департаменты, отделы), которые не являлись профилирующими для этих органов.

Правительство РФ возложило функции по координации политики государственной поддержки в сфере малого бизнеса на Минэкономразвития. Роль головной организации (координатора) при подготовке

ряда нормативно-правовых актов сохранилась за Минэкономразвития и после образования Государственного комитета РФ по поддержке и развитию малого предпринимательства в 1995 г. В формировании и реализации финансовой поддержки малого предпринимательства основную роль играет Минфин РФ. При его непосредственном участии создается кредитно-финансовый механизм поддержки малого бизнеса.

Вместе с тем структура органов государственной поддержки МП на федеральном уровне сформировалась в значительной мере стихийно, во многих случаях их функции, сферы деятельности и уровень ответственности не соответствовали поставленным задачам. При этом органы исполнительной власти в ряде случаев исходили из своих ведомственных интересов, не всегда обеспечивали достоверность информации и должную координацию деятельности. Это неизбежно приводило, с одной стороны, к дублированию некоторых функций, а с другой стороны, к образованию белых пятен, т. е. организационно не обеспеченных участков работы. Кроме того, распылялись и без того скудные ресурсы.

Минэкономразвития практически не учитывало интересы МП при разработке и реализации федеральных программ, объектами и исполнителями которых являлись и являются преимущественно крупные предприятия. Минфин проводил политику усиления налогового давления на предпринимателей и ликвидации ранее имевшихся у сектора МП льгот и не обеспечивал выделения необходимых бюджетных ассигнований на поддержку МП. Минимущество в ущерб логике социально-экономических реформ отдавало исключительное предпочтение крупным инвесторам и старому директорскому корпусу при проведении приватизации. Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в основном сосредоточило внимание на преодолении административных барьеров на пути развития предпринимательства.

Добавим, что объективная необходимость образования специального государственного органа, призванного заниматься только поддержкой МП, длительное время не реализовалась. В октябре 1995 г. было утверждено Положение о Государственном комитете по поддержке и развитию малого предпринимательства. О реальном весе этого органа и значении системы поддержки малого бизнеса на федеральном уровне в целом красноречиво свидетельствуют незначительные суммы выделяемых бюджетных средств. Такое положение дел не может не сказаться на эффективности функционирования системы малого бизнеса.

В целом, созданная на федеральном и региональном уровнях система государственных органов по поддержке малого предпринимательства из-за острейшей нехватки средств оказывается неспособной справиться со своими функциями и повлиять на сложившуюся ситуацию. В сложившихся условиях необходимы консолидация и налаженное взаимодействие не только государственных, но и всех общественных сил,

связанных с развитием малого бизнеса, в первую очередь предпринимательских объединений. В настоящее время на федеральном и региональном уровнях действуют более 300 таких объединений, в той или иной мере провозглашающих содействие малому бизнесу и его защиту.

8.3. *Формы и методы государственного регулирования малого бизнеса*

Инструменты поддержки малого бизнеса. В настоящее время существует стандартный набор общепринятых форм и методов государственного регулирования, используемый при поддержке малого бизнеса. Инструментарий государственного регулирования меняет свой состав и структуру, а отдельные его элементы используются в различных конкретных формах в зависимости от специфических условий каждой страны, отражающих многообразие конкретно-исторических факторов: экономических, правовых, политических, социально-психологических, культурных, национальных и др.

В системе государственной поддержки малого предпринимательства можно выделить две составляющие: *обеспечивающую и управленческую.* Обеспечивающая составляющая направлена на обслуживание МП, доведение до них материальных, денежных, информационных ресурсов, госзаказов и услуг и т. п.

Управленческая составляющая связана с планированием, решением организационно-административных вопросов, контролем. Эта составляющая призвана быть ведущей, поскольку она придает развитию малого бизнеса устойчивый, эффективный, управляемый характер. Широко используемое понятие "поддержка малого предпринимательства" обозначает синтез управленческого и обеспечивающего аспектов рассматриваемой системы.

В целом механизм государственной поддержки малого предпринимательства включает законодательную и нормативно-правовую базу, устранение административных барьеров; кредитно-финансовую и инвестиционную поддержку МП; информационное обеспечение и содействие в организации безопасности и защиты МП от противоправных посягательств.

В области законодательства выделим:

- упрощение процедур и установление льготного регистрационного сбора при государственной регистрации физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и субъектов малого предпринимательства;
- сокращение числа разрешительных и согласующих административных процедур и правил;

- внедрение принципов комплексности при проведении разрешительных и контролирующих действий по отношению к предприятиям малого бизнеса;
- введение норм ответственности государственной администрации за препятствование деятельности, связанной с выходом на рынок новых и развитием действующих МП[1];
- принятие нормативных документов, способствующих легализации так называемого "серого" предпринимательства ("челночного" бизнеса)[2].

В *области кредитно-финансовой и инвестиционной* поддержки малого предпринимательства можно выделить следующие направления:

- развитие обществ взаимного страхования и взаимного кредитования малого бизнеса для расширения кредитования и страхования субъектов малого предпринимательства;
- предоставление государственных гарантий для МП на конкурсной основе за счет средств бюджета развития, упрощение процедуры прохождения конкурса;
- выделение денежных средств в форме предоставления предпринимателям на льготных условиях государственной собственности в долгосрочную аренду (лизинг)[3];
- установление максимального уровня налоговых изъятий у МП, например не превышающего 10% совокупного дохода, и др. Переход к единому налогу на вмененный доход, осуществляемый в соответствии с принятым Законом о вмененном налоге, не способствует сегодня развитию малого предпринимательства. К сожалению, появляются новые административные барьеры, имеет место произвол чиновников;
- формирование патентной системы, при которой единовременно уплачивается стоимость годового патента исходя не только из дохода предпринимателя, но и из сферы его деятельности и др.

[1] В Москве, считающейся одним из лучших мест в России для ведения малого бизнеса, на открытие, например, химчистки при соблюдении всех законов и инструкций требуется 600 дней. Около 40 чиновничьих структур могут проверить, приостановить, оштрафовать, закрыть МП. И даже если проверка будет происходить ежедневно, без праздников и выходных, это не противоречит законам. Для сравнения отметим, что в свое время общественность Франции ужаснулась, обнаружив, что на регистрацию нового предприятия малого бизнеса уходит пять дней. Срочно был принят закон, гарантирующий регистрацию нового дела за 24 ч.

[2] По различным оценкам, в России сегодня около 6 млн. чел. заняты доставкой товаров из-за рубежа (так называемые челноки) и еще 24—30 млн. чел. заняты торговыми операциями внутри страны (см.: Экономическая наука современной России // Экспресс-выпуск. 1999. № 2 (4). С. 18).

[3] Использование лизинга диктуется острейшим противоречием современной российской экономики: наличием значительного неиспользованного потенциала при острой нехватке оборудования в сфере малого предпринимательства. Данное обстоятельство дает основания говорить о необходимости широкого применения интеграционного лизинга, связывающего, к примеру, предприятия ВПК и мелких производителей.

Существенный аспект поддержки малого предпринимательства — *информационное обеспечение*. Информация используется предпринимателями при защите от риска, подготовке и принятии управленческих решений, при выборе стратегии и тактики развития, оформлении конкретных сделок, получении кредитов, освоении рынков. Информационная поддержка проводится путем содействия созданию соответствующих общественных организаций в сфере малого бизнеса. Они обеспечивают взаимодействие между предпринимателями в различных регионах по обмену опытом, помогают согласовывать действия по защите прав предпринимателей в органах законодательной и исполнительной власти, подыскивают партнеров по бизнесу.

В комплекс мер в области информационного обеспечения малого предпринимательства входят:

формирование эффективной системы статистического учета деятельности субъектов малого предпринимательства;

ведение муниципальных реестров нежилых помещений и другого имущества, предоставляемого МП на условиях конкурса;

создание в экономических центрах и крупных городах России консультационно-диспетчерских структур (консультационных бюро) по защите предпринимателей;

проведение мониторинга состояния и развития малого бизнеса и др.

Основная политика по поддержке малого предпринимательства постепенно перемещается непосредственно в регионы. Соответственно необходимо создать социально-экономический и правовой механизм, сочетающий государственное регулирование и региональное самоуправление с учетом мнения деловой общественности. Подобный трехсторонний механизм предполагает совместное использование методов экономического регулирования в интересах содействия развитию малого предпринимательства, в том числе по формированию нормативно-правовой базы, распределению льгот и субвенций, участию в бюджетном процессе, предоставлению различных гарантий инвесторам, ограничению бюрократического произвола и т. п. Например, для усиления инвестиционной активности в регионах необходимо содействовать получению МП льгот при сооружении промышленных объектов, практиковать гарантии по ссудам, оказывать помощь в приобретении земель под строительные площадки, способствовать созданию территориальных и межпроизводственных консорциумов, ассоциаций и т. п.

Предпринимательские сети. Гибкая специализация, являясь главным источником повышения эффективности современного производства, требует принципиально иной системы внешних связей, адекватных его внутренней структуре. Система внешних связей предприятия призвана обеспечить его максимальную устойчивость. В качестве таковой выступа-

ет предпринимательская сеть, являющаяся особой формой организации совместной деятельности многих фирм по распределению и использованию разнообразных ресурсов, готовой продукции (услуг) и т. п.

Существуют различные виды предпринимательских сетей. Профессиональные сети объединяют на неформальной основе специалистов, занимающихся разработкой сходных проблем. Формируются так называемые квазифирмы, отличительной чертой которых является постоянство контрактов между одними и теми же фирмами (к примеру, в строительстве). Устанавливаются стратегические альянсы и партнерства, например в сфере дорогостоящих научных разработок. Существуют сетевые формы кооперации между крупными и мелкими фирмами.

Формирование во многих сферах производства предпринимательских сетей представляется закономерным этапом эволюции системы рыночного хозяйствования, что обусловлено ускорением научно-технического прогресса, появлением новых техники и технологии, облегчающих коммуникацию между отдельными членами сети, ростом интегрированности экономической среды, доступности самых разнообразных ресурсов, глубокими изменениями в социально-психологическом климате, развитием предпринимательской культуры, повышением роли деловой этики, формированием отношений доверия и взаимных обязательств, неспособностью хозяйственных структур во многих случаях справиться с задачами оптимального распределения и использования ресурсов.

Предпринимательские сети как специфическая форма межфирменного взаимодействия независимо от их конкретного вида обладают рядом устойчивых признаков: специфической системой ценностей, складывающейся в рамках сетей; особой системой организационно-управленческих взаимодействий; комплексом преимуществ, обеспечиваемых сетями и делающих последние во многих случаях более привлекательными, чем другие формы взаимодействия.

Система ценностей — это особая атмосфера взаимного доверия, являющаяся необходимым условием существования и стабильности сети, значительно облегчающая процедуры межфирменного взаимодействия; система взаимных обязательств (как закрепленных контрактами и договорами, так и неформальная, основанная на специфических для каждой данной сети нормах и стереотипах поведения); атмосфера взаимной поддержки; взаимное согласие участников сети отказаться от преследования собственных целей в ущерб интересам всех других фирм.

В процессе взаимодействия всех структурных элементов сетевой модели выделяется руководящее звено. Выдвижение в лидеры происходит как бы единственным путем, на основе консенсуса. При этом ответственность, хотя и в неодинаковой мере, распределяется между всеми звеньями. При сетевых соглашениях границы между структурными элементами не являются столь жесткими, как при других формах взаимодействия. Ключевым элементом, объединяющим группу компаний в единую сеть, часто является совместное использование информации.

Сети, формирование которых началось во многом спонтанно, стихийно, превращаются в инструмент целенаправленной координации усилий участников процесса воспроизводства. Предприятия "паутиной" различных отношений (производственных, сбытовых, кредитно-финансовых, инновационных) связаны между собой. Это контрактные отношения, совместные проекты, переплетающиеся директораты, субподряд, франчайзинг, венчурное финансирование, лизинг и др. В результате возрастает стабильность и предсказуемость внешней среды МП, происходит взаимовыгодное движение информационных, технологических, сырьевых, кадровых, финансовых ресурсов.

Значительная роль в становлении этих форм принадлежит мерам государственной поддержки малого предпринимательства. Это могут быть целевые кредитные программы, оказание финансовой помощи МП через частные инвестиционные компании, специальные программы управленческой подготовки и консультирования и др. Например, в ФРГ с 1979 г. осуществляется специальная программа по стимулированию накоплений для основания собственного дела, в соответствии с которой специальный банк предоставляет займы в размере до 100 тыс. марок сроком до 20 лет. В течение 10 лет они свободны от погашения. В первые два года по ним не взимаются проценты. В течение этих двух лет федеральное правительство возмещает банку соответствующие суммы[1].

Будущее российского малого бизнеса напрямую определяется возможностями развития реального производства и формирования тесных кооперационных связей малых и крупных предприятий. Как показывает зарубежный опыт, в рыночной экономике значительная, если не доминирующая часть малых фирм так или иначе находится в сфере интересов крупных предприятий. При этом устойчивость положения, доходы, финансовые и инвестиционные возможности малых фирм непосредственно зависят от их отношений с крупными предприятиями. Очевидно, что содействие сотрудничеству малых и крупных предприятий — важное направление развития всей предпринимательской среды. Стимулирование кооперирования МП между собой и с крупными предприятиями должно стать важной составляющей как государственной, так и корпоративной политики.

В условиях крайне ограниченных финансовых ресурсов активное подключение МП к предпринимательским сетям будет способствовать созданию гарантированных рынков сбыта для малого бизнеса, повышению эффективности их деятельности, социальной стабилизации, а также развитию данной сферы экономики.

---

[1] *Минервин И.* Государственная политика поддержки предпринимательства за рубежом // Экономист. 1993. № 12. С. 82.

Программы поддержки малого бизнеса. Составная часть государственного регулирования сферы малого предпринимательства — разработка и принятие государственных программ поддержки малого предпринимательства (федеральных, региональных, местных). В России в соответствии с программно-целевым подходом на федеральном и региональном уровнях разрабатываются комплексные программы поддержки малого предпринимательства, рассчитанные, как правило, на два года.

Например, основной целью Федеральной программы на 1994—1995 гг. являлось создание экономических, правовых и организационных условий для формирования инфраструктуры малого предпринимательства. В Программе была предпринята попытка создания нормативно-правовой базы для развития малого предпринимательства, финансовой, информационной и технологической поддержки, подготовки кадров. Блок так называемых пилотных проектов включал мероприятия по созданию новых и поддержке действующих бизнес-инкубаторов, бизнес-парков, лизинговых компаний, центров поддержки малого бизнеса. Наиболее приоритетными задачами инвестиционных программ являются, как правило, выявление новых деловых возможностей ("окон" для проникновения на новые рынки); установление хозяйственных связей, дополняющих уже существующие виды бизнеса; оказание консультационной, маркетинговой, научно-технической помощи и т. п.

При реализации принятых программ важное значение имеет контроль за ходом их исполнения, эффективностью применяемых методов, а также поведением отдельных МП, в частности контроль за правильностью использования полученных государственных средств (ресурсов). Отсутствие подобного контроля приводит к тому, что программы реализуются не в полном объеме. Например, к концу 1995 г., по данным Федерального фонда поддержки малого предпринимательства, из 42 запланированных мероприятий общефедеральной части Программы малого бизнеса по 7 направлениям лишь 20 мероприятий в целом были выполнены.

Нынешний этап социально-экономического развития страны должен рассматриваться с точки зрения создания новых предпосылок к переходу малого бизнеса на качественно новую ступень развития. Ключевым моментом здесь должна быть не только государственная законодательная и материальная поддержка МП, но и более тесная интеграция малого бизнеса и других российских предпринимательских структур. Прежде всего необходима устойчивая хозяйственная кооперация малого, среднего и крупного бизнеса. Это, в свою очередь, должно стать объектом целенаправленной политики государственной поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне.

Глава 9
Регулирование рынка труда в России

9.1. *Понятие рынка труда и механизм его регулирования*

Рынок труда. Рынок труда представляет собой систему, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы. Здесь происходит стоимостная оценка труда, формируются объем и структура спроса на рабочую силу и ее предложения. Условия рынка труда — существование товарного рынка и денег, а также наличие свободного наемного рабочего — продавца рабочей силы.

В экономической литературе термины "рынок труда" и "рынок рабочей силы" используются чаще всего как синонимы. Хотя, согласно теории Маркса, действительным товаром является рабочая сила, т. е. способность к труду. На практике объектом купли-продажи выступает именно труд, поскольку нанимателя интересует то число работников, которое может обеспечить требуемое количество труда, а для наемного работника количество труда определяет заработную плату.

Рынок труда предстает как сфера, в которой происходит контакт продавцов и покупателей трудовых услуг. На нем противостоят друг другу те, кто желает работать (занятые и безработные), и те, кто нанимает работников для производства товаров и услуг.

Рынок труда предполагает:

экономическую свободу работодателей и работников;

гибкую систему оплаты труда, которая отражает спрос и предложение рабочей силы по количеству и качеству;

свободное перемещение рабочей силы, предполагающее профессиональную мобильность, т. е. переквалификацию в соответствии с изменением потребностей общества в отдельных профессиях; миграцион-

ную мобильность, т. е. смену места работы, места жительства; расширение сферы трудовой деятельности за рамки основной профессии.

Элементы механизма рынка труда. Основными элементами механизма рынка труда являются: спрос на рабочую силу, ее предложение, цена рабочей силы, конкуренция между наемными работниками (за лучшие рабочие места), между работодателями (за лучших работников), между наемными работниками и работодателями (при заключении тарифных соглашений об условиях труда, его оплате и т. д.).

Спрос отражает объем и структуру общественных потребностей в рабочей силе, представленных на рынке труда и обеспеченных соответствующими средствами производства, денежными ресурсами и жизненными средствами.

Предложение рабочей силы — это число работников, которые желают и могут предложить свои способности на рынке труда.

Субрынки труда. Рынок труда неоднороден. Он дифференцирован по качеству рабочей силы, по национальности, полу, возрасту и т. п. Рынки труда делятся по отраслям и территориям.

Начиная с 70-х гг. западные экономисты указывают на формирование обособленных субрынков — внутреннего, или первичного, и внешнего, или вторичного, — отличающихся стабильностью рабочих мест, уровнями заработной платы, перспективами профессионального роста, условиями труда.

К внутреннему рынку относятся кадровые работники основного коллектива, обладающие высокой квалификацией, ориентированные на специфику предприятия, опытные, высокопроизводительные, в повышении квалификации и сохранении которых предприниматели заинтересованы. Со стремлением предпринимателей сохранить входящие в его состав кадры при сокращении производства во многом связано широкое распространение частичной занятости в отраслях, использующих профессии высокой квалификации.

С внешним рынком связаны работники неквалифицированного или полуквалифицированного труда, а также лица, не имеющие опыта работы. Они служат в качестве кризисного буфера. Для этого субрынка характерны различные формы временного найма, частичной занятости, а также полной занятости, не носящей стабильного характера. Лишь часть рабочих и служащих, пройдя через временную и частичную занятость, подвергнувшись тщательному отбору, имеет шансы переместиться из внешнего на внутренний рынок.

Некоторые ученые считают правомерным выделение и третичного рынка. Его формирование они связывают с различными программами общественных работ, адресованных прежде всего социально уязвимым категориям из числа безработных. Третичный рынок характеризуется

отсутствием в ряде случаев юридического соглашения при найме, кратким периодом занятости и крайней ее нерегулярностью, внетарифной оплатой труда.

Границы рынка труда зависят от совокупного спроса на рабочую силу и общего объема ее предложения, т. е. в состав субъектов рынка труда входят как лица, ищущие работу, так и имеющие оплачиваемую занятость. Нередко в литературе встречаются трактовки рынка труда, ограничивающие его масштабы только безработными. Такой подход неправомерно сужает проблемы функционирования рынка труда, сводя их лишь к поиску рабочего места и исключая такие вопросы, как стабильность рабочего места, оплата труда, повышение квалификации и переподготовка занятых, социальное партнерство.

Поэтому функционирование рынка труда проявляется не только в высвобождении, переподготовке и трудоустройстве работников. Под механизмом рынка труда следует понимать в первую очередь рычаги, позволяющие провести оценку стоимости разнокачественной рабочей силы, которая происходит на основе торга, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений.

Субъекты социально-трудовых отношений. Это наемные работники и их объединения (профсоюзы, ассоциации), предприниматели (коллективные и индивидуальные) и их союзы (например, союз промышленников и предпринимателей и др.), государственные органы.

Государство как субъект рынка труда играет особую роль. Оно может выступать и как предприниматель в государственном секторе экономики, и как инвестор многих программ. Однако главная его функция заключается в определении правил регулирования интересов партнеров и противостоящих сил.

Государство в лице законодательных органов разрабатывает законы и устанавливает общие правила поведения для всех субъектов рынка труда. В результате определяется та равнодействующая, которая служит базой решения и основой механизма регулирования рынка труда, куда включается и система социальной защиты.

Признаки развитости рынка труда. Важнейший признак развитости рынка труда — оплата труда, адекватная квалификации и образованию. Четкие принципы оплаты труда, учитывающие многочисленные факторы, которые определяют его результативность (общеобразовательный и общекультурный уровень, профессиональная подготовка, степень использования трудового потенциала и т. д.), проявляются, в частности, в том, что доходы рабочей силы высокой квалификации и творческих возможностей значительно превышают прожиточный минимум.

Характерная черта развитого рынка труда — тенденция к снижению межотраслевых различий в оплате труда. На таком рынке достаточно

стабильно соотношение между минимальной и средней заработной платой.

Подобный результат нельзя объяснить свободной игрой рыночных сил. Это следствие компромисса, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений, которыми являются, как уже отмечалось, представительные организации работодателей и работополучателей (союзы предпринимателей, профсоюзы и др.), отношения которых отражают объективно противоположные интересы, а также государство, регулирующее эти отношения. При необходимости указанные отношения поддерживаются с помощью законодательных актов.

Особенности рынка труда. По сравнению с другими рынками они проявляются в ограничении действия закона спроса и предложения, в недостижимости полной занятости как устойчивого и длительного состояния и обстоятельно изучены в экономической теории на примере стран с развитой рыночной экономикой. Эти особенности связаны со спецификой самого товара, с производным характером спроса на него, с зависимостью предложения от демографической ситуации, с тем, что цена (заработная плата) не может опуститься ниже уровня, обеспечивающего нормальное воспроизводство рабочей силы. Кардинальное отличие такого товара, как труд, от других видов производственных ресурсов заключается в том, что труд — важнейшая форма жизнедеятельности человека, самовыражение личности. Что же касается заработной платы, то она не просто представляет собой разновидность цены, а определяет благополучие работника и его семьи, социальный климат в обществе, степень социальной напряженности.

Механизм регулирования рынка труда. Все это обусловливает специфику механизма регулирования рынка труда и необходимость активного вмешательства государства в его функционирование. В узком смысле механизм регулирования рынка труда — это свод нормативных актов, законодательных или коллективно-договорных, которыми руководствуются партнеры при реализации политики занятости. В широком смысле механизм регулирования охватывает весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда.

9.2. *Основные направления и методы государственного регулирования рынка труда*

Направления регулирования рынка труда. Факты конкретной экономической действительности показывают, что в странах с развитой рыночной экономикой практически уже несколько десятилетий как стали создавать и совершенствовать механизм для целенаправленного регулирования профессиональной подготовки и занятости населения. Это было обусловлено ускорением НТП, глубокими структурными изменениями в экономике, быстро меняющимися требованиями к качеству трудовых ресурсов. Стихийный рынок труда уже не обеспечивал своевременного приспособления структуры предложения рабочей силы к изменению структуры спроса на нее. В результате наблюдается рост безработицы при одновременной острой нехватке кадров нужной квалификации. Эти процессы показали объективную необходимость тесной увязки политики занятости с социально-экономическими преобразованиями в экономике и общей направленностью развития человеческих ресурсов.

С начала 60-х гг. регулирование рынка труда становится одним из важнейших направлений деятельности многих государств, на которое затрачивается, например в Канаде, 2—3% ВВП. 1962 год в США стал как бы рубежом в развитии государственного регулирования подготовки и использования трудовых ресурсов в этой стране. Затем было разработано несколько специализированных программ по подготовке и трудоустройству рабочей силы. Это программа "Новые возможности", которая осуществляет профессиональную подготовку молодежи с 1964 г., первая со времен Великой депрессии по созданию рабочих мест в государственном секторе.

К концу 60-х — началу 70-х гг. были выявлены основные направления государственного вмешательства в сферу занятости, призванные смягчить остроту проблем, возникших на рынке труда. Это программы, во-первых, стимулирования роста занятости и увеличения числа рабочих мест; во-вторых, подготовки и переподготовки рабочей силы; в-третьих, содействия найму рабочей силы и, в-четвертых, социального страхования безработицы, т. е. выделения средств на пособия по безработице. Приоритетность выбора того или иного направления и их сочетание зависят от конкретной ситуации на рынке труда.

Кроме того, существует комплекс мер косвенного регулирования рынка труда: это налоговая, денежно-кредитная, амортизационная политика государства. Меры косвенного регулирования рынка рабочей силы одновременно являются и мерами общеэкономического регулирования. Они воздействуют на занятость через общеэкономическую конъюнктуру.

В нашей стране регулирование рынка труда не является сильной стороной деятельности правительства и не получило адекватного современному уровню социально-экономического развития экономики отражения в правительственных документах. Кроме того, сложность проблемы усугубляется еще и тем, что рынок труда в России только

формируется: пока еще в полной мере не функционируют ни организационно-правовой, ни социально-экономический механизмы его регулирования.

В настоящее время в России идет активный поиск моделей регулирования рынка труда. Определение основных направлений, форм и методов регулирования рынка труда сдерживается неопределенностью конечных целей реформирования экономики, отсутствием окончательной стратегии экономического развития. Тем не менее уже сейчас становление и развитие рынка труда предопределили пересмотр трудового законодательства в вопросах найма и увольнения, ликвидации нерентабельных предприятий, а также разработку мер содействия эффективному использованию рабочей силы и защите от безработицы, усилению социальных гарантий.

Практика показывает, что нет и не может быть единой политики, проводимой на рынке труда. Общероссийский рынок труда выступает как совокупность региональных и локальных рынков с их специфическими проблемами, поэтому большое значение имеет региональное регулирование процессов распределения и использования рабочей силы.

Изучение этих процессов и отечественной практики показывает, что рынок труда не может развиваться без самостоятельности региональных и местных органов управления в решении вопросов эффективного использования имеющихся кадров с учетом особенностей региона или отрасли, оказания помощи при трудоустройстве и переподготовке, расширения определенных льгот и компенсации сверх установленного минимума и др.

Как показывает опыт развитых стран, жесткая централизация сковывает развитие разнообразных и комплексных форм регулирования занятости, мешает своевременному учету специфических проблем отдельных отраслей и регионов. Учитывая многообразие региональных рынков, модель регулирования российского рынка труда должна исходить из многовариантности их форм и методов.

Очевидно, что решение проблем безработицы требует комплексного подхода, сочетания макроэкономической политики с мерами на уровне микроэкономики, общегосударственных действий — с местными инициативами. Центральные органы государственной власти должны были бы выступить гарантом обеспечения единого для всех регионов страны минимума социальных гарантий, права на профподготовку и переподготовку, на получение социальных компенсаций при высвобождении и вынужденной безработице. Передавая функции местным органам, занимающимся непосредственно трудоустройством и социальной защитой безработных, государство должно гарантировать соблюдение законов и нормативных актов, регулирующих рынок труда.

Особую значимость приобретают такие проблемы, как создание новых организационных структур занятости и рынка труда, выбор средств и методов регулирования занятости, соотношения государственных и частных инициатив, централизации и децентрализации в этой области.

Службы занятости. Как показывает зарубежный опыт, одну из ключевых ролей в регулировании рынка труда играют государственные службы содействия найму. Основные функции службы занятости состоят в следующем: изучение конъюнктуры рынка труда и предоставление информации о ней, содействие в трудоустройстве, профессиональная ориентация и переподготовка безработных, выплата пособий по безработице, а также регистрация безработных и вакантных рабочих мест, тестирование лиц, желающих получить работу. В большинстве стран службы занятости являются государственными организациями. Вместе с тем наряду с государственными службами занятости функционирует большое число частных посреднических фирм. Так, в США действует около 15 тыс. таких фирм.

Необходимость внедрения новых форм и методов регулирования занятости потребовала существенных изменений в структуре и функциях службы содействия найму. Так, например, в Канаде для улучшения обслуживания различных групп населения и различных районов (крупных или небольших городов, сельской местности, отдаленных населенных пунктов) были созданы новые типы центров содействия найму.

Государственная служба занятости населения в нашей стране образована на базе органов по трудоустройству, переобучению и профориентации населения для проведения единой государственной политики занятости населения на всей территории РФ. Государственная служба занятости руководствуется Законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в РСФСР", другими законами, нормативными актами по вопросам труда и занятости населения. Государственная служба занятости призвана обеспечить проведение в жизнь государственной политики занятости.

Службы занятости — основные организационные структуры, осуществляющие на местах общегосударственную политику занятости. Опыт развитых стран свидетельствует о достаточно высокой результативности работы этих служб по снятию острых ситуаций на рынке труда.

Современные службы занятости в нашей стране кроме традиционных посреднических услуг должны выполнять многие другие функции, отвечающие современным требованиям регулирования рынка труда. Это меры материальной поддержки и социальной помощи безработным; организация общественных работ; участие в создании дополнительных рабочих мест; анализ рынка труда и представление предложений по его регулированию; участие в разработке государственных и региональных

программ занятости для различных групп населения; оказание содействия по созданию МП и других форм предпринимательской деятельности; стимулирование самозанятости, гибких нетрадиционных форм занятости.

Конкретный анализ опыта работы государственных служб занятости при изменении конъюнктуры рынка труда в результате социально-экономических преобразований показал, что деятельность вновь созданных служб занятости оказалась недостаточно эффективной, особенно по отношению к определенным группам населения, остро нуждающимся в трудоустройстве. Наименее результативным оно оказывается в отношении высококвалифицированных работников — специалистов и служащих. Как показал анализ, столь широкий спектр деятельности служб занятости и многообразие региональных рынков труда делают необходимым выбор наиболее эффективных мер регулирования рынка труда для того или иного региона, а также для определенных групп безработных с учетом их специфики.

Регулирование рынка труда в России. Становление рыночных отношений привело к трансформации занятости и предопределило принципиально новую ситуацию на формирующемся рынке труда России. В условиях острейшего социально-экономического кризиса российскому обществу стали присущи трудоизбыточность и безработица в самых различных формах.

В ходе реформ в стране произошло стихийное перераспределение трудовых ресурсов. Так, после 1992 г. из 23,5 млн. чел., занятых в промышленности, 11,6 млн. перешли в другие сферы деятельности, связанные прежде всего с самозанятостью и неформальной занятостью или работой в коммерческом секторе.

Происходит дальнейшее постоянное падение экономической активности населения. Численность экономически активного населения с конца 1993 по октябрь 1997 г. сократилась на 2,4 млн. чел. Сокращение экономически активного населения, как правило, происходило за счет традиционно уязвимых категорий работников — лиц предпенсионного возраста, инвалидов, женщин, молодежи.

Изменения, которые происходят сегодня в сфере занятости (перераспределительные процессы в отраслевой, профессионально-квалификационной структуре занятых, появление новых форм занятости, рост безработицы), характеризуются сложностью, неоднозначностью и противоречивостью. Это требует дифференцированного подхода к регулированию занятости и рынка труда и обусловливает поиск наиболее эффективных форм и методов их регулирования. Поэтому в настоящее время возникла острая необходимость в обобщении и систематизации имеющегося опыта регулирования занятости и рынка труда. При

этом следует иметь в виду, что механическое копирование теоретических западных моделей и их практическое воплощение на российской почве не всегда оправданны. Однако некоторые программы и мероприятия по регулированию занятости могут быть использованы в российских условиях.

Определение конкретных подходов к государственной политике в сфере занятости предполагает исследование складывающихся на рынке труда тенденций, анализ причин их формирования, а также выявление наиболее острых и разрушительных форм безработицы. Ситуация, складывающаяся на российском рынке труда, характеризуется значительным увеличением числа лиц, длительное время не имеющих работы, и ростом их доли в общей численности безработных. Так, по данным Федеральной службы занятости (ФСЗ), доля безработных с периодом безработицы более одного года возросла с 9% в 1994 г. до 15,7% в 1996 г. и до 21,4% в сентябре 1997 г. При этом официальные данные значительно занижают реальную численность длительно безработных и продолжительность безработицы.

В основе этой тенденции лежит взаимодействие экономических, демографических и социальных факторов. Оно же предопределяет и другой неблагоприятный сдвиг в структуре безработных в сторону социально уязвимых групп. По мере дальнейшего высвобождения работников и интенсивной текучести кадров, вызванных тяжелым финансовым положением большинства предприятий, безработица все больше принимает структурно-циклическую форму. При этом наблюдается постоянное увеличение ее продолжительности, накопление застойной безработицы среди работников старших возрастов, женщин, молодежи. Поскольку рост вынужденной незанятости данных категорий, как правило, сопровождается сокращением их способности к новому включению в трудовой процесс, то с большой долей вероятности можно предположить дальнейшее увеличение среднего времени поиска работы, связанное с разрушительными последствиями как для качества рабочей силы, так и для личности в целом. Это обусловливает необходимость приспособления политики занятости к постоянно меняющейся структуре безработицы.

Характеризуя вмешательство государства в функционирование рынка труда, можно классифицировать осуществляемые меры по разным признакам. Например, по направлениям регулирования выделяются меры социальные и экономические, по способу воздействия — меры прямого и косвенного влияния. К мерам прямого воздействия относятся программы создания рабочих мест, программы в области образования, профессиональной подготовки и переподготовки, изменения в трудовом законодательстве, мероприятия в области региональной политики. К косвенным мерам относятся денежно-кредитная и налоговая

политика, субсидирование предпринимателей, трудоустраивающих безработных и организующих производственное обучение и переподготовку, а также другие меры общеэкономического характера. Если анализировать деятельность государства, избрав критерием объект регулирования, то можно разграничить существующие меры по их влиянию на отдельные элементы рынка труда: на спрос и предложение, на заработную плату.

При разработке системы государственного регулирования занятости населения огромное значение приобретают способы как прямого, так и косвенного экономического воздействия на процессы занятости населения и ситуацию на рынке труда для обеспечения комплексного применения и приоритетного использования тех форм и методов, которые в зависимости от характера проблемы и конкретных условий ее проявления позволяют достичь требуемого результата. Практика показывает: чем более оперативный и кратковременный характер носит та или иная проблема занятости, тем выше вероятность использования мер прямого административного воздействия для ее решения.

Сегодня необходимо, чтобы система государственного регулирования занятости населения и рынка труда была адекватна современным условиям переходной экономики и достаточно эффективно функционировала как на федеральном, так и на отраслевом и региональном уровнях. Эта система должна обеспечить решение как краткосрочных задач, так и проблем средне- и долгосрочного характера. Основная цель политики занятости в условиях глубочайшего социально-экономического кризиса — предотвращение массовой безработицы и смягчение ее социальных последствий.

9.3. *Содействие занятости социально уязвимых групп населения в рамках общих мероприятий политики занятости*

В настоящее время система государственного регулирования занятости достаточно результативно действует лишь в краткосрочном периоде, на отраслевом и региональном уровнях. Изменения структуры безработицы в сторону увеличения доли социально уязвимых групп, охваченных наиболее острыми застойными формами безработицы, снижение способности этой возрастающей части населения к новому включению в трудовую жизнь в значительной степени обусловили первоочередную ориентацию политики занятости на определенные контингенты безработных и на отдельные регионы с высокой концентрацией застойной безработицы. Этот подход, в частности, нашел отражение в Федеральной программе занятости и в ряде постановлений и нормативных актов, в которых делается акцент на селективном подходе к различным группам безработных и отдельным регионам.

В настоящее время в рамках общих мероприятий политики занятости разрабатывается и осуществляется комплекс мер, направленных на решение проблем занятости, особенно среди социально уязвимых групп населения. Как показывает мировой опыт, формы и методы содействия занятости социально уязвимых категорий рабочей силы в рамках общих мероприятий политики занятости достаточно разнообразны. Прежде всего на эти группы безработных ориентированы программы сохранения и создания рабочих мест. На места, сохраняемые и вновь создаваемые с привлечением средств из Фонда занятости, в основном трудоустраиваются женщины и молодежь. Определенную часть этих мест занимают инвалиды. Эти программы предусматривают увеличение занятости как в государственном, так и в негосударственном секторе. При этом создание и сохранение рабочих мест для отдельных групп безработных поощряются различными способами (прямыми и косвенными). Среди них: дотации, кредиты под льготные проценты, льготы по налогам на прибыль. Финансовой поддержкой пользуются также работодатели, создающие дополнительные рабочие места, предусматривающие гибкий режим работы для женщин. Эта мера применяется, например, Краевым комитетом по труду и занятости населения в Санкт-Петербурге.

Создание новых рабочих мест. Значительная часть вновь создаваемых мест, финансируемых центрами занятости, относится к сфере надомного труда. Эти места предназначены для инвалидов и женщин, имеющих детей. Причем поддержку получают разные формы надомного труда. Например, цеха при крупных швейных предприятиях (г. Тула), небольшие индивидуальные предприятия, которые предусматривают работу на дому. В ряде регионов поддержка предприятий, создающих или сохраняющих рабочие места, дифференцирована в зависимости от отраслевой принадлежности и профиля деятельности. Так, в Красноярском крае рабочие места создаются в основном организациями социальной сферы (в учреждениях здравоохранения, организациях бытового обслуживания, жилищно-коммунальном хозяйстве, отделах по социальной защите населения). В Удмуртии льготы по налогам на прибыль предоставляются предприятиям по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, товаров народного потребления, строительных материалов, а также выполняющим строительные работы. Иногда увеличению числа мест для определенных групп безработных, прежде всего молодежи, без каких-либо дополнительных затрат может способствовать применение разнообразных форм найма. К примерам такого характера может быть отнесена и проводимая Комитетом

по труду и занятости населения Ленинградской области работа по подбору лиц для направления в загранкомандировку (о. Шпицберген, Норвегия).

В ряде регионов большинство мест, предназначенных для слабозащищенных групп населения, создается, как правило, либо в отраслях, производящих товары народного потребления, либо в сфере услуг. Такая структура создаваемых рабочих мест отвечает как интересам и профессиональным склонностям социально уязвимых групп, так и задачам структурной перестройки экономики.

Квотирование рабочих мест. С помощью льгот стимулируется и такая форма содействия трудоустройству слабозащищенных категорий, как квотирование рабочих мест. Квоты могут предназначаться для всех категорий слабозащищенных в целом, для выпускников общеобразовательных школ (опыт Ханты-Мансийского ОЦЗН), для инвалидов, женщин, имеющих несовершеннолетних детей (Сахалинская область), и одиноких матерей (Новосибирская область) и т. д. Причем в зависимости от регионов и отраслей различаются как размеры квот, их распределение между различными категориями, так и формы стимулирования работодателей. Как показывает практика, большинство квотируемых рабочих мест рассчитано на молодежь, второе место среди адресатов занимают женщины, что свидетельствует об особой остроте уже существующей безработицы для этих категорий рабочей силы. Существуют некоторые различия по регионам и в льготах по налогам, стимулирующих выделение квот.

Трудоустройство слабозащищенных категорий на квотируемые места при отсутствии вакансий может поощряться также и с помощью дотаций. Так, в Карелии работодателям в этих случаях возмещается 30% расходов на заработную плату безработным, принятым по квоте. Оценивая эффективность квотирования в решении проблемы занятости молодежи (на нее приходится бóльшая часть квотируемых мест), нужно отметить, что даже в тех случаях, когда молодые люди и трудоустраиваются на предлагаемые места, появляются новые проблемы. Они связаны с несовпадением предлагаемых рабочих мест (особенно в сфере производства) и профессиональных стремлений трудоустраиваемых, предпочитающих, как показывают опросы, сферу услуг.

Развитие малого бизнеса. При всей значимости различных программ, как показывает анализ деятельности региональных центров занятости, все же наибольшее число рабочих мест, в том числе для социально уязвимых групп рабочей силы, обеспечивает развитие мелкого предпринимательства, в том числе и таких его форм, как индивидуально-трудовая деятельность (ИТД), увеличение числа кооперативов, крестьянских (фермерских) хозяйств.

Практика показывает, что только незначительная доля лиц (3—5%) среди всего трудоспособного населения имеет склонность и способности к организации своего дела. Однако и нет необходимости в том, чтобы каждый человек обладал такими способностями и становился предпринимателем. По данным Госкомстата РФ, в среднем на одном МП занят 21 человек, в одном кооперативе — 27 человек. Таким образом, предприниматель, организовавший кооператив или МП, обеспечивает работой в среднем 20 человек.

Что касается женщин — одной из самых многочисленных маргинальных групп, то о намерении открыть собственное дело, как свидетельствуют результаты многих обследований, проводившихся в Москве, Владимире, Костроме, Самаре в 1990 г., заявили 11% опрошенных женщин, в 1991 г. — 18%. В настоящее время около 17% женщин, обратившихся в органы службы занятости по поводу трудоустройства, заявили о своем желании при определенных условиях открыть собственное дело. Об этом же говорят и результаты социологического опроса женщин, обратившихся в Службу занятости Хабаровского края. Опрос показал, что одна из шести ищущих работу хотела бы открыть собственное дело.

Высокую степень готовности к различным формам предпринимательства обнаруживает и другая группа — молодежь. Поэтому одна из задач Службы занятости — отбор из числа обратившихся в них тех, кто способен организовать свое предприятие.

Так, в Санкт-Петербурге открыт и действует центр по подбору и подготовке кадров под названием "Этика". Этот центр с помощью районных служб занятости отбирает из числа безработных тех, кто готов попробовать себя в малом бизнесе, проводит их тестирование, обучает по курсу предпринимательства и помогает в организации собственного дела. "Этика" выдает начинающим предпринимателям кредиты на покупку оборудования и материалов. Кредиты возвращаются в установленные договором сроки. Служба занятости может также помочь создаваемым предприятиям в подборе работников из числа ищущих работу (особенно безработных женщин, молодежи, лиц предпенсионного возраста). При этом предприниматели в негосударственном секторе, в том числе и начинающие, пользуются поддержкой (финансовой, организационно-методической и пр.) Фонда занятости для трудоустройства слабозащищенных категорий.

Кроме того, иногда в практике центров занятости применяется и такая широко распространенная в промышленно развитых странах форма содействия самозанятости, как выдача субсидий отдельным гражданам, получившим статус безработного, для открытия собственного дела. В основном эта форма содействия самозанятости в большей степени рассчитана на умсньшение безработных среди слабозащищенных ка-

тегорий работников. Так, в Оренбургской области 25 человек из числа безработных, получив субсидии в размере 12-кратного месячного пособия по безработице, организовали собственное дело (пошив и ремонт одежды, ремонт жилья и т. п.).

Наряду с предприятиями малого бизнеса, деятельность которых регулируется государством, занятости социально уязвимых групп способствует развитие ИТД. Существует только один нормативный документ, касающийся указанной предпринимательской деятельности, — Закон РФ "О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации". Сфера ИТД очень широка: изготовление и ремонт одежды, обуви, игрушек, сувениров, изделий из дерева, мебели, фотоработы, транспортное обслуживание граждан, ремонт жилья, автомобилей, бытовых приборов, медицинские услуги и т. д.

Конечно, не следует переоценивать значение частной индивидуальной деятельности. ИТД — все же дополнительная форма занятости по отношению к предприятиям государственного и негосударственного секторов. Однако в обеспечении занятости населения, особенно в трудоизбыточных районах, она может сыграть определенную роль.

Подготовка к предпринимательской деятельности, в том числе к ИТД, как правило, включается в региональные программы развития самозанятости. В регионах уже накоплен опыт организации различных курсов по изучению основ предпринимательской деятельности, причем среди обучающихся на этих курсах значительную долю составляют представители социально уязвимых групп.

Государственная поддержка малого бизнеса. При слабости или даже отсутствии в России объективных основ для развития малого бизнеса первостепенное значение для его становления приобретает государственная поддержка этого сектора экономики в его многообразных формах: семейный бизнес, молодежное предпринимательство и т. д. Приоритетными для развития малого бизнеса могут быть комплексы по производству товаров народного потребления и сельскохозяйственной продукции, а также большинство отраслей сферы услуг, особенно торговля, бытовое обслуживание, рекреационный комплекс.

Как показывает практика, целесообразно разработать программу стимулирования самостоятельных форм занятости в приоритетных зонах в территориально-отраслевом разрезе на всех уровнях: республиканском, региональном, местном, сделав акцент на последнем, с учетом специфики района и наличия в нем объектов социальной инфраструктуры. В программе должны быть предусмотрены конкретные меры поддержки малого предпринимательства: финансовая помощь и гарантии кредитования; широкие налоговые льготы; помощь в налаживании субподрядных отношений с крупными предприятиями; помощь в обеспечении производственными помещениями; гарантии от давления монополистов, теневой экономики, рэкета, а также самоуправства и бюрократизма управленческого аппарата.

Одним из важных принципов государственной поддержки малого предпринимательства, обеспечивающих его расцвет в странах Запада, стал *дифференцированный подход* к различным группам населения, решившим открыть собственное дело. Эти группы выделяются в зависимости от профессиональной принадлежности, уровня образования, профессиональной подготовки, статуса занятого или безработного и т. д. Существуют специальные программы для выпускников университетов, безработных, домохозяек, молодежи и т. д.

Особая роль в реализации этого принципа принадлежит государственным службам занятости, которые должны разрабатывать региональные программы поддержки малого предпринимательства с учетом конкретных условий и возможностей данного региона. Сегодня особого внимания служб занятости в России заслуживают, например, высвобождаемые работники науки, военно-промышленного комплекса, специалисты отдельных отраслей, так как они стали слабозащищенными на рынке труда. Учитывая контингент высвобождаемых, разработка именно этого вида программ самостоятельной занятости имеет огромное значение в деле смягчения остроты ситуации на рынке труда.

С дифференциацией мер поддержки малого бизнеса связан и другой принцип, обеспечивающий положительный эффект осуществляемых в этой области программ, — целевой характер помощи начинающим предпринимателям. Он должен прослеживаться во всех направлениях поддержки малого бизнеса. Тем более это важно, если речь идет о самозанятости в узком смысле: помощь может быть финансовой, материально-технической, консультационной, в виде подготовки и переподготовки безработных. Консультационная помощь имеет важное значение для становления и развития малого предпринимательства, как и помощь в управленческой подготовке, предоставление необходимой информации. В большинстве случаев на Западе эта помощь оказывается бесплатно.

При выборе конкретных форм и методов регулирования в сфере отечественного малого бизнеса следует учитывать, что за последние годы во всех промышленно развитых странах произошла переориентация с прямых мер воздействия на косвенные. Это проявляется, в частности, в повышенном внимании к налоговой политике, в переходе от прямого кредитования к предоставлению гарантий займов и т. д. Однако на первых этапах стимулирования самостоятельных форм занятости эффективны меры преимущественно прямого влияния (государственные субсидии, заказы и т. д.). Конечно, они должны сочетаться с косвенной поддержкой.

Данные Федеральной и региональных служб занятости говорят о том, что не только подготовка к самозанятости, но и мероприятия, связанные с профессиональной подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации, профориентацией в целом, в значительной степени рассчитаны на преодоление безработицы среди молодежи и женщин, особо подверженных риску длительной незанятости. Так, в целом по России уже к началу 1993 г. доля женщин в составе направленных службами занятости на профессиональное обучение составила 62,4%, а среди прошедших его — 63,7, доля молодежи 16—19 лет — соответственно 62,1 и 50,6%.

Система первоначального обучения, повышения квалификации и переподготовки. Анализ действительности показывает, что в целом значение системы первоначального обучения, повышения квалификации и переподготовки как инструмента политики на рынке труда выросло. Об этом свидетельствует увеличение числа прошедших через нее с начала регистрации безработных. Высокая доля социально уязвимых групп среди проходящих профобучение незанятых обусловливает соотношение разных форм обучения. При этом наблюдается большой удельный вес переподготовки среди других форм обучения, который обусловлен массовым высвобождением женщин, в том числе специалистов, спрос на профессии которых невелик. Также отмечается значительная доля первоначального обучения, что связано с ростом безработицы среди молодежи, в том числе выпускников школ или тех, кто ее не закончил. По некоторым данным, в России более 4,5 млн. подростков школьного возраста не работают и не учатся.

Как показывает практика, в России в течение всего периода реформ отмечался незначительный удельный вес повышения квалификации — около 3%. Дело в том, что среди незанятых, направленных на профессиональное обучение и переподготовку, многочисленную группу составляют женщины-специалисты, имеющие бесперспективную профессию. Отсутствие спроса на работников отдельных профессий не означает их объективной ненужности. Это лишь отражение деформаций формирующегося в России рынка с его структурными сдвигами, идущими вразрез с тенденциями НТП.

Сложившиеся пропорции между формами профессионального обучения незанятого населения отражают тенденции, характерные для системы повышения квалификации и переподготовки в целом, например угрозу полного развала системы повышения квалификации, в первую очередь из-за растущего бюджетного дефицита и спада производства наукоемкой продукции, особенно в отраслях высоких технологий. Изменение ситуации на рынке труда под влиянием проводимых в стране социально-экономических преобразований выдвигает на первый план

проблему переподготовки высвобождаемых специалистов, прежде всего из организаций ВПК. Это, как правило, связано с полной сменой профессии. В приобретении новой профессии нуждаются в большинстве случаев и те, кто добровольно меняет работу. Таким образом, повышение квалификации как условие профессионального роста, продвижения по службе все больше отступает на задний план по сравнению с переподготовкой.

Однако в связи с тяжелым финансовым положением и невозможностью увеличения расходов на переподготовку Министерство труда и социального развития РФ для повышения эффективности своей деятельности рекомендовало областным службам занятости направлять на переподготовку только тех безработных, кто предоставит письменное подтверждение своего трудоустройства после прохождения курса переподготовки. Поскольку данная мера противоречит Закону РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (согласно которому правом на переподготовку обладает любой незанятый гражданин, имеющий статус безработного), эта мера может носить только рекомендательный характер.

Ориентация профессионального обучения незанятого населения на социально уязвимые категории населения накладывает отпечаток на всю систему профессионального обучения, переподготовки и повышения квалификации. Это проявилось, например, в том, что для увеличения шансов на включение в трудовой процесс участвующих в мероприятиях профессионального обучения были разработаны дополнительные формы, которые позволяли полнее учитывать требования производства, а также конъюнктуру рынка труда. К их числу можно отнести, например, целевую подготовку рабочих кадров из числа безработных для частных предприятий, финансируемую совместно службами занятости и предприятиями. Так, в Ленинградской области проведена подготовка работников для фирмы "Сувенир" на договорной основе, по которой предусматривалось разделение затрат: предприятие оплачивает обучение, а служба занятости выплачивает стипендию или предприятие создает рабочие места, а служба занятости оплачивает обучение.

Практика говорит о заинтересованности служб занятости в сотрудничестве при проведении профессиональной подготовки и переподготовки прежде всего с предприятиями, так как все больший удельный вес в системе непрерывного образования приобретают производственные формы получения квалификации, получение трудовых навыков без отрыва от производства. Подобные формы подготовки, конечно, рассчитаны в первую очередь на тех безработных, которые из-за невысокого образовательного уровня еще не готовы к занятиям, дающим законченное профессиональное образование.

Приобретение навыков без отрыва от производства как средство содействия получению квалификации оказывает определенную пользу в том случае, если оно превышает обычное краткосрочное "натаскивание" и помогает приобретению знаний и навыков, развивающих профессиональную мобильность. Многих участников такой подготовки привлекает перспектива получения рабочего места. И даже тогда, когда обучение на рабочем месте не дает возможности приобрести теоретические знания, оно приучает к систематическим занятиям, что можно рассматривать как стартовую помощь для дальнейших внепроизводственных мероприятий.

Для повышения конкурентоспособности молодежи на рынке труда некоторые службы занятости организуют занятия, готовя старшеклассников к работе в условиях рыночной экономики. Так, например, Госкомитет республики Удмуртия по занятости населения организовал совместно с Удмуртским территориальным центром занятости общеобразовательную программу "Достижения молодых", где учащиеся средних школ и ПТУ обучаются основам прикладной экономики. Учащихся обучают умению создавать свое предприятие, регистрировать его, вести финансовую отчетность. В г. Щелково на базе Щелковской организации Российского союза молодежи при участии городского Центра занятости было создано ТОО "ИМЕКС". Его основная структурная единица — Центр экономического образования и юношеского предпринимательства, который служит опытно-экспериментальной базой Центра социальной работы Института развития личности.

Что касается переподготовки незанятых, особенно относящихся к слабозащищенным группам, то, как следует из региональных отчетов, она ведется в основном по профессиям, не требующим высокой квалификации. В соответствии с Положением об организации профессиональной подготовки, о повышении квалификации и переподготовке высвобождаемых работников и незанятого населения (22 июля 1992 г.) продолжительность переподготовки рассчитана на срок до полугода. Это делает невозможным смену профессии в этих, а также в других центрах переподготовки, особенно для квалифицированных специалистов. За такое время, как правило, реально лишь повышение квалификации либо получение второй смежной профессии. Как показывает опыт, самые результативные из всех центров переподготовки — учебные заведения служб занятости. Для специалистов, вынужденных пройти переподготовку из-за невозможности работать по специальности, эта вторая профессия, как правило, означает более низкую квалификацию. Практика показывает многочисленные примеры "переподготовки" научных работников в бухгалтеров, секретарей-референтов, а также приобретения ими иных профессий (портные, парикмахеры, продавцы и др.). Подобное приспособление переподготовки к сиюминутной конъюнктуре отнюдь не гарантирует получившим вторые профессии трудоустройство после окончания курса, а также устойчивое положение на рынке труда. Однако возникают проблемы и иного рода.

Примерно $^1/_3$ безработных, по мнению директоров служб занятости, отказываются от переобучения по финансовым причинам. Дело в том, что, получая стипендию в размере пособия по безработице, безработные не имеют средств на оплату проезда до места обучения и обратно, проживания и питания в процессе обучения, если учебный центр находится на значительном расстоянии от места жительства. Масштабы России и неразвитость сети профессиональной подготовки дают основание полагать, что для большинства безработных, живущих за пределами областных городов, центры переподготовки недоступны не из-за нежелания учиться, а по причине отсутствия необходимых денежных средств.

Поиск новых форм работы с социально уязвимыми группами затронул и такую сферу деятельности служб занятости, как профессиональная ориентация и консультации. Для этого используются, в частности, клубы ищущих работу, ярмарки вакансий, телефоны доверия, консультационные пункты. Анализ конкретных данных показывает, что имеющийся в этом деле опыт заслуживает более широкого распространения. Как своеобразную работу по профессиональной ориентации можно рассматривать и собеседования, проводимые представителями предприятий, с которыми предполагается заключить договор о создании дополнительных рабочих мест, с безработными в клубе ищущих работу.

Организация общественных работ. Во всех промышленно развитых странах, имеющих продолжительный опыт политики занятости, она, как известно, рассчитана главным образом на безработных, охваченных наиболее острыми, застойными формами безработицы. Такая же ориентация этих мероприятий должна быть и в наших условиях. Однако анализ конкретных данных о составе участников общественных работ свидетельствует о том, что значительная часть из них не относится к числу безработных, т. е. участие в общественных работах для многих — сфера вторичной занятости. Если же принять во внимание, что общественным работам в Федеральной программе занятости отводится скромное место по сравнению с другими мерами, то можно предположить, что в настоящее время их воздействие на застойно безработных для смягчения особо разрушительных последствий этой формы вынужденной незанятости незначительно.

Завершая рассмотрение некоторых актуальных для России вопросов государственной политики занятости и рынка труда, можно отметить, что решение проблемы занятости и рынка труда невозможно только в

рамках отдельных мероприятий, будь то создание рабочих мест, общественные работы или меры по профессиональной подготовке и переподготовке кадров. Хотя все названные формы содействия занятости важны и необходимы и даже достаточно эффективны при определенных условиях, тем не менее они не решают всего комплекса накопившихся в сфере занятости проблем. Как показывает анализ действительности, главное препятствие на пути становления и реализации эффективных форм и методов регулирования занятости и рынка труда — сложная социально-экономическая ситуация, глубокий экономический кризис и отсутствие государственной стратегии формирования рынка труда. При наличии такой стратегии формирование рынка труда осуществлялось бы под значительным влиянием рычагов макроэкономического регулирования: путем структурных изменений, целенаправленной внешнеэкономической, инвестиционной, денежно-кредитной и налоговой политики.

Сегодня четко просматривается лишь ведомственно-организационная форма формирования российского рынка труда. Это видно, например, из содержания федеральных программ занятости, которые стали, по существу, планом мероприятий по преодолению безработицы только одного ведомства — Министерства труда и социального развития РФ. Такой изолированный подход к проблемам занятости населения, который практически не увязан с общеэкономическими программами социально-экономического развития, мало воздействует на ситуацию в сфере занятости.

Как показывает мировой опыт, эффективное противодействие росту реальной безработицы возможно лишь в рамках общеэкономической антикризисной программы. Все разрабатываемые, в том числе и инвестиционные, программы должны включать показатели спроса на труд и не допускать резкого сокращения числа рабочих мест в целом по народному хозяйству. Только в рамках общеэкономической программы можно проводить эффективную политику занятости и разрабатывать действенный механизм регулирования рынка труда.

Глава 10
Государственное регулирование сферы научных исследований

10.1. *Роль научной сферы в национальной экономике*

В XX в. наука включается непосредственно в систему общественного воспроизводства. Преодолевается многовековой разрыв между научным знанием и производством, опиравшимся в основном на опыт. В современных условиях развитие науки — важнейший фактор экономического роста. Научные исследования составляют базу для производственных нововведений и способствуют накоплению человеческого капитала как основы генерации новых идей. Увеличение расходов на исследования и разработки обеспечивает экономию на инвестициях в вещественные элементы капитала.

Высокий научно-технический потенциал развитых стран обеспечивается большими ассигнованиями на науку. Об этом можно судить по наукоемкости экономики, т. е. по доле затрат на исследования и разработки в ВВП. В 1998 г. этот показатель составил в Японии 2,92%, в США — 2,79, в Германии — 2,33, во Франции — 2,23, в России — 0,93%. Признано, что сокращение расходов на науку до уровня менее чем 1% ВВП наносит ущерб всей экономике страны.

Научная деятельность в широком понимании имеет обобщенное название "Научные исследования и опытно-конструкторские работы" (НИОКР). Она включает три основные стадии. *Фундаментальные исследования* направлены на открытие основ теории каких-либо процессов и ведутся без заранее предвидимого коммерческого использования. Их результаты широко публикуются, быстро превращаются во всеобщее достояние — общественный товар. *Прикладные исследования* ставят целью изобретение метода или процесса производства. Их результат может в перспективе иметь коммерческое значение. Он патентуется и ред-

ко публикуется полностью. В результате научных разработок создается новый продукт или новый технологический процесс, которые могут быть незамедлительно применены на практике. *Внедрение разработок* в массовый производственный процесс находится уже за пределами сферы НИОКР. Оно образует область инновационной деятельности, осуществления *нововведений*.

10.2. *Особенности хозяйственного механизма сферы НИОКР*

Хозяйственный механизм сферы НИОКР. Сфера НИОКР в экономически развитых странах имеет сложную структуру организации с точки зрения отношений собственности и хозяйствования. Исполнителями НИОКР выступают исследовательские организации, разнообразные по статусу, формам собственности, целям деятельности. Согласно классификации международной статистики их объединяют в четыре сектора. Промышленный (предпринимательский) сектор охватывает все организации и предприятия, чья основная деятельность связана с производством научной продукции для продажи и получения прибыли. Он включает научные подразделения крупных промышленных корпораций, в том числе находящихся в собственности государства, а также малые инновационные фирмы. Государственный сектор включает исследовательские институты и лаборатории, подчиненные государственным органам и обеспечивающие потребности общества в целом. Следующие два сектора образуют высшие учебные заведения, их исследовательские центры, а также бесприбыльные (некоммерческие) исследовательские организации, главная цель которых — обеспечить саморазвитие организации. Организации научной сферы осваивают средства из различных источников финансирования. Главные из них: государственные бюджеты, средства фирм, собственные средства вузов, различные частные фонды, иностранный капитал.

В современных условиях в развитых странах по размеру выполненных научно-исследовательских работ и по источникам их финансирования доминирует предпринимательский сектор, и в 90-е гг. его роль еще более возросла. Степень непосредственного участия государства в производстве научных знаний различна по разным странам в зависимости от национальной модели научно-технологического развития — от дирижистской во Франции до более либеральной в США и Японии. Во всех странах государство играет большую роль в финансировании НИОКР.

Хозяйственный механизм сферы НИОКР прошел за последнее столетие серьезную эволюцию. Уже с конца XIX в. в условиях первой науч-

но-технической революции начала реализоваться на практике инновационная рыночная модель, раскрытая Й. Шумпетером[1]. Многие крупные промышленные компании стали организовывать собственные научные лаборатории, чтобы обеспечить себе преимущества в конкурентной борьбе.

Резкие революционные изменения в науке и технике, которые произошли в 70-е гг. XX в., привели во всех развитых странах к росту наукоемкости промышленной продукции, т. е. удельного веса затрат на НИОКР в стоимости отраслевых продаж. При этом выделились отрасли высокой технологии, стоящие на переднем крае НТП, где удельный вес расходов на науку в два-три раза превышал средний уровень.

Статичная конкуренция на рынке, когда успешное нововведение позволяло в течение определенного времени получать монопольную сверхприбыль, сменилась динамичной конкуренцией, когда условием выживания фирмы становится непрерывность нововведений, а наиболее дорогостоящей стадией нововведений, на которую приходится до 40% затрат, является НИОКР[2]. Рост взаимосвязи основных фаз процесса НИОКР сделал необходимым включение и части фундаментальных исследований в сферу деятельности научных центров промышленных фирм. Все это расширило научную базу корпораций. Науку в фирме финансируют не только в условиях хорошей конъюнктуры, но и в условиях снижения нормы прибыли, что, в свою очередь, является сигналом о необходимости увеличения нововведений. Фирмы поддерживают численность научной элиты. Считается, что ученому или инженеру требуется не менее пяти лет работы в научном центре для полноценного включения в деятельность научного подразделения.

В современных условиях в развитых странах действует смешанная рыночно-государственная модель хозяйственного механизма научной сферы, сочетающая инновационный механизм рынка и регулирующие начала со стороны крупных корпораций и государства. Резкое увеличение финансирования науки из государственного бюджета произошло в годы второй мировой войны. В послевоенный период государство стало играть важную системообразующую роль не только в области военной, но и гражданской науки, большую, чем в других сферах экономики. Государство прямо или косвенно воздействует на всю цепочку связей НИОКР.

Особенно велика доля бюджетного финансирования фундаментальной науки. От половины до двух третей фундаментальной науки финансируется государством. Это и разработки, воплощаемые в продук-

[1] *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1992.
[2] См.: НТП в рыночной экономике 90-х годов. М.: ИМЭМО РАН, 1992. С. 91, 109.

тах, являющихся по назначению общественными товарами, например используемые для нужд обороны, экологии, развития инфраструктуры страны и т. п. Основным, а иногда и единственным покупателем такой продукции может выступать государство.

Наибольшее влияние на национальную конкурентоспособность оказывают поисковые научные исследования и разработки, результатом которых могут стать радикальные нововведения. Эти инвестиции отличает высокая степень риска. Только 5% общего объема расходов на НИОКР, например, в английской промышленности приводит к появлению новой, пользующейся успехом на рынке продукции. Исследования и разработки, создающие основу для радикальных нововведений, нередко представляют собой "просачивающуюся" интеллектуальную собственность, не полностью защищенную патентами. В результате другие фирмы получают положительный внешний эффект.

Разрешением противоречия между общественным и частным интересом является активный государственный патронаж отраслей высокой технологии. Так, финансирование расходов на НИОКР аэрокосмической промышленности США на 82% осуществляется из государственного бюджета, в то время как в автомобильной промышленности — только на 17, в нефтехимической — на 1%[1].

Государство осуществляет также прямое и косвенное финансирование значительной части НИОКР частных фирм, участвующих в этих программах.

10.3. *Основные направления государственного регулирования научной сферы*

Регулирование научной сферы осуществляется на основе широкого использования различных инструментов. Одним из них является законодательство.

Законодательное регулирование жизнедеятельности научно-технологической сферы — уникальная функция государства. Особое значение имеет установление правовых норм защиты интеллектуальной собственности на научный продукт с помощью авторского и патентного права. С начала 90-х гг. российское законодательство в этой сфере было значительно приближено к международным нормам. Предоставляя патент на изобретение, полезную модель, промышленный образец, государство поддерживает особую временную монополию, исключительное право использования полученных результатов в течение определенного времени (по современному российскому законодательству — двадцать лет при выдаче патента, пять лет для полезной модели).

[1] См.: *Дагаев А.А.* Фактор НТП в современной рыночной экономике. М.: Наука, 1991. С. 84—85.

Исключительные права собственности на научный продукт могут закрепляться за автором (патент автора, авторские права на научные труды, компьютерные программы и т. п.) или за организацией-работодателем. Преобладание во всех странах патентов организаций связано с тем, что появлению изобретений в современных условиях обычно предшествует длительный и капиталоемкий период накопления знаний, в котором участвует большой научный коллектив. Это принципиально отличается от систем отношений в этой сфере, существовавшей в бывшем СССР, когда исключительные права на изобретения и промышленные образцы признавались лишь за государством, которое бесплатно предоставляло их заинтересованным организациям у нас в стране и в рамках социалистического лагеря.

Обладатель патента часто стоит перед дилеммой — самому внедрять научное достижение в производство или передать какую-то часть своих прав на основе продажи патента, исключительной или неисключительной (простой) лицензии. Исходя из логики неоклассической теории альтернативных издержек, продавец в случае самостоятельного использования технологии сравнивает цену лицензии с ожидаемой инновационной прибылью. Западные компании обычно передают технологию по лицензии, когда с нее уже снята значительная часть инновационной прибыли или в интересах освоения нового рынка. Покупатель при приобретении лицензии исходит из оценки ожидаемой дополнительной прибыли, которую может принести эта продукция. Цена лицензии чаще всего определяется как доля продавца в этой инновационной прибыли. Законодательство предусматривает, что лицензионное вознаграждение может выплачиваться в виде периодических отчислений от прибыли или продаж (роялти) либо единовременно (паушальный платеж).

Однако государственная охрана права на интеллектуальную собственность далека от совершенства. Во многих случаях права на интеллектуальный продукт не имеют четкой спецификации (особенно это касается ноу-хау). Огромные масштабы приобрели промышленный шпионаж и технологическое пиратство, к осуществлению которых причастны до трети зарубежных служб маркетинга. Не найден эффективный правовой механизм борьбы с контрафактной (поддельной) продукцией. Особенно широко она продается на рынках отраслей, где имеется возможность относительно простой имитации нововведений. Например, оборот незаконного тиражирования компьютерных программ на международном рынке сопоставим с размерами законных продаж. При этом поддельная продукция продается по более низким ценам, чем товары разработчиков, поскольку ее производители сэкономили на огромных затратах на НИОКР.

Важная задача государства — обеспечение общих условий функционирования научной сферы. Оно должно способствовать подготовке научных кадров, распространению научной информации, созданию инфраструктуры коммерческой реализации научных достижений.

Государственный научный сектор существует в большинстве развитых стран. Например, в США 25% государственных расходов на науку идет на финансирование государственных лабораторий, институтов, научных центров, непосредственно управляемых государственными ведомствами.

В государственном научном секторе исследуются проблемы, которые необходимо решать в национальных интересах, но это не сулит коммерческих выгод в обозримом будущем. Когда у проекта появляются коммерческие перспективы, постепенно к нему начинают подключать частный сектор.

Во всех странах сейчас остро стоит вопрос о повышении эффективности функционирования государственных исследовательских организаций. Поиск идет на путях изменения форм управления и финансирования. Долгое время основной была административно-организационная форма управления сложившимися научными коллективами. Их финансирование осуществлялось на институционально-дотационной основе, т. е. средства выделялись учреждениям для возмещения расходов в соответствии с утвержденными планами, а не результатами их деятельности.

Целевое бюджетное финансирование НИОКР осуществляется по специальным крупномасштабным научно-техническим программам. Программами управляют министерства и ведомства, например в США это НАСА, Министерство обороны, Национальный научный фонд и др. Они заключают контрактные соглашения на работы с конкретными исполнителями, отобранными на конкурсной основе. Исполнителями таких проектов могут быть отдельные ученые, а также сложившиеся или временные научные коллективы. Для отбора приоритетов государственные органы используют серьезную экспертизу проектов. Тем самым в деятельности ученых государственного сектора усиливаются конкурентные и коммерческие основания. Для фундаментальных исследований наиболее приоритетна свободная организация научного поиска.

С точки зрения отношений собственности к государственному научному сектору можно отнести и научные подразделения крупных промышленных и военно-промышленных корпораций, контрольный пакет акций которых находится в руках государства, но функционирование этих фирм и их научных подразделений более органично вписано в рыночную среду, в большей мере подчинено предпринимательским целям.

Поддержка науки государством в других секторах осуществляется прямо или косвенно. Прямая поддержка государством научных исследований в промышленных фирмах, бесприбыльных компаниях и вузах осуществляется в разных формах в зависимости от фазы научного цикла. Ассигнования на фундаментальные исследования распределяются по двум каналам. Во-первых, осуществляется целевое бюджетное финансирование исследований в вузах. Во-вторых, финансирование перспективных научных проектов, предлагаемых отдельными учеными или лабораториями, может осуществляться на конкурсной основе в форме предоставления субсидии (гранта) с условием опубликования результатов исследования.

Государственное финансирование прикладных исследований и особенно разработок, которые в основном осуществляются в промышленных фирмах, может быть в форме государственного заказа. Государственный заказ на НИОКР часто бывает первой фазой контракта, гарантирующего государственные закупки наукоемкой продукции фирмы. Он — "золотой ключик", открывающий фирмам доступ в новейшие технологии. На результаты НИОКР, выполненные в фирмах по государственным заказам, иногда сохраняется исключительная собственность государства (это касается особенно оборонных проектов). Но часто права собственности на научный продукт могут быть разделены между государством и фирмой-исполнителем, особенно если фирма участвовала в долевом финансировании таких исследований. Кроме того, промышленным фирмам, работающим по государственным заказам, могут бесплатно (в порядке трансферта) передать разработанные в государственных лабораториях технологии двойного (гражданского и военного) применения.

Перед государством на рынке государственных заказов и закупок стоят особые задачи. Пытаясь компенсировать "провалы" рынка в реализации научной и наукоемкой продукции, государству как единственному покупателю вместе с тем важно не допустить "провалов" государства, исследуемых теорией общественного выбора. Для этого необходимо, чтобы контракты заключались не путем административных переговоров, что облегчает выбор проекта в интересах тех или иных коррумпированных чиновников, а на основе открытых конкурентных торгов. Очень важна их правильная организация. Антимонопольные органы нередко фиксируют, что отношения на рынке государственных заказов и закупок между фирмами — участниками торгов носят квази-конкурентный характер, нередко они вступают в сговор о ценах.

Большую роль играет независимая, грамотно проведенная экспертиза предложений разных фирм при покупке наукоемкой продукции,

отборе научных проектов. Оценка эффективности государственной научно-технологической политики не только подчинена оптимальному распределению ресурсов государственного бюджета, но и выдвигает такие задачи, как полезность государственных действий для общества в целом.

Восьмидесятые—девяностые годы XX в. характеризуются усилением динамической конкуренции, в том числе международной, что создало необходимость увеличения затрат на НИОКР в частных фирмах и косвенной государственной поддержки. Она более эффективна в отличие от прямых, дотационных субсидий, представляющих собой финансовую помощь авансом. При косвенном стимулировании НИОКР имеется прямая корреляция между активностью фирмы в области НИОКР, коммерциализацией инноваций и размером государственной поддержки.

К косвенной финансовой поддержке НИОКР относятся прежде всего налоговые скидки на увеличение исследовательских расходов. В Великобритании такие льготы осуществляются в рамках общего налогового режима. Во Франции пошли по пути развития специализированных налоговых скидок для отдельных сфер деятельности. Косвенный метод стимулирования НИОКР — ускоренная амортизация оборудования, используемого для проведения НИОКР, стимулирующая его быстрое обновление. Важное значение для фирм, занимающихся венчурной (рисковой) деятельностью, имеет обеспечение государственных гарантий на кредиты, которые они берут в частных кредитных учреждениях. Все эти меры направлены на смягчение жесткости рыночного отбора. Особое значение они имеют для малого научного бизнеса.

Многие крупные научные проекты на современном этапе НТР требуют большого первоначального капитала и ускорения процессов разработки и внедрения. Поэтому для поддержания национальной конкурентоспособности государство поощряет научно-техническую кооперацию и участвует в ней. Наиболее распространенной формой многостороннего сотрудничества компаний, государственных исследовательских центров и университетов в Европейском сообществе являются исследовательские ассоциации, финансирование которых осуществляется из взносов фирм — членов этих объединений и Министерства экономики (но не более 50% финансирования). Такие исследовательские объединения осуществляют проекты в удаленных от рынка областях деятельности. Результаты их исследований общедоступны. Они дают возможность любой компании независимо от размера быть в курсе последних научных достижений.

Среди направлений помощи малому научному бизнесу, особенно на первых порах его функционирования, можно отметить создание центров по инновациям и внедрению на региональном уровне и при поддержке местных бюджетов. К ним относятся прежде всего научные парки — территориальные комплексы, включающие исследовательский центр и производственную зону. В них на условиях аренды могут размещаться и малые наукоемкие фирмы на начальной ступени бизнеса, обычно на два-три года — так называемые бизнес-инкубаторы. Распространившись на территорию отдельного города, технопарк превращается в технополис. Кроме того, все шире развиваются стратегические технологические альянсы между крупными промышленными компаниями и самостоятельными инновационными фирмами, в том числе средними и мелкими.

Для развития сотрудничества в области НИОКР между крупными фирмами многие страны пошли на либерализацию антимонопольного законодательства. Значительное распространение получают научно-техническая кооперация между компаниями, непосредственно соперничающими на рынке наукоемкой продукции, научно-исследовательские консорциумы. Пионером этого процесса стала Япония. Деятельность таких консорциумов концентрируется на документных стадиях инновационного процесса с последующей передачей полученных результатов учредителям для дальнейшего самостоятельного использования.

Важнейшая функция государственной научной политики — рационализация структуры научного потенциала страны по направлениям и видам исследований, с тем чтобы обеспечить национальную безопасность в широком смысле слова, включая не только оборону, но и экологию, охрану здоровья, обеспечение продовольствием, энергией и т. д., а также конкурентоспособность экономики в длительной перспективе.

В послевоенные годы благодаря активному участию государства в развитии национальной науки и технологии во всех развитых странах получили "технологический толчок" стратегически важные отрасли (электроника, телекоммуникации, космос, ядерная энергетика и др.). В ряде стран, в особенности в США, Великобритании и Франции, доминирующими в структуре государственной поддержки науки были исследования для военных целей и связанные с ними космические исследования. Менее значительна милитаризация науки в Японии, Германии, Италии в силу особенностей их послевоенного политического развития.

Большие ресурсы, направляемые государством на развитие науки для отраслей, имеющих оборонное значение, сдерживают исследования для других отраслей, которые сейчас более приоритетны, особенно для отраслей, связанных с ресурсосберегающими технологиями и жизнесберегающими исследованиями (экология, технология, медицина).

Россия отличается от промышленно развитых стран в выборе форм косвенного регулирования и научных приоритетов. Проблема поиска национальной траектории промышленного и научно-технологического развития и модели организации сфер науки и нововведений — одна из важнейших задач государственной политики России на современном этапе.

За годы советской власти в СССР был создан мощный научно-технологический комплекс (НТК). В результате мобилизации усилий всей страны, концентрации до 95% выделяемых на науку средств в мощном государственном кулаке СССР провел индустриализацию и сделал "технологический рывок" в новейшие области науки (космос, ядерную энергетику и др.). По численности кадрового потенциала, задействованного в сфере НИОКР, СССР в 1989—1990 гг. превосходил любую из развитых стран современного мира.

Однако в развитии НТК СССР образовались глубокие диспропорции. Уже в 70—80-е гг. выявилось, что поддержание такого большого НТК не соответствует хозяйственным возможностям страны. Наш НТК был милитаризован в большей степени, чем в других развитых странах. На оборонные цели было затрачено в 1989 г. 75% ассигнований на НИОКР. И даже в период разрядки напряженности в 1992 г. на эти цели расходовалось $^2/_3$ выделенных на науку средств, т. е. больше, чем в других странах.

Гражданские отрасли науки в СССР страдали не только из-за недостатка средств, но и из-за отсутствия рыночных рычагов и стимулов для развития науки и экономики. Результаты подавляющей части фундаментальных исследований, выполненных в нашей стране, так и не дошли до стадии разработок или разработки не были внедрены в промышленность.

Неоправданно быстро, разрушительно и мучительно произошла в последние годы перестройка хозяйственного механизма научной сферы России. А между тем во всех странах сложившиеся национальные научно-технологические модели достаточно инерционны и изменения в управлении этой сферой происходят медленно. Произошло скачкообразное относительное и абсолютное сокращение сферы НИОКР до недопустимого для экономики развитой страны уровня.

Научные организации-исполнители в дореформенной России можно было объединить в четыре сектора: академический, вузовский, отраслевой, заводской. Наиболее резкой и болезненной перестройке был подвергнут отраслевой сектор российской науки, работавший под руководством отраслевых министерств. В этом секторе до реформ было сосредоточено $^3/_4$ специалистов в области НИОКР и выполнялось 80% объема всех исследовательских работ. За время реформ этот сектор значительно сократился.

Часть военных научных организаций отраслевого сектора, оставшихся на финансировании через систему государственных заказов, страдает сегодня не только из-за их сокращения, но и из-за нерегулярности оплаты. Еще более сложной оказалась судьба конвертируемых НИИ и КБ оборонного комплекса, брошенных в самостоятельное плавание в бурные волны рыночной конкуренции. Оказалось, что многие их разработки потребительских товаров длительного пользования и промышленного оборудования, ранее имевшие спрос на нашем рынке, теперь оказались неконкурентоспособными в условиях открытой экономики. Требуются время, капиталовложения и искусство маркетинговой деятельности, чтобы найти применение их разработкам двойного использования (военного и гражданского). Не легче судьба гражданской прикладной науки. В условиях глубокого кризиса, общего плохого инвестиционного климата в стране резко уменьшилась востребованность НИОКР в основных отраслях экономики.

Значительное сокращение государственного финансирования серьезно отразилось на академическом и вузовском секторах. Достаточно сказать, что сумма финансирования всей академической науки России по государственному бюджету на 1999 г. сравнима по объему с ежегодным финансированием второразрядного американского университета.

Вместе с тем в научной сфере РФ уже наметились позитивные изменения, приближающие ее к общемировым тенденциям. Коренным образом изменились отношения собственности и хозяйствования: из 4000 научно-исследовательских организаций РФ в государственном секторе в 1998 г. осталась только $^1/_3$ (30,2%). Это фундаментальная наука (академическая и вузовская), военные НИИ и КБ, система государственных научных центров (в основном федерального подчинения). Бóльшая часть (55,7%) организаций относится к частному предпринимательскому сектору. Это приватизированные НИИ.

Появляются новые источники финансирования науки. В 1998 г. из средств государственного бюджета финансировалось 52,2% затрат на исследовательские работы, из средств внебюджетных фондов — 5,5%. На долю организаций предпринимательского сектора приходилось 17,3% финансирования НИОКР (что еще очень мало по сравнению с положением в науке других стран), на долю иностранных источников (международные и зарубежные фонды и программы) — 10,3%. Остальные источники финансирования науки: собственные средства научных организаций, вузов, частных бесприбыльных организаций.

Снизился удельный вес военной науки в России. Начали изменяться методы хозяйствования научных организаций, в них создаются и развиваются службы маркетинга, особенно в частном промышленном секторе и в малых инновационных предприятиях.

Вопрос о будущем российской науки — это во многом вопрос о выборе модели экономического развития России в XXI в. Государственная научная политика должна быть направлена на сохранение и мобилизацию накопленного научного потенциала России как важнейшего стратегического ресурса, без которого наша страна не сможет достойно войти в постиндустриальную экономику XXI в., а превратится в сырьевой или "отверточный" придаток Запада.

С этой точки зрения нельзя согласиться с мнением западных экспертов, призывающих по формальным соображениям привести число занятых в российской науке в соответствие с уровнем ВВП, т. е. сократить еще в 4 раза. Исследования науковедов показали, что креативные возможности научной системы России не утрачены. При сокращении числа занятых в науке вдвое Россия сохранила свое место в мировом массиве публикаций, растет число отечественных патентов, проданных патентов и лицензий. Но это во многом осуществляется за счет старых запасов "человеческого капитала" и энтузиазма.

Перед государственными руководителями научной отрасли в России сейчас острее, чем в других странах, стоят три задачи. Во-первых, претворить в жизнь систему государственного стимулирования научно-технических работ и использования их результатов.

Во-вторых, откорректировать модель научно-технической политики. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов важно перейти от фронтальной модели времен советской сверхдержавы, когда ресурсы распределялись по всем важным направлениям НТП, к селективной модели, концентрирующей ресурсы на приоритетных направлениях. Эти направления определены в Доктрине развития российской науки, утвержденной Министерством науки и технологий РФ.

В-третьих, необходимо активнее выходить на мировой рынок интеллектуальной продукции не только в качестве поставщика продукции первой стадии НИОКР, но и научной продукции более высокой степени переработки, вплоть до результатов наукоемкого производства.

Глава 11
Макроэкономическое регулирование и система национального счетоводства

Процесс экономических и политических преобразований в России потребовал адекватных изменений в экономико-статистической информации, перехода от методологии и показателей, сложившихся в условиях централизованной плановой (командной) экономики, к принципам, отвечающим требованиям рыночного хозяйства. В результате финансовых кризисов вскрылись недостатки бухгалтерской отчетности и аудита, что делало еще более необходимым переход на Международные стандарты финансовой отчетности. Значимость своевременных и достоверных финансовых отчетов для защиты интересов инвесторов никогда не была столь очевидной, как в настоящее время. Финансовым рынкам Азии и России преподан горький урок, который в мировой практике повторялся уже много раз: инвесторы впадают в панику при поступлении неожиданных плохих новостей.

Интегрирование российской экономики в мировую осуществимо не только путем развития рыночных отношений, разработки новых принципов налоговой политики, улучшения отношений собственности, но и на основе изучения и использования международной системы учета и отчетности (МСУиО), стандартов бухгалтерского учета и отчетности, системы национального счетоводства, рекомендаций и положений межправительственных и профессиональных организаций по совершенствованию бухгалтерского учета.

11.1. *История развития системы национального счетоводства*

Система национальных счетов (СНС) начала зарождаться в 30-е гг. и сформировалась в 40—50-е гг. XX в. в развитых странах в ответ на потребность органов государственного управления в макроэкономиче-

ской информации для разработки экономической политики, программ и мер по государственному регулированию рыночной экономики. Необходимость в таком регулировании стала особенно очевидной после экономического кризиса 1929—1933 гг.

Другое событие, стимулировавшее разработку СНС, — вторая мировая война. После ее окончания органы государственного управления наиболее развитых стран стали ощущать потребность в систематизированной макроэкономической информации для определения приоритетов и направлений в экономической политике, для переориентации военной экономики, экономического роста.

В связи с деятельностью транснациональных корпораций (ТНК) возникла необходимость создания международных бухгалтерских стандартов. ТНК работают в странах, различающихся между собой системами бухгалтерского учета.

После второй мировой войны большой вклад в развитие теории и методологии СНС стали вносить международные экономические организации (ООН, ОЭСР и др.). В 1973 г. был создан Комитет по международным бухгалтерским стандартам, куда в настоящее время входят 97 бухгалтерских организаций из 71 страны.

Основные цели Комитета:

- разработка и опубликование наиболее важных стандартов финансового учета;
- содействие их распространению;
- помощь в совершенствовании бухгалтерского законодательства в странах.

В 1977 г. организована Международная федерация бухгалтеров, цель которой — совершенствовать и распространять в мировом сообществе международные бухгалтерские стандарты. В 1982 г. при ООН создана межправительственная рабочая группа экспертов по международным стандартам учета и отчетности, которая в настоящее время является единственной официально признанной организацией, выпускающей международные стандарты по бухгалтерскому учету.

Организуя международное экономическое сотрудничество, международные экономические организации испытывают потребность в сравнимых макроэкономических данных, занимаются разработкой международных стандартов, которые представляют собой перечень норм учета, разработанных для улучшения и гармонизации учетных систем разных стран. Это своего рода идеал, к которому необходимо стремиться.

Международные организации, с одной стороны, содействуют внедрению СНС в различных странах мира, а с другой стороны, обеспечивают основу для сбора и публикации сравнительных данных о ВВП и других важных показателях СНС. Среди специализированных международных организаций, влияющих на развитие бухгалтерского учета выделим следующие:

- Международный комитет стандартизации бухгалтерского учета (International Accounting Standards Committee — IASC);
- Международная федерация бухгалтеров (International Federation of Accountants — IFAC);
- Европейский союз бухгалтеров-экспертов (Union Europienne des Experts Comptables Economiques et Financiers — UEC);
- ОЭСР (Organization for Economic Cooperation and Development — OECD);
- Конфедерация бухгалтеров Азиатского и Тихоокеанского регионов;
- Межамериканская бухгалтерская ассоциация;
- Африканский совет по бухгалтерскому учету.

Таким образом, СНС прежде всего связана с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования. Ее задача состоит в том, чтобы обеспечить взаимосвязанное описание различных аспектов экономического процесса на макроуровне, систематизировать и упорядочить наиболее важные показатели таким образом, чтобы облегчить принятие решений по вопросам формирования экономической политики.

11.2. *Методологические основы СНС*

СНС — это адекватный рыночной экономике национальный учет, начинающийся на уровне предприятия и завершающийся на макроэкономическом уровне системой взаимосвязанных, взаимоувязанных статистических показателей. Система представляет собой набор счетов и балансовых таблиц, характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

СНС строится в соответствии с современной теорией факторов производства. В формировании стоимости товара принимают участие не только труд, земля, капитал, но и технология, управление, предпринимательская деятельность. Это предопределяет основные понятия и структуру СНС, классификации, принципиальные подходы к другим разделам статистики и интерпретацию результатов экономической деятельности.

СНС характеризует производство, образование, распределение и использование доходов, инвестиций, финансы, а также взаимоотношения с другими государствами. В ней находят отражение и получают

цифровую характеристику все хозяйственные единицы — производители товаров и услуг, финансовые учреждения, холдинги, страховые компании, государственное управление, частные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства, сами домашние хозяйства с их потребительской и предпринимательской деятельностью, экономические связи с остальным миром. СНС охватывает не только материальное производство, но и услуги нематериального характера, а также финансовые потоки.

В основе СНС лежат принципы бухгалтерского учета. Во-первых, система строится на принципе двойной записи. В каждом счете получаемые суммы отражаются с правой стороны в разделе "Ресурсы", а выплачиваемые — с левой стороны в разделе "Исполнение". Это позволяет последовательно отражать движение доходов, финансовых ресурсов, средств, а также контролировать правильность отражения экономических процессов.

Во-вторых, система бухгалтерского учета — логически построенный комплекс, отражающий процессы производства, снабжения и реализации с использованием учетного инструментария (элементов бухгалтерского учета), направленный на решение на макро- и микроэкономическом уровнях тактических и стратегических задач.

Становление бухгалтерского учета прошло несколько стадий, в результате которых возникла современная система, характеризуемая использованием норм и стандартов бухгалтерского учета и отчетности, переходом управленческого учета на стратегический уровень.

Среди этапов становления бухгалтерского учета можно выделить следующие:

1. Торговый (до 1800 г.), результатом которого явилось создание национальных учетных систем.
2. Предпринимательский (до 1900 г.), на котором были созданы планы счетов предприятий.
3. Организационный (до 1950 г.), когда были созданы финансовая и управленческая бухгалтерии.
4. Оптимизационный (1950—1970 гг.), характеризуемый повсеместным внедрением автоматизированных рабочих мест бухгалтеров, а также маржинальной бухгалтерии.
5. Стратегический (с начала 1975 г.), когда были созданы стратегические бухгалтерии и подразделения учета по сегментам деятельности.

В целом национальные счета связаны между собой системой показателей, используемых при формировании счетов. Идея изучения движения национального дохода на всех фазах воспроизводства впервые возникла в СССР в связи с разработкой баланса народного хозяйства в 1928—1932 гг.

В 1952 г. под эгидой ООН был разработан первый вариант СНС. В 1968 г. был издан второй вариант СНС, который был пересмотрен с учетом опыта национального счетоводства в странах с развитой рыночной экономикой и применяется в более чем 150 странах мира. В этом варианте введен ряд показателей, расширивших его информационные возможности, а именно:

- национальные богатства;
- движение займов и кредитов и др.

Кроме того, была разработана и осуществлена взаимоувязка показателей и таблиц межотраслевых балансов.

Принципиальная схема СНС может иметь шесть счетов:

- валового продукта;
- национального дохода;
- формирования капитала;
- домашних хозяйств;
- государственных учреждений;
- внешнеэкономических операций.

Вместе с тем существуют различные системы СНС, включающие несколько счетов, построенных по принципу баланса и счетов бухгалтерского учета. Например, европейская система национального счетоводства имеет следующие счета: товары и услуги, производство, образование доходов, распределение доходов, использование доходов, капитальные затраты, финансы.

Структура СНС дает возможность рассчитать в стоимостном выражении валовой общественный продукт, национальный доход, их использование и другие показатели, с помощью которых можно уловить важнейшие изменения, происходящие в экономике. Эти счета ведутся по секторам народного хозяйства. Предприятия заинтересованы в представлении информации для составления национальных счетов, так как итоги расчетов макроэкономических показателей в СНС позволяют их использовать для выявления основных тенденций развития отраслей экономики, роли в экономических процессах отдельных предприятий. СНС проникла во все сферы экономической и общественно-политической жизни большинства стран мира. Ее данные все шире используются предпринимателями для оценки общей макроэкономической среды, в которой они функционируют, что важно для принятия решений по вопросам инвестирования, расширения экспорта и импорта и т. д. СНС широко используется в научных исследованиях по проблемам макроэкономики, для разработки эконометрических моделей, предназначенных как для описания закономерностей экономического процесса, так и для прогнозирования.

11.3. *Переход на СНС и МСФО в России*

Трансформационные преобразования в нашей стране потребовали перехода от системы статистических показателей, приспособленных для обслуживания централизованно планируемой экономики, к СНС. Система бухгалтерского учета, существовавшая в условиях планируемой экономики, была обусловлена общественным характером собственности и потребностями государственного управления экономикой. Главным потребителем информации, формирующейся в системе бухгалтерского учета, выступало государство в лице отраслевых министерств и ведомств. Действовавшая система государственного финансового контроля выявляла отклонения от предписанных моделей хозяйственного поведения экономических субъектов.

Как известно, в СССР для решения задач народнохозяйственного планирования применялся баланс народного хозяйства (БНХ). В его основе лежат концепции А. Смита и К. Маркса о трудовой теории стоимости, о сфере материального производства, в рамках которой создается национальный доход, и др. Таким образом, БНХ базируется на других концепциях политэкономического характера, и поэтому его основные показатели (валовой продукт, национальный доход и др.) не соответствуют основным показателям СНС.

Следует учитывать, что переход на СНС предполагает не просто замену одной статистической системы другой, а серьезную перестройку всей работы по макроэкономическому прогнозированию и регулированию, так как основы ее принципиально отличаются от методологии, воплощенной в БНХ.

Для внедрения СНС в практику экономических расчетов надо значительно изменить действующую систему статистической информации, в частности бухгалтерской отчетности, особенно на уровне предприятий, фирм. Новая концепция бухгалтерского учета и разрабатываемые на ее основе правила и нормы постановки и ведения бухгалтерского учета хозяйствующими субъектами, как и контроль за достоверностью и надежностью финансовой информации, должны создать элементы рыночной инфраструктуры, обеспечивающей благоприятный инвестиционный климат.

Проблем, связанных с переходом на СНС, много, и они достаточно разноплановые. Прежде всего это методологические проблемы приспособления рекомендаций ООН к особенностям организации экономики стран в переходном периоде. Дело в том, что СНС ориентированы в первую очередь на страны с рыночной экономикой. Вместе с тем по ряду вопросов рекомендации изложены в достаточно общей форме и возможна их адаптация к местным условиям и особенностям. Например, организация деятельности финансовых учреждений в нашей стране все еще заметно отличается от той, которая сложилась в странах с развитой рыночной экономикой.

Поэтому общие принципы СНС относительно классификации финансовых посредников, методов оценки их продукции, отнесение ее к различным категориям использования (промежуточное или конечное потребление и т. п.) требуют конкретизации и, возможно, адаптации. Для экономики переходного периода РФ, в которой сохраняется значительное число убыточных государственных предприятий, высокая степень субсидирования, монополизации производства, необходима также конкретизация принципов разграничения рыночных и нерыночных видов деятельности. Решение вопросов, связанных с переходом на СНС, предполагает существенные финансовые затраты.

Переход на СНС позволяет:

- обеспечить более широкую и ориентированную на рыночную экономику систему макроэкономической информации, необходимую прежде всего для разработки экономической политики органами государственного управления;
- содействовать налаживанию международного экономического сотрудничества стран СНГ, так как обеспечивает универсальный статистический язык, понятный экономистам, бизнесменам, менеджерам во всем мире;
- решить проблему представления данных в международные экономические организации;
- повысить общий уровень статистической и экономической работы.

Вместе с тем процесс реформирования отечественной системы бухгалтерского учета отстает от общего процесса экономических реформ в России. Именно для изменения такого положения разработана программа реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности.

Эта реформа проводится по следующим направлениям:

- совершенствование нормативного правового регулирования;
- формирование нормативной базы (стандартов);
- методическое обеспечение (формирование бухгалтерской профессии, подготовка и повышение квалификации специалистов бухгалтерского учета);
- международное сотрудничество (вступление и активная работа в международных организациях).

Ключевой элемент реформирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами — разработка новых и уточнение ранее утвержденных положений по бухгал-

терскому учету, внедрение их в практику. Обычно выделяют четыре принципа бухгалтерского учета: истинность, беспристрастность, адаптация и последовательность. В первом принципе бухгалтерского учета предполагается, что бухгалтерская отчетность не содержит серьезных ошибок, которые могут повлиять на решения ее внешних пользователей. Картина финансового положения должна быть убедительной.

Что же касается второго принципа — беспристрастности, то бухгалтерская отчетность должна быть составлена нейтрально по отношению к интересам тех или иных участников хозяйственного процесса. Эти два принципа легли в основу формулировки известного положения *"true and faire"* — истинное и объективное (беспристрастное) отражение, согласно которому бухгалтер может отклоняться в учете от требований нормативных документов, если считает, что эти требования не позволяют представить объективно и в истинном свете финансовое положение фирмы.

Третий принцип бухгалтерского учета — это адаптация. Он говорит о том, что все правила и приемы бухгалтерского учета должны время от времени пересматриваться, приспосабливаться к меняющимся условиям социально-экономической среды.

Администрация фирмы должна придерживаться однажды принятых учетных приемов и не менять их часто, что нашло отражение в четвертом принципе — последовательности. С одной стороны, этот принцип противоречит предыдущему, но, в сущности, это не так. Методология учета может и должна меняться под влиянием объективных причин, но не сиюминутных желаний администрации. Предприятие должно последовательно отражать идентичные позиции как в течение отчетного периода, так и в будущих периодах. При изменении учетной политики предприятие должно уведомить пользователей финансовой отчетности. Такова сущность четвертого принципа бухгалтерского учета. Следование этому принципу позволит проводить более точный анализ и делать более обоснованные выводы по финансовой отчетности.

В связи с этим был разработан план мероприятий по реализации программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами. Трансформация бухгалтерского учета должна осуществляться в несколько этапов.

В марте 1998 г. Правительство РФ приняло программу реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Согласно этой программе будут решаться следующие задачи: формирование системы стандартов учета и отчетности, которая обеспечивала бы полезной информацией пользователей, в первую очередь инвесторов; увязка реформы бухгалтерского учета в России с основными тенденциями гармонизации стандартов на международном уровне; оказание методической

помощи организациям в понимании и внедрении реформированной модели бухгалтерского учета, которая включает следующие направления и мероприятия: разработку проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете", в том числе по аттестации бухгалтеров; разработку новых и уточнение ранее утвержденных положений (стандартов) по бухгалтерскому учету; разработку инструкций, методических указаний и рекомендаций по бухгалтерскому учету в разрезе отдельных положений (стандартов); проведение аттестации профессиональных бухгалтеров (главных бухгалтеров и бухгалтеров-экспертов) в соответствии с законодательством РФ; разработку программы подготовки специалистов в области бухгалтерского учета и др.

Трансформация бухгалтерского учета должна осуществляться в несколько этапов.

На *первом этапе* проводится сопоставление основных положений российских принципов бухгалтерского учета (РПБУ) и ГААП (*GAAP* — сокращение от англ. *Generally Accepted Accounting Principles* — Общепринятые бухгалтерские принципы). На территории нашей страны регулирование бухгалтерского учета осуществляется Минфином РФ, Центральным банком России и др. Учет должен полностью соответствовать действующей нормативной базе.

Увязка отечественного Плана счетов бухгалтерского учета производственно-хозяйственной деятельности со счетами, рекомендуемыми *GAAP*, проводится на *втором этапе*. В отличие от Плана счетов *GAAP*, который строится, исходя из потребностей организации, компании, российский План счетов обязателен к применению всеми компаниями и организациями. Наш План включает 90 синтетических счетов, каждый из которых имеет двузначный код. Поэтому каждый счет российского Плана счетов должен корреспондироваться с соответствующим счетом *GAAP*.

На *третьем этапе* разрабатываются схемы взаимосвязи бухгалтерских счетов. Необходимо с помощью правильно разработанной схемы взаимосвязи достичь полного соответствия записей в российском учете и *GAAP*.

Сущность *четвертого этапа* состоит в корреспонденции счетов (т. е. составлении проводок). Исходя из содержания хозяйственных операций указываются корреспондирующие счета. В России законодательные акты, положения, правила определяют, на каких счетах и каким образом могут быть отражены эти хозяйственные операции. Однако на практике они часто интерпретируются по-разному. Поэтому принятая корреспонденция счетов и соответствующие им бухгалтерские записи не всегда отвечают *GAAP*. Для этого необходимо свести к минимуму раз-

личия между бухгалтерской обработкой проводок в российском учете и *GAAP*.

На *пятом этапе* предполагается объединить все бухгалтерские проводки в общий регистр, соответствующий *GAAP*.

Использование МСФО во многом зависит от наличия квалифицированных бухгалтеров и аудиторов. Однако знания бухгалтеров часто ограничиваются национальными стандартами. Квалифицированные бухгалтеры и аудиторы должны быть готовы не только работать в условиях рыночного хозяйства, но и обеспечивать их эффективное функционирование. Процесс глобализации порождает и необходимость того, чтобы как минимум один из дипломов бухгалтера признавался за пределами национальных границ.

При этом переход к международным стандартам нельзя сводить только к изменению системы учета и отчетности в стране. Речь идет, по существу, о приведении всей системы комплексного анализа и прогнозирования развития социально-экономических процессов в соответствие с избранной моделью трансформации экономики, последовательном переводе ее на рыночные методы регулирования.

Принципы бухгалтерского учета к концу века получили признание, что привело к разработке стандартов бухгалтерского (финансового) учета, хорошо известных у нас как ГААП. Все это представляет огромную ценность для нашего времени и наших дел, ибо наука в отличие от практики интернациональна. Стремление к стандартизации методологии бухгалтерского учета и его процедур уже привело к огромным изменениям в практике учета почти всех стран. При этом процесс формирования таких стандартов непрерывен, поскольку непрерывна вечно меняющаяся хозяйственная жизнь.

11.4. *Контроль финансовой отчетности*

Аудит и его эволюция. Возникновение с начала 90-х гг. различных рыночных структур в России потребовало существенной реорганизации финансового контроля. Наряду с государственными его формами появилась необходимость создания *аудиторских фирм*[1].

Рождение аудита связано с отделением права собственности от фактического распоряжения им. Когда право такого распоряжения доверяется собственником кому-либо, объективно встает вопрос о защите интересов самого собственника. Формой такой защиты и стал аудит. В настоящее время Международная федерация бухгалтеров рассматривает аудит как независимое исследование финансовой отчетности или

[1] Слово "аудит" латинского происхождения и переводится как "слушающий" или "он слышит".

связанной с ней финансовой информации предприятия независимо от формы собственности. Проводится это исследование независимыми фирмами или уполномоченными физическими лицами (аудиторами).

Родиной аудита считается Великобритания, где с 1844 г. выходит серия законов о компаниях, согласно которым правления акционерных обществ были обязаны приглашать не реже одного раза в год специального человека для проверки бухгалтерских счетов и отчета перед акционерами. В становлении современного аудита можно выделить несколько этапов.

Первый этап начался вместе с Великой депрессией 1929—1933 гг., которая усилила потребность в услугах бухгалтеров-аудиторов. В это время резко ужесточаются требования к качеству аудиторской проверки и ее обязательности, увеличивается рыночная потребность в такого рода услугах. После окончания кризиса практически все страны начинают вводить обязательные требования к объему информации, содержащейся в годовых отчетах, и обязательность публикации этих отчетов и заключений аудиторов. Аудит становится мощным оружием против мошенничества. До конца 40-х гг. XX в. аудит в основном заключался в проверке документации, подтверждающей записанные денежные операции и группировки этих операций в финансовой отчетности. Это был так называемый *подтверждающий аудит*.

Второй этап берет начало в 50-е гг. XX в., когда независимые аудиторы стали больше внимания уделять вопросам внутреннего контроля в компаниях, полагая, что при эффективной системе внутреннего контроля вероятность ошибок незначительна и финансовые данные достаточно полны и точны. Аудиторские фирмы начали заниматься больше консультационной деятельностью, чем проверками. Аудит стал системно-ориентированным.

Третий этап в развитии аудита (60-е гг.) — его ориентация на возможный риск при проведении проверок или при консультировании, предупреждение и избежание риска; аудит проводился выборочно, в основном там, где риск ошибки или мошенничества максимален.

Четвертый этап начался в 70-е гг. и связан с разработкой аудиторских стандартов. На сегодняшний день уже упоминавшаяся Международная федерация бухгалтеров разработала и утвердила международные нормы аудита.

В России звание аудитора было введено Петром I и относилось к должности, совмещающей в себе обязанности делопроизводителя, секретаря и прокурора. Попытки организации института аудита с конца XIX в. и до начала 90-х гг. XX в. оканчивались неудачно. В СССР аудиторов не было. При Минфине СССР действовали специальные контрольно-ревизионные управления. Они проводили ревизии и проверки министерств, ведомств, организаций, учреждений и предприятий. С конца

80-х гг. в СССР стали создаваться совместные предприятия. Иностранные инвесторы требовали аудиторские заключения об их деятельности. Первыми аудиторскими организациями в России стали представительства и дочерние предприятия АО "Инаудит", основанного осенью 1987 г.

По мере образования в последующее десятилетие в России различных форм собственности появился новый дефицит — отсутствие достоверной информации о деловой репутации партнера. Одни практики полагали, что такие проверки должны осуществляться налоговыми инспекциями. Однако законом на них возлагается проведение проверок, касающихся только полноты и своевременности перечисления в бюджет платежей. Другие считали, что в хозяйственных организациях не следует проводить внешних финансовых проверок. Но, как показывает мировая практика, это необходимо делать как в интересах каждого гражданина, так и экономики в целом.

Таким образом, потребность в независимом профессиональном аудите в современной России была обусловлена рядом причин:

- развитием предпринимательства и рынка капитала;
- стремлением фирм к саморегулированию;
- необходимостью создания финансовых фондов, которые обеспечивали бы экономическую устойчивость, гарантировали собственникам и кредиторам сохранение их вкладов;
- заинтересованностью в аудите государства, так как профессиональный контроль позволяет более строго определять достоверность финансовой отчетности предприятий и на этой основе строить правильное налогообложение.

Нормативное регулирование аудиторской деятельности в России. С начала 90-х гг. в России стали закладываться правовые основы регулирования аудиторской деятельности. Утверждены порядок аттестации и получения лицензии на осуществление аудиторской деятельности; основные критерии (система показателей) деятельности экономических субъектов, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательной ежегодной проверке.

Нормативные акты российского аудита существенно отличаются от международных. Последние в России не применяются. Некоторые российские аудиторы предлагали полностью признать международные нормы и стандарты аудита, но их предложения были отвергнуты и было принято решение о создании отечественных стандартов аудита, учитывающих национальные традиции.

В настоящее время аттестация в области общего аудита, аудита бирж, внебюджетных фондов, инвестиционных институтов и страховых организаций (аудита страхования) возложена на Минфин России. К аттестации на право аудиторской деятельности допускаются лица, желающие заниматься аудиторской деятельностью самостоятельно или в составе аудиторской фирмы, имеющие экономическое или юридическое образование (высшее или среднее специальное) и стаж работы не менее трех лет из последних пяти в качестве аудитора, специалиста аудиторской организации, бухгалтера, экономиста, ревизора, руководителя предприятия, научного работника или преподавателя по экономическому профилю.

Наряду с перечисленными выше требованиями аттестация включает также сдачу экзаменов по программе, утверждаемой центральными аттестационно-лицензионными аудиторскими комиссиями (ЦАЛАК) Минфина РФ и состоящей из пяти разделов: основы правового регулирования имущественных отношений, бухгалтерский учет и отчетность, налогообложение юридических и физических лиц, финансы предприятий, аудит.

Аттестация на право аудиторской деятельности в РФ проводится для обеспечения профессионального выполнения аудиторами своих обязанностей. Всем лицам, успешно сдавшим письменные экзамены (набравшим в среднем по двум экзаменам не менее 85 баллов), после утверждения экзаменов на заседании ЦАЛАК выдаются квалификационные аттестаты сроком на три года (с последующим их продлением).

Юридические и физические лица могут самостоятельно заниматься аудиторской деятельностью только при наличии лицензии установленного образца. Лицензирование аудиторской деятельности производится для обеспечения контроля государства за соблюдением требований законодательства России, предъявляемых к аудиторской деятельности. Осуществление юридическим или физическим лицом аудиторской деятельности без полученной в установленном порядке лицензии — основание для применения к нему установленных мер ответственности.

Государственное регулирование всех видов аудиторской деятельности в России возложено на Комиссию по аудиторской деятельности при Президенте РФ. Основные направления ее работы: подготовка законодательства об аудиторской деятельности, разъяснение его применения и устранение его нарушений, выдача генеральных лицензий и ведение государственных реестров аудиторов, аудиторских фирм и их объединений, определение порядка аттестации аудиторов.

Государственное регулирование аудиторской деятельности помимо Комиссии по аудиторской деятельности при Президенте РФ осуществляется ЦАЛАК, созданными Минфином РФ, Федеральной службой России по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзором), Центральным банком России.

Организация проведения аттестации возлагается на:

- Минфин России — по аудиту хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов и государственных (му-

ниципальных) унитарных предприятий, их союзов и ассоциаций, индивидуальных предпринимателей (общий аудит), а также товарных и фондовых бирж, инвестиционных, пенсионных, общественных, благотворительных и других фондов;

- Росстрахнадзор — по аудиту страховых организаций и обществ взаимного страхования;
- Центральный банк России — по аудиту банков и кредитных учреждений, а также их союзов и ассоциаций.

Аттестация проводится на базе учебно-методических центров по обучению и переподготовке аудиторов, определяемых Комиссией по аудиторской деятельности по представлению Минфина России, Росстрахнадзора, Центрального банка России. В состав ЦАЛАК включаются работники Минфина, Росстрахнадзора, Центрального банка России, Госналогслужбы России.

Функции рабочих аппаратов этих комиссий выполняют соответствующие структурные подразделения Минфина, Росстрахнадзора и Центрального банка России. В состав комиссий могут включаться также ученые и специалисты учебных и научно-исследовательских учреждений экономического профиля, финансово-инвестиционных, банковских и страховых организаций и других субъектов экономической деятельности. Члены этих комиссий осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе без права замены.

ЦАЛАК утверждают по согласованию с Комиссией по аудиторской деятельности единые программы, по которым проводятся квалификационные экзамены. Руководители центральных комиссий по поручению министра финансов России, руководства Росстрахнадзора, председателя Центрального банка России заключают договоры с учебно-методическими центрами о проведении на их базе квалификационных экзаменов и перечисляют им необходимые средства на их проведение. Ими утверждаются также по представлению учебно-методических центров порядок проведения квалификационных экзаменов, содержание экзаменационных билетов, а также составы экзаменационных комиссий. Они организуют регулярные проверки правильности проведения экзаменов и использования выделяемых для этого средств. ЦАЛАК извещают претендентов о порядке и сроках проведения экзаменов, рассматривают и утверждают их результаты, принимают на их основании решения о выдаче (отказе в выдаче) квалификационного аттестата аудитора. В случае возникновения сомнений в объективности выставленной экзаменационной оценки ЦАЛАК вправе назначить претенденту переэкзаменовку. Эти комиссии выдают квалификационные аттестаты и ведут соответствующие реестры выданных квалификационных аттестатов аудиторов.

За проведение аттестации взимается плата, размер которой устанавливается Правительством РФ. В случае отказа претендента от прохождения аттестации (неявки на экзамен), а также неудовлетворительных итогов аттестации плата за нее не возвращается. Решение ЦАЛАК об отказе в выдаче квалификационного аттестата может быть обжаловано претендентом в месячный срок со дня получения уведомления о принятии такого решения в суд.

Комиссия по аудиторской деятельности выдает генеральные лицензии. Первоначально они выданы:

- Минфину РФ — на лицензирование аудита бирж, внебюджетных фондов, инвестиционных институтов и общий аудит;
- Росстрахнадзору России — на лицензирование аудита страховых организаций и обществ взаимного страхования (аудит страховщиков);
- Центральному банку России — на лицензирование банковского аудита.

Минфин и другие ведомства для лицензирования аудиторской деятельности создают на основании генеральной лицензии ЦАЛАК с соответствующими рабочими аппаратами. Согласно заявлению аудитора (аудиторской фирмы) лицензии выдаются на срок от одного дня до пяти лет с приложением:

а) для аудитора — нотариально заверенных копий квалификационного свидетельства и свидетельства о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, сведений о месте жительства, квитанции об уплате сбора за выдачу лицензии из расчета 30 установленных законом минимальных оплат труда (на дату подачи заявления) за один год;

б) для аудиторских фирм — нотариально заверенных копий учредительных документов со всеми изменениями и дополнениями о государственной регистрации; справки банка либо иных документов, подтверждающих оплату уставного капитала (уставного фонда) и его структуру; сведений о руководителях, их заместителях и работающих в фирме аттестованных аудиторах; квитанции об уплате сбора за выдачу лицензии из расчета 150 установленных законом минимальных оплат труда за один год. Перечисленные документы, кроме квитанции об уплате сбора, представляются в двух экземплярах. Заявление о выдаче лицензии должно быть рассмотрено в течение двух месяцев с даты представления всех необходимых документов.

Лицензия может быть аннулирована ЦАЛАК, выдавшей ее, при установлении таких фактов, как осуществление аудиторской деятельности, не предусмотренной выданной лицензией; обнаружение недостоверных сведений при получении лицензии; предоставление сведений,

полученных в ходе аудиторской проверки, третьим лицам без разрешения заказчика; неоднократное неквалифицированное проведение проверки и др. Аудитор вправе обжаловать решение об аннулировании лицензии в установленном порядке в арбитражный суд.

ЦАЛАК ведут государственные реестры аудиторов и аудиторских фирм, получивших лицензии, по видам аудита. Комиссия по аудиторской деятельности организует ведение Единого государственного реестра аудиторов и аудиторских фирм, получивших лицензию. В государственный реестр включаются фамилия, имя, отчество, паспортные данные и место жительства аудитора, дата выдачи, номер и срок действия квалификационного аттестата. Сведения о выдаче (аннулирования) лицензий об аудиторах и аудиторских фирмах, включенных в Единый государственный реестр, публикуются в центральных и местных печатных органах тех регионов, на территории которых осуществляется их аудиторская деятельность.

Поскольку инициаторами зарождения аудита сначала в СССР, а потом в России были работники контрольно-ревизионного управления Минфина СССР, Минфина России, то они стали членами Комиссии по аудиторской деятельности, рабочих органов ЦАЛАК. Такое положение было естественным на начальном этапе развития аудита в России. Сейчас же назрела необходимость внести дополнения в Положение о Комиссии по аудиторской деятельности. Так как аттестацией и лицензированием аудиторов занимаются три ведомства, министр финансов России вправе представлять Президенту кандидатуру председателя Комиссии по согласованию с руководителями Росстрахнадзора и председателем Центрального банка России. Председателем Комиссии по аудиторской деятельности не обязательно должен быть заместитель министра финансов. Целесообразно расширение состава Комиссии за счет включения в нее ученых академических институтов и высших учебных заведений экономического и юридического профиля.

В настоящее время значительно расширяются горизонты аудиторской деятельности и существенно повышается роль аудиторских организаций в системе государственного регулирования. В январе 2000 г. было принято постановление Правительства РФ "Об аудиторских проверках федеральных государственных унитарных предприятий". Аудиторские компании призваны превратиться в организации, которые воплощают в жизнь экономическую политику государства.

Проведение ежегодных аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий даст возможность регулярно получать информацию о состоянии дел на данных предприятиях. Государство теперь будет иметь реальный инструмент контроля за результатами ведения бизнеса государственными предприятиями, что благотворно скажется как на положении самих предприятий, так и на состоянии

государственного бюджета, поскольку аудит выявляет причины финансового неблагополучия предприятия.

В нынешних условиях функционирования экономики ослабление государственного регулирования аудита недопустимо, так как это неизбежно приведет к дискредитации данного вида деятельности. Аудит из мощного средства защиты законных имущественных интересов экономических субъектов и государства может трансформироваться в средство защиты интересов фирм-монополистов.

В связи с переходом экономики к рынку, обширностью и несовершенством налогового законодательства, слабой юридической подготовкой персонала не проведена еще соответствующая специализация работы по анализу, учету и аудиту на уровне предприятия. До 90% рабочего времени бухгалтеры тратят сейчас на исчисление и уплату налогов. Налоговые же консультации со стороны аудиторов — весьма рискованное дело. Ввиду негдубокого усвоения норм банковского, страхового, торгового, предпринимательского права аудиторские фирмы практически не занимаются и юридическим консультированием. Не стоит пока вопрос об управленческом аудите, т. е. аудите систем управления предприятием, его реструктуризации в связи с приватизацией государственных (муниципальных) предприятий и преобразованием их в открытые акционерные общества, оцениваемые с точки зрения технологических, юридических и социальных аспектов.

Необходимо установить правовой заслон перекладыванию государственными органами финансового контроля своих функций на аудиторов. Такая тенденция наиболее ярко проявилась во Временных правилах, когда на аудиторов возлагаются аудиторские проверки по поручению государственных органов. В результате государство паразитирует на аудиторах, получая огромную плату за аттестацию и сборы за выдачу лицензии. В свою очередь, аудиторы и аудиторские фирмы вынуждены перекладывать свои постоянно растущие расходы на заказчика. Возникает вопрос: насколько эффективен финансовый контроль при минимальном расходовании средств заказчика, хозяйствующего субъекта? Очевидно, что только законом можно устанавливать случаи обязательного проведения аудиторской проверки, а не указами Президента или постановлениями Правительства РФ.

Определяя систему регулирования аудиторской деятельности в России, следует учитывать правовые традиции, существующие в нашей стране, а также специфику экономики, которая долгие годы была под жестким административно-командным контролем государства. Уважение к праву, судебным решениям, пожалуй, никогда не было непременным элементом хозяйственной и предпринимательской деятельности. Во многом в последние годы этому способствовали и слепое,

эклектичное копирование западных вариантов правового регулирования экономических отношений, отсутствие ясного и твердого представления о роли государства в воздействии на становление и развитие предпринимательства. В частности, одновременное регламентирование в Гражданском кодексе (ГК) РФ гражданских и предпринимательских отношений во многом затрудняет организацию и осуществление аудита как вида предпринимательской деятельности, поскольку в ГК РФ четко не сформулированы основания имущественной ответственности за нарушение профессиональных обязанностей предпринимателей.

Законодательство об аудите в России, видимо, еще не способно органично воспринять те институты аудиторского права, которые существуют на Западе. Например, закон ФРГ об акционерных обществах предусматривает обязательное страхование профессиональной ответственности аудиторов в сумме 500 тыс. марок по каждой проверке. Вряд ли в настоящее время возможна подобная законодательная мера для надежной работы аудиторов в России, так как расходы по добровольному страхованию относятся на счет чистой прибыли аудиторской фирмы, что непосредственно затронет имущественные и другие интересы аудиторов и работников аудиторской фирмы.

Таким образом, сегодня в России заложены правовые основы государственного регулирования аудиторской деятельности, подготовки и аттестации аудиторов, лицензирования аудиторских организаций. В стране постепенно складывается аудиторское право, представляющее собой совокупность правовых норм, прежде всего предпринимательского права. Наряду с ним в него включаются нормы гражданского, административного, трудового, налогового права.

Глава 12
Государственное регулирование в области охраны окружающей среды

12.1. *Необходимость регулирования*

Проблема экологической безопасности. Необходимость государственного регулирования в области охраны окружающей среды связана с обострением проблемы экологической безопасности. В процессе производственной деятельности, а также при личном потреблении имеют место значительные выбросы в окружающую среду[1]. Окружающая среда обладает ассимилирующей способностью, т. е. способностью поглощать загрязнения и отходы без ущерба для экологических систем. Например, биологическое равновесие в водоемах поддерживается, если вредные органические вещества, попавшие в воду в результате загрязнения, полностью уничтожаются бактериями без каких-либо негативных последствий.

Однако возможности природы в самоочищении и самовосстановлении не безграничны. С возрастанием объемов выбросов, особенно высокотоксичных веществ, и их концентрации увеличивается ущерб, наносимый окружающей среде. Происходит экологическая деградация окружающей среды и биосферы: опустынивание, сокращение площади лесов, уменьшение количества сырья и пресной воды, возникновение парникового эффекта, истощение озонового слоя, загрязнение Мирового океана, сокращение биологического разнообразия (исчезновение видов животных и растений), накопление твердых, токсичных и радиоактивных отходов, выпадение кислотных дождей и т. п. Все это может привести к непредсказуемым последствиям и угрожать существованию человека как вида.

[1] Под окружающей средой понимаются атмосферный воздух, почва, водная среда. Понятие "выбросы" охватывает различного рода загрязнения, шумы, излучения и т. п.

Острота и необходимость решения экологических проблем, которые во все большей степени приобретают глобальный характер, осознаны сегодня практически во всех странах мира. На рубеже 60—70-х гг. XX в. в развитых странах начался поиск регуляторов в области охраны окружающей среды. Практически во всех развитых странах появились центральные органы, осуществляющие руководство природоохранной политикой в национальном масштабе.

Быстрое развитие получила законодательная деятельность в области охраны окружающей среды. В развитых странах приняты законы и акты, регламентирующие нормы, процедуры природопользования, дающие методические рекомендации, декларирующие природоохранные принципы. В них закреплена роль государства в регулировании природосберегающей деятельности, определены права и обязанности природопользователей.

О росте внимания к проблеме защиты окружающей среды свидетельствует тот факт, что 1987 г. был объявлен Советом Европейского сообщества "европейским годом защиты окружающей среды". В 1992 г. в Рио-де-Жанейро была проведена Конференция ООН по развитию и окружающей среде, в работе которой приняли участие 179 государств мира. На Конференции были приняты документы, в основе которых лежит так называемая концепция устойчивого (самоподдерживающегося, допустимого) развития (*sustainable development*). В соответствии с концепцией устойчивого развития устранение сложившихся противоречий между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности в рамках стабильного социально-экономического развития требуется постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Этого можно достичь только усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

В работе Конференции ООН по развитию и окружающей среде приняла участие и российская делегация. Был подготовлен доклад о состоянии окружающей среды в России. После Конференции была разработана стратегия национального развития РФ — "Повестка дня для России на XXI век", основанная на принципах устойчивого развития. В апреле 1996 г. был подписан Указ Президента РФ (№ 440) "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию".

"Провалы" рынка в области охраны окружающей среды. Необходимость государственного регулирования в области охраны окружающей среды обусловлена и тем, что решить данную проблему только за счет чисто рыночных механизмов невозможно. Рыночная система эффективна при использовании и распределении ресурсов, имеющих денежную оценку, и дает сбои при использовании ресурсов с заниженной ценой или бесплатных, к которым относятся и природные ресурсы.

При использовании природных ресурсов возникают так называемые *экстерналии (внешние эффекты)*. Это издержки, связанные с устранением ущерба, наносимого окружающей среде, и затратами на его предотвращение. Подобные затраты трудно оценить количественно (дать им денежное выражение). Они не принимаются во внимание субъектами производства и(или) не зависят от них. Как правило, они представляют собой издержки для общества, а иногда и для будущих поколений.

Например, народнохозяйственные издержки на переработку или утилизацию отходов при производстве и потреблении некоторых товаров не всегда полностью учитываются при расчетах расходов и доходов предприятий. В результате товары предлагаются по более низкой цене, нежели та, которая была бы при учете всех расходов, вызванных охраной окружающей среды. Ценообразование, искаженное внешним эффектом, ведет к ошибкам в управлении производством и потреблением. Соответственно возникает необходимость устранить расхождения между расходами и доходами отдельных хозяйствующих субъектов и расходами (убытками) общества в целом.

Неэффективность рыночного механизма, так называемые "провалы" рынка в области охраны окружающей среды и природопользования обусловливают необходимость государственного регулирования этих процессов.

12.2. *Цель, задачи и эффективность государственного регулирования*

Цель государственного регулирования в области охраны окружающей среды в России — переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах нынешнего и будущих поколений людей.

К началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду (в расчете на единицу производимого продукта) существенно выше, чем в развитых странах. Значительная часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям, а состояние 16% территории страны характеризуется как экологически неблагополучное. В связи с этим защита окружающей среды сегодня становится базисной функцией государства.

Среди задач государственного регулирования в области охраны окружающей среды выделим следующие:

- улучшение состояния окружающей среды путем экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований;
- формирование правовой основы экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- создание условий для становления новой модели хозяйствования и широкого применения экологически ориентированных методов управления;
- оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого антропогенного воздействия на них;
- активное участие в международных экологических мероприятиях;
- формирование эффективной системы пропаганды идей экологической безопасности и создание соответствующей системы эколого-правового воспитания и обучения (формирование экологического мышления).

Поиск эффективных государственных регуляторов в области охраны окружающей среды и природопользования связан с выбором критерия оценки природоохранных мероприятий. Во-первых, необходимо следить за тем, чтобы объем выбросов не превышал установленной максимально допустимой величины. Это так называемый критерий *экологической эффективности*. Во-вторых, достижение экологической цели с минимальными народнохозяйственными издержками может быть обеспечено при данном уровне технических знаний. Это критерий *экономической эффективности* в статичном смысле. С развитием науки и техники минимум народнохозяйственных издержек на предотвращение ущерба постоянно снижается. Это так называемая экономическая эффективность в динамическом смысле.

В-третьих, необходимо рассматривать социальную эффективность применяемых инструментов государственного регулирования. Например, меры по стимулированию природоохранных мероприятий могут вызвать значительное увеличение издержек производства, что в крайних случаях может привести к уменьшению инвестиций, сокращению производства или даже к закрытию предприятия. Меры по усилению природоохранных мероприятий могут противоречить обеспечению уровня занятости в условиях высокой безработицы. С другой стороны, меры по защите окружающей среды могут оказывать и положительное влияние на уровень занятости. Например, через создание новых рабочих мест в производственной и административной сферах, связанных с

контролем за осуществлением природоохранных мероприятий. В конечном счете трудно оценить общий социальный эффект реализуемых мероприятий.

В-четвертых, следует учитывать политическую осуществимость мер по усилению защиты окружающей среды. Таким образом, для достижения цели природоохранной политики необходимо определить ее приоритеты и рассмотреть все возможные последствия планируемых мероприятий.

Особенность системы государственного регулирования природоохранной деятельности состоит в наличии нескольких уровней регулирования: общегосударственного, регионального, местного. В последние годы прослеживается тенденция увеличения числа органов государственного управления, включая отраслевые министерства, ответственных за состояние окружающей среды на своем участке, и расширения их функций в этой области. В нашей стране единую государственную политику в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляет Министерство природных ресурсов РФ (МПР России), которое выполняет координационные функции, разрабатывает и издает соответствующие нормативные правовые акты и контролирует их выполнение.

12.3. *Инструменты государственного регулирования в области охраны окружающей среды*

В настоящее время в области охраны окружающей среды сложился своеобразный симбиоз из административных и рыночных механизмов (так называемый смешанный механизм). Сейчас в мире в этой области насчитывается свыше 80 различных экономических инструментов, включающих мониторинг окружающей среды, управление процессами природопользования, финансирование и стимулирование природоохранной деятельности.

Принцип нормативного качественного состояния окружающей среды. Он положен в основу проведения экологической политики и ее финансирования в большинстве развитых стран и достигается путем установления стандартов на загрязнения различного рода. Например, определяется максимально допустимый объем выбросов вредных веществ на единицу оборудования, устанавливаются нормы уменьшения количества выбросов, предельно допустимое содержание вредных веществ и т. п. Акцент делается на законодательные ограничения вредного воздействия, государственное нормирование, контроль и санкции. Законы по охране природы основываются на принципе "загрязнитель платит", который был введен ОЭСР в 1972 г. Нормативное регулирование

служит сегодня основным способом воздействия экологической политики на хозяйственную деятельность, инвестиционную активность, инновационный процесс.

В России система стандартов, инструментов и рычагов регулирования, а также санкции в отношении нарушителей правовых норм определены законом "Об охране окружающей природной среды", который был принят в 1991 г.

Преимущество нормативного регулирования — оперативность его внедрения в практику и эффективность с экологической точки зрения. Оно используется в особо тяжелых случаях, когда необходимо срочно спасать нарушенные прошлой деятельностью экосистемы.

Однако в экономическом плане инструментам принуждения свойственны существенные недостатки, поскольку в результате их использования экологические цели достигаются главным образом за счет высоких затрат. Нормативное регулирование, как правило, не учитывает индивидуальных затрат на различных предприятиях. Однако широкая дифференциация норм на основании различий в затратах на мероприятия по зашите окружающей среды, необходимая для создания равных условий в конкурентной борьбе и снижения общих экономических затрат, практически неосуществима в силу большого разнообразия продукции, оборудования и технологий. К тому же для контроля потребовалось бы огромное число дополнительных служащих.

Нормативное регулирование не обеспечивает также долгосрочных стимулов для эффективного предотвращения выбросов вредных веществ в окружающую среду. Предприятие не получает выгоды от исследований и разработок, приводящих к снижению степени загрязнения окружающей среды.

Макроэкономические меры. Экономически эффективная экологическая политика государства основывается на гибком сочетании макроэкономических мер и мероприятий, имеющих собственно экологическую направленность. Макроэкономические меры — это меры, которые проводятся в рамках всей экономики или на уровне отдельных секторов (народнохозяйственных комплексов). Они могут не иметь в явном виде экологических целей. Среди таких мероприятий можно выделить структурную перестройку, изменение обменного курса национальной валюты, сокращение дефицита государственного бюджета, кредитно-финансовую политику, либерализацию внешней торговли, усиление роли частного сектора, институциональные преобразования, реформы цен и налогообложения в основных секторах экономики, создание условий для иностранных инвестиций и т. д. Все эти мероприятия, механизмы и реформы неизбежно в той или иной степени сказываются на экологической ситуации.

Так, осуществляемый в России переход к рынку предполагает жесткие экологические рамки для альтернативных вариантов развития. В условиях жесткой конкуренции, массовых банкротств, ужесточения финансовой ситуации для предприятий (вне зависимости от их типа — государственных, кооперативных, акционерных, частных и от сферы деятельности — промышленности, сельского хозяйства и т. д.) одной из первых жертв борьбы за выживание становится природа. Предприятия стремятся всячески экономить на природоохранных мерах, приобретении экологического оборудования, так как экологические затраты не увеличивают выпуска основной производственной продукции. Скрываются выбросы и сбросы загрязняющих веществ, захоронение отходов для того, чтобы избежать платы за них, штрафов и т. д. С учетом отдаленных эколого-экономических последствий недостаточный учет экологических аспектов ведения хозяйства при проведении макроэкономических преобразований может привести к разрушению природной среды, что в конечном счете разрушит и саму экономику, и рынок.

На макроэкономическом уровне государственное регулирование должно носить экологосбалансированный характер. Например, суть экологически ориентированного изменения структуры экономики состоит в стабилизации роста и объемов производства природоэксплуатирующих, ресурсодобывающих отраслей при быстром развитии на современной технологической основе всех производств, связанных с преобразованием природного вещества. Речь идет о глобальном перераспределении трудовых, материальных, финансовых ресурсов в пользу ресурсосберегающих отраслей и видов деятельности. Такая структурная перестройка экономики позволит значительно уменьшить природоемкость производимой продукции и услуг, снизить нагрузку на окружающую среду и сократить общую потребность в природных ресурсах.

Специальные механизмы и инструменты. Система специальных механизмов и инструментов, непосредственно связанных с охраной окружающей среды и эксплуатацией природных ресурсов, включает мероприятия, имеющие собственно экологическую направленность и ожидаемый экологический эффект. Ее основные элементы следующие:

- непосредственное осуществление государством различных мер природоохранного характера (организация и финансирование соответствующих НИОКР, подготовка специалистов, установка очистных сооружений, выполнение обязательств в рамках международных программ и организаций);
- административно-правовое регулирование (применение мер административного пресечения и юридической ответственности за правонарушения, т. е. приостановление, прекращение деятельности предприятий, нарушающих природоохранные законы; при-

влечение к административной ответственности за нарушение законов и причинение вреда природной среде);
- государственное экономическое стимулирование и поддержка природоохранной деятельности частного сектора (косвенные субсидии, займы и кредиты под низкие проценты, ускоренная амортизация экологически чистой техники, налоговые льготы, создание бюджетных и внебюджетных экологических фондов);
- меры государства, побуждающие природопользователей к охране окружающей среды (отчисления за загрязнение, купля-продажа прав на загрязнение и др.);
- формирование и реализация экологических программ.

Эти мероприятия в качестве объектов имеют охрану окружающей среды и улучшение использования природных ресурсов. Данные меры носят в большинстве случаев вспомогательный (компенсирующий) и локальный характер по отношению к макроэкономическим мероприятиям. В случае появления негативных экологических эффектов от проведения "большой" экономической политики государство бывает вынуждено реализовать дополнительные экологические программы или мероприятия для стабилизации ухудшающейся экологической ситуации.

Таким образом, современный механизм регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования функционирует на рыночной основе с элементами мер принуждения как экономического, так и неэкономического характера.

Рассмотрим более подробно некоторые экономические инструменты государственного регулирования природоохранной деятельности.

Система отчислений, платежей, налогов, субсидий. Посредством отчислений, налогов или субсидий на защиту окружающей среды государство может побуждать хозяйствующие субъекты учитывать в расчетах не только частные, но и общественные затраты на производство и потребление товаров. Для экологической эффективности сумма отчислений или субсидий должна определяться, исходя из затрат на предотвращение ущерба. Каждый хозяйствующий субъект в рамках заданной экологической нормы может решать для себя дилемму: не загрязнять окружающую среду или платить за загрязнение (загрязнять окружающую среду или получать субсидии), выбирая для себя оптимальный вариант. У производителя появляется постоянный стимул для поиска новых возможностей снижения затрат на предотвращение выбросов. В результате затраты народного хозяйства на охрану окружающей среды в целом сводятся к минимуму.

Россия — одна из первых стран в мире, применившая *платежи за загрязнение* окружающей среды на практике. Они призваны компенсировать экономический ущерб, наносимый предприятиями природной

среде в процессе своей деятельности. В соответствии с этим платежи выполняют две функции: во-первых, стимулируют предприятия сокращать выбросы вредных веществ, во-вторых, являются источником последующего аккумулирования денежных средств, предназначенных на ликвидацию негативных экологических последствий производства.

В настоящее время применяются три вида платежей: платежи за загрязнение атмосферы, сброс в водные объекты загрязняющих веществ, размещение отходов. В России применяются две ставки платежей: базовая ставка, соответствующая выбросам (сбросам) загрязняющих веществ в пределах установленных нормативов, и ставка за сверхлимитные загрязнения, равная пятикратному значению базовой ставки. В целях учета региональной особенности сумма платежей корректируется на коэффициент экологической ситуации. Например, для воздуха, воды и почвы (в случае размещения отходов) он изменяется в диапазоне от 1 до 2. Корректировка коэффициентов экологической ситуации находится в компетенции законодательной власти региона. Иногда, при экстремальных загрязнениях, коэффициент увеличивается в 1,5—2 раза по сравнению с рекомендованным для данной области или города.

Важное место в системе государственного регулирования природоохранной деятельности занимают *государственные субсидии* (денежные пособия). Система государственных субсидий ориентируется на стимулирование экологосбалансированной деятельности. В развитых странах применяется предоставление субсидий на НИОКР по охране окружающей среды, субсидий местным органам на строительство очистных сооружений и др.

Особенно широко используемым и эффективным инструментом считаются налоги. *Экологические налоги* (их часто называют зелеными) призваны решать, по крайней мере, две задачи: во-первых, сделать стоимость продукции более адекватной по отношению к затратам и ущербу, наносимому окружающей среде; во-вторых, способствовать компенсации экологического ущерба загрязнителем, а не всем обществом (т. е. способствовать реализации принципа "загрязнитель платит"). "Зеленые" налоги могут выполнять стимулирующую роль для развития экологосбалансированных производств и видов деятельности, а также "подавлять" природоемкую деятельность. Здесь государство дает только первоначальный толчок, с помощью налогов воздействуя на цены, а все остальное должны делать рыночные механизмы — воздействовать на поведение производителя и потребителя, на спрос и предложение продукции в зависимости от степени ее экологичности и пр.

В общем случае для производителей устанавливаются налоговые льготы с учетом уровня проведения природоохранных мероприятий, экологичности деятельности. При осуществлении эффективной природоохран-

ной деятельности целесообразно уменьшение налогооблагаемой прибыли, например, на сумму, которую предприятие реинвестировало на природоохранные цели. В ряде случаев налоги вообще могут не взиматься. Например, от налогообложения освобождаются экологические фонды.

В экологоориентированной налоговой системе выделяются четыре аспекта: отраслевой, технологический, региональный и продуктовый. Например, в начале природно-продуктовой цепочки, соединяющей первичные природные факторы производства с конечной продукцией, налоги на природоэксплуатирующие отрасли и сектора могут играть роль пресса, подавляющего природоемкую деятельность или переориентирующего ее на экологосбалансированную. При этом пониженные налоги должны применяться для ресурсосберегающих и малоотходных технологий. В регионах с напряженной экологической ситуацией система налогообложения должна быть направлена на стимулирование дополнительных затрат на природоохранные мероприятия. Повышенные налоги могут использоваться при обложении экологически опасной продукции — озоноразрушающих препаратов, этилированного бензина, пестицидов, энергоемкой техники и пр. В Норвегии, например, за счет налогов на минеральные удобрения и пестициды финансируются программы развития экологосбалансированного сельского хозяйства.

Хорошо апробированной в мире мерой для стимулирования природоохранных мероприятий является практика *ускоренной амортизации* основных фондов (увеличение амортизационных отчислений). Ускоренная амортизация экологически чистой техники или очистного оборудования позволяет уменьшить сумму, облагаемую налогами, и тем самым увеличить чистую прибыль предприятия.

У системы платежей и субсидий имеются и недостатки. Если устанавливаются слишком низкие ставки отчислений, то цели защиты окружающей среды не достигаются. Если же ставки слишком высоки, природоохранные мероприятия оказываются неоправданно дорогими. Нормативы отчислений и субсидий должны быть плавающими (гибкими), т. е. постоянно пересматриваться в соответствии с уровнем технического прогресса, экономической ситуацией в стране, уровнем инфляции и т. п. До сих пор остается нерешенным вопрос, на основании каких критериев должны определяться размеры отчислений и субсидий в каждом отдельном случае.

Таким образом, наряду с неоспоримыми достоинствами у системы отчислений и субсидий имеются и определенные недостатки, которые могут быть устранены созданием рынков окружающей среды.

Создание рынков окружающей среды. В основе так называемой концепции рынка окружающей среды — идея купли-продажи *прав* на различного рода *загрязнения*. Каждое предприятие решает для себя, что

выгоднее — тратить деньги на мероприятия по предотвращению выбросов или приобрести право на использование окружающей среды.

Необходимая предпосылка подобной торговли — однозначность прав собственности, например непосредственное частное право на все компоненты окружающей среды, такие, как земля, растения, животные, водные ресурсы, атмосфера. При этом должны существовать технические возможности передачи прав на окружающую среду отдельным лицам при строгом разграничении этих прав. Тогда хозяйствующий субъект, понесший ущерб в результате загрязнения окружающей среды, получает компенсацию, пропорциональную размерам этого ущерба.

Подобные условия создать чрезвычайно сложно. Поэтому многие исследователи предлагают, чтобы государство в качестве собственника окружающей среды передавало частным лицам право на ее использование в форме сертификатов (лицензий). Сертификаты продаются и покупаются подобно ценным бумагам на специальном рынке. Цена на них регулируется в соответствии с законами рынка. Соблюдение установленного государством верхнего предела интенсивности эксплуатации окружающей среды обеспечивается тем, что владелец сертификата ограничивает объем выбросов вредных веществ рамками приобретенного им на это права.

До тех пор пока цена сертификата превышает затраты на предотвращение ущерба окружающей среде, предприятию выгодно заботиться о ее состоянии, а предприниматели ищут пути разработки новых методов очистки и использования экологичных технологий и материалов. В результате желаемый уровень качества окружающей среды будет обеспечиваться при минимальных общеэкономических затратах.

Однако при создании рынков окружающей среды возникает ряд трудностей. Необходимо определить срок действия сертификата. С течением времени цена сертификата может изменяться. Масштабы его продажи могут ограничиваться государством. При этом нельзя допускать концентрации большого числа сертификатов у отдельных предприятий. Это может стать причиной ограничения конкуренции в отрасли. Должны быть четко определены пространственные границы права на использование окружающей среды. Расходы на осуществление административного контроля (проверки наличия сертификатов у хозяйствующих субъектов, соответствия объемов выбросов стандартам и т. п.) должны быть минимальными. Часто предприятия, а также домашние хозяйства не заинтересованы в том, чтобы брать на себя дополнительные расходы, связанные с природоохранными мероприятиями, если взамен они получают такие неосязаемые блага, как улучшение качества воздуха или устранение источника шума. Даже политики вряд ли будут ратовать за введение системы сертификатов, поскольку сомнительно, чтобы это могло принести им много дополнительных голосов избирателей.

Поэтому в некоторых странах, например в США, применяется смешанная система, сочетающая нормативы, отчисления и гибкую систему выдачи сертификатов. Это так называемое компенсационное регулирование.

Источники финансовых ресурсов. *Централизованное финансирование* природоохранных мероприятий — важный элемент всей системы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования. Подавляющая часть капиталовложений по линии экологической безопасности осуществляется за счет государственных средств — на эти цели расходуется 1—2% ВВП.

В последние годы финансирование природоохранных мероприятий в РФ претерпело существенные изменения. Основная масса (80—90%) капитальных вложений, выделяемых на природоохранные мероприятия, раньше шла на строительство водоохранных сооружений и очистку воздуха, остальная часть предназначалась на охрану земельных ресурсов, ведение лесного хозяйства, содержание заповедников и других охраняемых территорий. В настоящее время государственные капитальные вложения направляются на финансирование крупных федеральных и региональных программ, а также на те виды деятельности (научной, заповедной и т. п.), которые не имеют других источников существования.

Текущие природоохранные мероприятия должны финансироваться из целевых источников, основанных на платежах за загрязнение, а также из средств *экологических фондов*. При таком подходе ликвидируются недостатки, присущие централизованным капитальным вложениям (их обезличенность, ограниченность, субъективность, возможность нецелевого использования), а также формируются условия для реализации принципа "загрязнитель платит", причем в том месте, где загрязняет, так как экологические фонды, куда поступают платежи, носят в первую очередь региональный характер. Только 10% средств, перечисляемых предприятиями, идет затем в федеральный фонд, остальные деньги остаются на местах.

В России региональные экологические фонды функционируют с 1992 г. Среди основных задач, возложенных на них, можно выделить следующие: 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, внедрение экологически чистых технологий; содействие в развитии экологического воспитания и образования.

Важной, но малоразработанной остается проблема финансовых ресурсов для ликвидации последствий загрязнения окружающей среды в результате аварий и катастроф. Как вариант такого финансирования можно рассматривать *экологическое страхование*, как добровольное, так

и обязательное. Ситуация, сложившаяся в последнее время в России, сложна и противоречива. Число аварий и катастроф резко возросло, и следовательно, потребность в экологическом страховании высока. В 1992 г. было разработано и утверждено Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, на основании которого в настоящее время ведется добровольное экологическое страхование. В то же время возможности такого страхования все более снижаются в связи с тем, что уменьшается объем производства, задерживаются платежи. Это приводит к затруднениям в проведении данного вида деятельности. Само же экологическое страхование нередко сводится к страхованию ответственности предприятий, являющихся источниками повышенного риска.

Экологическое страхование имеет следующие цели: 1) компенсация убытков, образующихся у страхователя и третьих лиц в результате загрязнения окружающей среды; 2) экономическое стимулирование предотвращения аварий у страхователя вследствие уменьшения издержек на проведение противоаварийных работ за счет страховщика; 3) повышение эффективности использования денежных средств, концентрируемых в страховых фондах, и пр. Значение страховых фондов трудно переоценить. Даже в случае прекращения бюджетного финансирования за счет этих фондов могут финансироваться исследовательские проекты в области экологии и внедрение экологобезопасных прогрессивных технологий.

В развитых странах широко применяется предоставление государственных низкопроцентных займов на приобретение очистного оборудования. Практикуется выпуск специальных безналоговых займов. В природоохранных целях используется ипотечный кредит. В последние годы в нашей стране наметилась положительная тенденция создания экологических банков и развития экологической банковской деятельности. Однако работа и в этом направлении сдерживается отсутствием соответствующих нормативно-методических документов.

Возможным источником дополнительных финансовых средств на природоохранные мероприятия может быть привлечение иностранного капитала. Международные фонды и организации готовы предоставлять инвестиции на природоохранные цели при определенных условиях. Уже несколько лет экологический компонент присутствует в программах экономической помощи Всемирного банка Польше, Румынии, Чехии, Словакии, Венгрии и др. В мировой финансовой практике используется погашение внешнего долга в обмен на меры по защите окружающей среды. Так, в начале 90-х гг. Канада заявила об аннулировании задолженности ей латиноамериканских стран в размере 145 млн. долл. в обмен на программы устойчивого развития[1]. Подоб-

[1] *Ананьев А.* Торгово-экономическая политика России как фактор устойчивого развития // Вопросы экономики. 1997. № 1. С. 126.

ные операции должны быть тщательно продуманы с точки зрения национальных интересов, поскольку развитые страны нередко используют подписанные Россией природоохранные конвенции в своих целях.

30-летний опыт осуществления политики защиты окружающей среды в развитых странах показывает постепенное смещение акцентов в сторону экономических инструментов, обеспечивающих как экологическую, так и экономическую эффективность решения данной проблемы. Создаются экономические стимулы для поиска дополнительных возможностей предотвращения и сокращения объема выбросов вредных веществ. Появляется возможность саморегулирования в установленных пределах.

Экологические программы. Для реализации важнейших экологических целей, имеющих стратегическое значение, большую роль играют разработка и реализация экологических программ. Программа представляет собой согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, направленный на эффективное решение экологических проблем. В зависимости от цели их реализация возможна на международном уровне, внутри отдельной страны, на региональном уровне. Во многих странах приняты комплексные программы природопользования по всей природно-продуктовой цепочке и по всем средам, подкрепленные соответствующими диверсифицированными законодательствами.

В реализации программ обычно ведущую роль играет государство, так как необходимость быстрой концентрации значительных ресурсов, сложность проблемы и неопределенность экономической эффективности делают целесообразным прямое регулирование при поддерживающей роли рыночных инструментов. В России федеральные целевые программы необходимы для реабилитации зон экологического бедствия (чернобыльская зона), охраны особо ценных природных объектов (озеро Байкал, речные системы, бассейны морей), выполнения международных обязательств (охрана озонового слоя, парниковые газы, сохранение биоразнообразия) и т. п.

Всемирный характер экологических проблем, обостряющихся в современных условиях, предполагает совместные усилия разных стран для их решения. Участие государства в международном сотрудничестве по охране окружающей среды (подписание и реализация двух- и многосторонних соглашений и программ, участие в работе международных организаций и т. п.) позволяет выработать общие принципы, механизмы и инструменты, регулирующие и регламентирующие природопользование в международном масштабе.

Глава 13
Ослабление экономической роли государства и коррупция

В условиях невиданного по глубине и размаху экономического кризиса российской экономики актуальными становятся обновление теоретического фундамента научных построений и поиск ответа на острые социально-экономические вопросы, выдвигаемые практикой реформирования. Среди таких проблем особо следует выделить проблему коррупции, тесно связанную с проблемой государственного регулирования экономики.

Традиции экономического патернализма, строгого иерархического подчинения работников и управляющих в рамках централизованной системы распределения ресурсов, определенный порядок отчетности за выполнение планов, достаточно стабильно финансируемый общественный сектор экономики, доступность социальных благ для большинства населения — эти и другие особенности советской экономики не учитывались в период реформ. Но привычки и стереотипы мышления, разделяемые большим числом членов общества, нормы экономического поведения и социально-экономические организации, возникающие на основе наиболее прочных целесообразных традиций, составляющие основу старого институционализма, не исчезли вместе с реформами.

Институты как устойчивые традиции социально-экономического поведения, с одной стороны, и как неформальные и юридические нормы, образующие ограничения для экономической деятельности человека, — с другой (в рамках нового институционализма), создают определенные правила действия экономических агентов, выполнение которых предполагает соответствующие издержки в экономике. Эти издержки получили название трансакционных.

Исходя из методики Д. Норта, трансакционными для хозяйствующего субъекта считаются те издержки, которые он не нес бы, если бы продавал произведенную им продукцию сам себе. Конкретизировать

данное определение можно следующим образом. Трансакционными являются издержки, связанные с помещением ресурсов на их технологические места и удержанием их на этих местах, что предполагает защиту прав собственности. При этом не принципиально, в рыночной или нерыночной системе происходят данные обмены.

Традиционно высокий уровень трансакционных издержек в российской экономике имеет многовековую историю и уходит корнями во времена становления российской государственности, но темп прироста издержек данного вида сильно увеличился за период рыночных реформ, что серьезно сказалось на экономике России.

С точки зрения экономических мотиваций существует два основных типа экономического поведения — прибылеориентированное и рентоориентированное, характерные соответственно для частного предпринимателя и монополиста. Эти модели сосуществуют в той или иной пропорции в любой экономической системе.

Прибылеориентированное поведение — это стремление к получению прибыли на основе наиболее выгодного использования экономических ресурсов или их сочетания в ситуации конкуренции. Рентоориентированное поведение — это любой вид деятельности для получения дохода из легального монопольного положения. Как правило, это узурпация прав на перераспределение государственных ресурсов. В результате государственная собственность становится объектом присвоения, пользования и распоряжения в частных интересах, а издержки, связанные с такой трансформацией, несет официальный собственник ресурсов — государство.

Коррупция — это одна из самых распространенных форм рентоориентированного поведения. Экономическая сущность коррупции — это купля-продажа эффективности предприятий, сопровождающаяся снижением их среднеотраслевых издержек и выводом этих предприятий из легальной экономики.

Фондом экономической инициативы была предпринята попытка статистически оценить динамику трансакционных издержек в российской экономике после распада СССР, т. е. определить долю коррупции в реформируемом хозяйстве с экономических, а не с политических позиций. В 1993 г. этим Фондом было обследовано 20 крупных предприятий с численностью занятых от 2 до 20 тыс. человек в некоторых отраслях промышленности (добывающая, автомобиле-, судо-, машиностроение) и примерно столько же вновь образованных за 1992—1993 гг. фирм по производству потребительских товаров и оказанию услуг. В качестве условного показателя трансакционных издержек было использовано отношение затрат, не связанных непосредственно с производством, к прочим статьям себестоимости продукции. Этот показатель был назван

коэффициентом опережения. В результате исследований был выявлен рост коэффициента опережения со 109 до 119% и сделано заключение, что в 1993 г. темп роста трансакционных издержек по сравнению с 1992 г. был в 2,5 раза выше темпа роста издержек. Косвенное подтверждение сказанного — сопоставление динамик ВВП с розничным товарооборотом. При сокращении в 1993 г. по сравнению с 1992 г. ВВП на 8,7%, объема промышленной продукции на 16,2%, объема строительства на 16% динамика товарооборота практически не изменилась. В 1993 г. он вырос на 2% по отношению к 1992 г. и сократился на 1% к 1991 г. Следовательно, число сделок с готовой продукцией увеличилось, а поскольку каждая сделка, по определению, совершается с трансакционными издержками, их объем в экономике увеличился.

В последующие годы наблюдался бурный рост "серого" бизнеса, цель которого — сокрытие финансовой части деятельности зарегистрированных фирм от государственного учета и контроля. Причем данные мониторинга МП в 1994—1997 гг. говорят о том, что, чем конкурентней среда, тем выше оценки теневого оборота. По данным московского опроса, "серый" бизнес составляет 40% на высококонкурентных рынках и 34% в условиях низкой и средней конкуренции. Параллельно наблюдался и рост трансакционных издержек. В 1997 г. доля неформальных затрат в общих затратах МП РФ составила 29%.

Таким образом, теневая экономика бывшего СССР, основу которой составляли незаконные виды деятельности, оцениваемые в 15—50% ВВП, создала систему организованных контрактных отношений и механизм спекулятивного рынка. Рыночные реформы усугубили эту ситуацию, а в тени неоднозначных законов коррупционные контракты стали механизмом извлечения ренты не только для государственных чиновников, но и для подавляющего большинства собственников ресурсов.

Анализируя феномен коррупции с экономической точки зрения, можно заключить, что имеются предпосылки для существования разной степени коррумпированности в индустриальном хозяйстве. Некий "естественный" уровень коррупции объясняется объективными предпосылками. Это прежде всего несоответствие задач и методов государственного вмешательства в экономику и определяющих мотивов частной собственности в кратко- и среднесрочном периоде. Это и неискоренимое стремление человека к росту материальных возможностей в результате возрастания потребностей. Стимулы к воздержанию от расходов и стимулы к потреблению подробно описаны Дж. Кейнсом (осторожность, предусмотрительность, расчетливость, стремление к лучшему, независимость, предприимчивость, гордость, скупость, расточительность, недальновидность и т. д.).

Стабильная макроэкономическая ситуация в относительно развитой стране, традиции государственности, тип правящего режима, социально-культурные традиции народа, такие, как толерантность (терпимость), степень религиозности, положительное отношение ко всякого рода подаркам плюс "естественный" уровень коррупции составляют "нормальный" уровень коррупции.

Однако существует еще больший по масштабам и более сложный по внутренней организации пример коррупции в условиях реформируемых экономических систем. В этих условиях происходит перераспределение собственности, ломаются устоявшиеся контрактные отношения по поводу торговли эффективностью внутри названных уровней коррупции, возникает "гиперкоррупция". Анализ показывает, что коррупция распространяется по мере роста конкуренции как между чиновниками-коррупционерами, так и между взяткодателями. Заинтересованные лица стремятся минимизировать трансакционные издержки, а это легче сделать в условиях так называемой монополистической коррупции. В бывшем СССР, например, взятки канализировались через местные комитеты коммунистической партии, а все отклонения в иерархической структуре строго наказывались партийной бюрократией и поэтому были незначительны.

В силу сложной внутренней структуры коррупции экономика этого явления оценивается не всегда однозначно, хотя в самом термине заложен отрицательный смысл (коррупция — от латинского глагола *rumpere*, что означает "нарушать что-либо").

Таким образом, природу коррупции следует трактовать как нарушение бизнес-цикла, производственного цикла, когда имеет место насильственное встраивание в бизнес чиновника. На уровне фирмы это приводит к неизбежному принятию стратегически не осмысленных решений и соответственно к росту коррупции.

На мезо- и макроуровне повсеместная активность чиновников означает постоянное перераспределение основных видов ресурсов от лидеров к аутсайдерам и обратно по замкнутому кругу, а каждый из этапов сопровождается нарастанием объемов коррупции. В рамках "естественного" и "нормального" уровня можно обозначить следующие выгоды от коррупции:

1. Экономический рост. Влияние коррупции на экономический рост преимущественно в слаборазвитых странах происходит следующим образом. В условиях ограниченности капитала его альтернативным источником является государственный сектор, а незаконно приобретенные ресурсы могут послужить основой для создания и расширения производства. Речь идет о денежных суммах или импортных лицензиях, займах, концессиях. Их приобретение может сыграть ключевую роль в формировании класса предпринимателей. Здесь имеет место параллель с

отношениями между государством и нарождающейся буржуазией в Европе в XVI—XVII вв. (продажа монополий и другие формы доступа к экономическим ресурсам). При массированном вмешательстве в экономику связи с бюрократией существенны для большинства видов экономической деятельности и могут иметь благоприятные последствия. В пользу этого аргумента говорит тот факт, что некоторые страны с высоким, согласно опросам, уровнем коррупции занимают первые места по экономическому росту. Коррупция, не выходящая за рамки "естественного" и "нормального" уровня, создает относительно благоприятный климат для расширения экономических возможностей хозяйствующих объектов и реализации стремления к получению прибыли. Нелегальное предприятие в большей мере нуждается в планировании, предвидении, грамотном управлении, расчете риска. Тот факт, что эти свойства проявляются в нежелательном направлении, есть следствие особой структуры экономики, при изменении которой предпринимательские качества будут конструктивны.

2. Политическое развитие. При отсутствии институциональной этики государственной службы получение коррупционной ренты может служить обеспечением внутри- и межведомственного сотрудничества, привлечения кадров, выполнения социальных программ. В слаборазвитых странах, нередко раскалываемых локальными и региональными противоречиями, коренящимися в религиозных, языковых, этнических различиях, распределение государственных ресурсов между региональными и местными единицами может служить средством объединения. При отсутствии эффективной институциональной структуры распределения по универсальным критериям таких благ, как рабочие места, образование, проекты развития, протекция, личные связи, взяточничество представляет наиболее рациональную альтернативу.

По мере перехода коррупции на гиперуровень усиливается негативное влияние ее результатов, а значение конструктивных элементов в результате коррупции становится несущественным по сравнению с резким ростом трансакционных издержек.

Многочисленные примеры говорят о том, что средства, которые аккумулируются с помощью взяток, не инвестируются в экономическую деятельность внутри страны, а растрачиваются непроизводительно на недвижимость, предметы роскоши, оседают на счетах в иностранных банках, результатом чего является уменьшение объема функционирующего национального капитала.

Господство коррумпированной экономики лишает стимулов к занятию легальным бизнесом, и в то же время талантливые предприниматели предпочитают отказываться от деловой карьеры ради рентоориентированного поведения. Собственно в управленческом звене возникает недостаток грамотных и талантливых людей, так как отсутствует эф-

фективная система подготовки, должностного назначения и продвижения кадров.

Коррумпированный интерес влияет на принятие инвестиционных решений разного масштаба — выбор проектов определяется не объективными критериями, а махинациями политиков, расплачивающихся с бизнесменами, поддержавшими их избирательную кампанию. Заявки на государственные контракты принимаются не в соответствии с экономическими критериями, а исходя из размера цены коррупционного контракта. Естественно, это ведет к растрате национального капитала.

Политическое господство неприкрытого рентоориентированного поведения усиливает социальное расслоение и неравенство, междоусобные конфликты, что ставит под угрозу соблюдение основ демократии и провоцирует появление институциональной анархии.

В условиях трансформационного спада российской экономики можно говорить о появлении нового вида коррупции, связанного с компрадорскими интересами собственников основных экономических ресурсов при превращении экономического делового цикла в политический. По сути, все экономические ошибки государственного масштаба стали результатом стремления к максимизации политической ренты. Поиск политической ренты можно определить как стремление получить экономическую ренту с помощью политического процесса. В этих условиях создаются все предпосылки для подчинения экономической политики правительства, связанной с государственным вмешательством в экономику, требованиям зарубежных агентов, предъявляющих спрос на результаты коррумпированного контракта. Результат — деформирование структуры государственных расходов, резкое сокращение статей на поддержание общественных товаров, отсутствие последовательности в принятии решений, а в целом — создание антисоциального государства.

В России снижение инвестиций в национальную экономику — результат коррупционного налога, резко снизившего стимулы к инвестированию в условиях реформ. Исследования показали, что существует явная отрицательная зависимость между уровнем коррупции (оцениваемая через опросы бизнесменов), с одной стороны, и уровнем инвестирования и экономическим ростом — с другой. При этом наблюдается явная зависимость между предсказуемостью коррупции и инвестированием. Коррумпированные государственные чиновники склонны к выбору таких направлений государственных расходов, которые предоставляют бóльшие возможности для получения взяток. Речь идет прежде всего о продукции, производимой в условиях олигополистического рынка, характерным примером которого является торговля военной авиационной техникой.

Принимая во внимание исключительную сложность рекомендаций по снижению гиперуровня коррупции и выходу из порочного круга компрадорской экономики, следует отметить основные направления решения этой задачи:

1. Уменьшение гиперкоррупции путем усиления вмешательства государства в экономику, целью которого должно являться определение четких национальных перспектив, программ и путей выхода из колониального положения. Эти меры не уменьшат объема "естественной" и "нормальной" коррупции, но предотвратят развитие монопольно-коррумпированной экономики.

2. Создание бюрократии, подчиняющейся законам. С этой целью необходимо формирование такой системы оплаты, при которой государственные служащие вознаграждаются за честный труд. Система приема на работу и продвижения по службе строится на основе личных качеств. Эта система должна защищать государственную службу от политического протекционизма и обеспечивать финансовый контроль за расходованием общественных ресурсов.

3. Снижение общих трансакционных издержек путем их трансформации в законные доходы государства от продажи прав на пользование ресурсами, пусть и в ограниченном объеме.

4. Придание правилам большей ясности. Более прозрачные законы в области налогообложения, расходов, регулирования могут ограничить злоупотребления.

5. Идейно-нравственное возрождение, что предполагает создание устойчивой модели формирования молодого поколения, адекватной новым экономическим реалиям. Это прежде всего целостная система воспитания и образования, юридическая защита прав и свобод граждан, исключение для подавляющего большинства населения страны необходимости завоевания места в жизни любым путем.

Реализация указанных направлений должна происходить в сжатые сроки, но последовательно. При этом весьма существенной должна быть роль государства в формировании институциональной среды в экономике.

РАЗДЕЛ III

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СВЯЗЯХ

Глава 14
Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности

14.1. *Цели регулирования ВЭД*

Либерализация *внешнеэкономической деятельности* (ВЭД) в России создала условия для выхода на внешние рынки большого числа хозяйствующих субъектов, осуществляющих различные внешнеэкономические операции. ВЭД реализуется в следующих основных формах: внешняя торговля, производственное кооперирование, научно-техническое сотрудничество, совместное предпринимательство на территории страны и за рубежом, привлечение иностранной рабочей силы и капитала, участие в работе международных организаций и объединений.

Интенсивность ВЭД, ее структура, географическая направленность в значительной степени зависят от методов государственного регулирования, в том числе и от национальных правовых режимов в этой области. В условиях рыночной экономики меняется характер воздействия государства на ВЭД — происходит переход от непосредственного управления ею путем централизованного, жесткого планирования и директивных указаний сверху к методам индикативного (не обязательного для исполнителей) государственного регулирования, использования по преимуществу косвенных рычагов воздействия и установления "правил игры" для участников ВЭД. На практике на разных этапах реформирования российской экономики часто в силу сложившихся обстоятельств использовались отдельные, между собой не увязанные инструменты регулирования ВЭД, разрозненные элементы тарифных и нетарифных мер. Цели государственного регулирования ВЭД в России — защита ее экономического суверенитета, обеспечение экономической безопасности, стимулирование развития национальной экономики и обеспечение условий эффективной интеграции страны в мировую экономику.

Законом Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (1995 г.) определено, что в этой области именно государством должны решаться следующие задачи:

- формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов внешнеторговой политики страны;
- обеспечение экономической безопасности, защита экономического суверенитета и экономических интересов государства в целом, а также экономических интересов субъектов РФ и российских лиц;
- государственное регулирование внешнеторговой деятельности, включая финансовое, валютное, кредитное, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; обеспечение экспортного контроля; определение политики в области сертификации товаров в связи с их ввозом и вывозом;
- установление на всей территории РФ стандартов и критериев безопасности и(или) безвредности для человека ввозимых товаров и правил контроля за ними;
- определение порядка ввоза и вывоза вооружений, военной техники и имущества военно-технического назначения и т. п.;
- определение порядка экспорта и импорта расщепляющихся материалов, отравляющих, взрывчатых, ядовитых, психотропных веществ и др.;
- определение порядка вывоза и ввоза драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них;
- установление показателей статистической отчетности внешнеторговой деятельности, обязательных на всей территории РФ;
- предоставление государственных кредитов и иной экономической помощи иностранным государствам;
- формирование и использование официальных золотовалютных резервов государства; разработка платежного баланса РФ; привлечение государственных, банковских и коммерческих кредитов под гарантии Правительства РФ;
- установление лимита внешнего государственного долга РФ и управление этим долгом;
- заключение международных договоров РФ в области внешнеэкономических связей;
- создание и функционирование торговых представительств РФ за рубежом.

Органы регулирования ВЭД. В России сложилась система государственного регулирования ВЭД, охватывающая все иерархические уровни управления — федеральный и региональный. На *федеральном уровне*

высшим органом, осуществляющим регулирование ВЭД, является Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), которое вправе принимать, изменять, отменять законы, регулирующие внешнюю торговлю, совместное предпринимательство и другие формы внешнеэкономического сотрудничества. Энергичному и быстрому воздействию на регулирование различных форм ВЭД способствуют указы Президента России.

В регулировании ВЭД России принимают участие Министерство внешних экономических связей (МВЭС), Минэкономразвития, Государственный таможенный комитет (ГТК), Центральный банк РФ и другие органы исполнительной власти. Так, например, на МВЭС возложены следующие функции: выработка стратегии внешнеэкономической политики и обеспечение ее проведения всеми субъектами ВЭД на основе координации их действий в соответствии с международными договорами России; разработка единой валютной, кредитной, ценовой политики; осуществление контроля за соблюдением всеми участниками ВЭД законов и условий международных договоров; сотрудничество с различными международными и межправительственными комиссиями по вопросам развития и регулирования ВЭД; подготовка и заключение внешнеторговых договоров и соглашений с разными странами; координация и согласование ВЭД с Минэкономразвития, Министерством иностранных дел, Центральным банком, Минфином и др.; осуществление нетарифного регулирования ВЭД.

Государственные органы осуществляют и оперативное регулирование ВЭД. Например, Правительство РФ, МВЭС, ГТК могут приостановить операции участников ВЭД в случае поставки недоброкачественной продукции и товаров, невыполнения обязательных экспортных поставок при одновременном экспорте аналогичных товаров в других формах, экспорта по необоснованно низким ценам или импорта по завышенным ценам, сообщения ложной информации в рекламе, таможенной, финансовой и регистрационной документации. Приостановка внешнеэкономических операций применяется как к отечественным субъектам ВЭД, так и к зарубежным, допустившим нарушения законодательства.

Важная роль в регулировании ВЭД принадлежит Центральному банку России, который заключает межбанковские соглашения, представляет интересы страны в отношениях с центральными банками других государств, международными банками и другими кредитно-финансовыми учреждениями. Центральный банк проводит все виды валютных операций, разрабатывает условия и правила обращения в стране иностранной валюты и ценных бумаг, регулирует курс рубля по отношению к валютам других стран, издает нормативные акты, выдает лицензии банкам на валютные операции.

В отраслевом разрезе государственное регулирование ВЭД осуществляется соответствующими федеральными министерствами, которые определяют экономические интересы государства в той или иной области, занимаются вопросами освоения российскими компаниями мирового рынка, а также межправительственного сотрудничества. Специальные подразделения в составе министерств ориентированы на привлечение инвестиций в Россию и сопровождение инвестиционных проектов.

В условиях экономической реформы центр тяжести регулирования ВЭД переносится на *региональный уровень*. В пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ и другими законодательными актами (например, Законом РФ 1995 г. "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности"), каждая из ветвей региональной власти (законодательная, исполнительная, судебная) контролирует деятельность участников внешнеэкономических связей, расположенных на территории региона, и управляет ими. Наибольшее значение в оперативном управлении ВЭД на уровне региона имеют администрация региона и ее структурные подразделения, созданные для этого. Департамент (или управление) внешнеэкономических связей при администрации региона призван содействовать интеграции производственного, финансового, интеллектуального потенциалов территории, а также ресурсов и возможностей предприятий в сферу международной кооперации, обеспечивать защиту интересов и эффективность иностранных инвестиций на территории региона.

14.2. *Инструменты регулирования ВЭД*

Все многообразие средств государственного регулирования ВЭД можно сгруппировать в три основных блока (или направления). Первый из них — это *меры общего характера*, направленные на укрепление национальной экономики и ее позиций в системе мирового хозяйства, ведущие в конечном счете к повышению конкурентоспособности промышленности страны и ее продукции. Регулирование ВЭД — это регулирование всей национальной экономики, ее конъюнктурных состояний и качественно-структурного развития. Это меры антимонопольной политики, пресечение недобросовестной конкуренции, разработка и реализация государственных экономических программ, стимулирование научно-технического развития, создание необходимой нормативной базы и институциональной структуры. Меры такого рода создают общеэкономический базис ВЭД.

Второй блок — это *специальные инструменты и механизмы*, стимулирующие или сдерживающие соответствующие виды ВЭД. Рассмотрим

более подробно механизм внешнеторгового регулирования, который включает несколько основных элементов: таможенно-тарифное регулирование, нетарифное регулирование (квоты и лицензирование), конвертируемость валюты и политику обменного курса.

Таможенно-тарифное регулирование. Таможенно-тарифное регулирование (установление экспортных и импортных пошлин) — главный инструмент внешнеторговой политики, призванный защитить отдельные отрасли от иностранной конкуренции и нейтрализовать преимущества иностранных фирм. Основной инструмент таможенно-тарифного регулирования — таможенные пошлины. *Пошлина* — это обязательный взнос, взимаемый таможенными органами при ввозе (вывозе) товара. Разработка эффективной структуры таможенных пошлин — сложная задача, поскольку подразумевает достижение нескольких *противоречивых целей*. Потенциальный конфликт возникает из необходимости открыть отечественную экономику для иностранной конкуренции и одновременно обеспечить защиту "чувствительных" отраслей национальной экономики (*протекционизм* — защита отечественных производителей — традиционно является главной функцией пошлин). При этом может возникнуть необходимость реализации фискальной функции, если имеется большой бюджетный дефицит.

В зависимости от направления движения товаров пошлина может быть *ввозной (импортной), вывозной (экспортной) и транзитной* и взимается за перемещение товара через таможенную территорию. Развитые страны в основном используют импортные пошлины. Экспортные пошлины в настоящее время встречаются в отдельных развивающихся странах и рассматриваются как временная мера для предотвращения нехватки товара внутри страны и истощения ресурсов, а также пополнения казны. В России экспортные пошлины — временная мера и взимаются при вывозе некоторых ведущих товаров российского экспорта (нефть, руды ряда металлов, углеводороды, пшеница, рыба, целлюлоза, удобрения).

Таможенный тариф — это свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу. Для того чтобы различия в национальных системах регулирования не затрудняли международную торговлю, страны мира постепенно унифицируют свои системы на общих принципах. Для этого создан Совет таможенного сотрудничества (Всемирная таможенная организация), членом которого с 1992 г. является и Россия. Товары в таможенном тарифе РФ классифицируются в соответствии с Товарной номенклатурой ВЭД, разработанной на основе так называемой Гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС), рекомендованной Международной торговой палатой для использования в мировой торговле, и

Комбинированной тарифно-статистической номенклатурой Европейского сообщества (КН ЕС).

В зависимости от способа исчисления ставок пошлин выделяют: *адвалорные* пошлины, начисляемые в процентах к таможенной стоимости товаров, *специфические*, начисляемые в установленном денежном размере за физическую единицу облагаемого товара (за 1 кг, 1 л или 1 шт.), и *комбинированные*, сочетающие оба названных вида таможенного обложения.

Ставки ввозных пошлин определяются Правительством РФ в пределах, установленных Законом "О таможенном тарифе" (1993 г.). На один и тот же товар действует несколько различных тарифов: с высокой, средней и низкой ставкой пошлин. Предельные ставки таможенных пошлин (50% базовой ставки) применяются к товарам, происходящим из стран, в торгово-политических отношениях с которыми Россия использует (на условиях взаимности) *режим наиболее благоприятствуемой нации* (режим наибольшего благоприятствования), установленный законодательными органами. При этом режиме хозяйствующие субъекты договорившихся стран пользуются таможенными, налоговыми и другими привилегиями в стране партнера. На товары из стран, торгово-политические отношения с которыми не предусматривают режима наибольшего благоприятствования, а также на товары, страна происхождения которых не установлена, ставки ввозных таможенных пошлин увеличиваются вдвое.

В различных странах имеются существенные отличия в процедурах, режиме регулирования, уровне таможенных пошлин и т. п. Например, таможенные пошлины часто зависят от уровня экономического развития страны: чем он ниже, тем выше ставка пошлин. Так, в Австрии пошлины почти в три раза выше, чем в соседней Швейцарии. Особенно высокие пошлины устанавливаются в развивающихся странах. Существенно различаются таможенные пошлины и в зависимости от степени обработки товара. Наиболее высокие пошлины устанавливаются на готовые изделия. Например, в странах ЕС кожаное сырье и хлопок ввозятся беспошлинно, а обувь и ткани облагаются пошлиной в 20—22%.

Для стимулирования развития внешней торговли с отдельными странами к ним применяются различные *тарифные льготы*, так называемые тарифные преференции (возврат ранее уплаченных пошлин, освобождение от их оплаты, снижение ставки и др.). Например, льготы устанавливаются в отношении товаров из развивающихся стран, пользующихся системой преференций РФ. Система преференций пересматривается не реже одного раза в пять лет Правительством РФ. Для того чтобы воспользоваться правом на получение тарифных льгот, необходимо представить таможенным органам сертификат происхождения

товара, подтверждающий, что данный товар полностью произведен в соответствующей стране или подвергся существенной обработке на ее предприятиях.

Возможен и беспошлинный ввоз. Так, от пошлины освобождаются транспортные средства, выполняющие международные перевозки, и имущество, необходимое для их эксплуатации; товары, ввозимые на таможенную территорию РФ для служебного пользования иностранцами или из нее вывозимые; валюта РФ, иностранная валюта, ценные бумаги в соответствии с законами РФ; товары, перемещаемые через таможенную границу РФ физическими лицами и не предназначенные для производственной или коммерческой деятельности, и т. п. Освобождается от обложения таможенной пошлиной экспорт товаров для государственных нужд (включая поставки нефти, газового конденсата и продуктов их переработки, осуществляемые предприятиями, контрольный пакет акций которых принадлежит государству).

В отдельных случаях устанавливаются так называемые *специальные* пошлины, призванные защитить отечественные товары от конкуренции с дешевыми импортными товарами. Например, *антидемпинговая пошлина* применяется в случае ввоза в Россию иностранных товаров по ценам более низким, чем их стоимость в стране вывоза. *Компенсационные пошлины* вводятся в случае ввоза товаров, при производстве которых прямо или косвенно использовались субсидии.

Нетарифные меры регулирования. Помимо таможенных пошлин в мире существует более 50 различных способов нетарифного ограничения внешней торговли. К нетарифным барьерам относятся различные налоги и сборы, регламентирование внешней торговли путем ее количественного ограничения (квотирование) или полного запрещения, лицензирование, санитарные требования, национальные стандарты безопасности, экологические нормы, специальные предписания в отношении качества, технических и потребительских свойств ввозимых товаров, административно-бюрократические проволочки и т. п.

Внешнеторговая квота — это количественное или стоимостное ограничение экспорта (импорта), вводимое на определенный срок по отдельным товарам и услугам, странам и группам стран. Квотирование позволяет бороться с дефицитом платежного баланса более эффективно, чем тарифный протекционизм. В отличие от таможенного тарифа использование квоты позволяет четко ограничить объем импорта (экспорта). Повышение, например, импортных пошлин может увеличить общую сумму платежей и почти не затронуть объема импорта, введение же импортной квоты гарантирует его сокращение. С другой стороны, импортная квота будет иметь положительный эффект лишь при наличии конкуренции на внутреннем рынке квотируемого товара.

В противном случае предприятие, монополизировавшее внутренний рынок, будет поддерживать высокие цены и искусственно создавать дефицит данной продукции. Это одна из причин, по которым квотирование импорта в России практически не применяется.

Квотирование экспорта используется в тех случаях, когда цены какого-либо товара на внутреннем рынке ниже, чем на мировом. При неограниченных масштабах экспорта может возникнуть нехватка данного товара на внутреннем рынке. В России квотирование экспорта обусловлено международными обязательствами страны. Мировая торговля некоторыми видами товаров (например, текстилем) регулируется специальными международными соглашениями, которые предусматривают ограничение вывоза определенных товаров странами-экспортерами, что позволяет сохранить соответствующую отрасль в странах-импортерах. Для выполнения международных обязательств России осуществляется квотирование экспорта карбида кремния, нитрата аммония, нитей и пряжи, тканей, одежды, одеял, пледов, кухонного и постельного белья, прочих готовых текстильных изделий, необработанного алюминия.

Внешнеторговые операции с отдельными видами товаров (например, вывоз квотируемых товаров, товаров мирного и военного назначения, ядерных материалов, драгоценных металлов и камней, наркотических и психотропных средств, ядов) осуществляется на основе *лицензии* — письменного разрешения на вывоз (ввоз) указанного товара в установленный срок. Поскольку торговые операции с этими товарами затрагивают не только экономические, но и другие национальные интересы (безопасность, защита окружающей среды, сохранение культурного достояния и т. д.), торговая сделка нуждается в одобрении соответствующих государственных органов. Лицензия выдается на определенное время и оформляется только на один вид товаров.

К нетарифным ограничениям импорта относятся и *технические процедуры*. Они устанавливаются в законодательном порядке государственными организациями и представляют собой комплекс мероприятий по проверке соответствия импортируемой продукции требованиям международных и национальных стандартов (по санитарным, радиационным и другим показателям), отраслевых норм и технических предписаний. Подобные процедуры могут серьезно осложнить сбыт ряда товаров.

Барьером на пути импорта товаров могут стать различные обязательные требования к маркировке и этикетированию товара. В последнее время одним из новых требований, предъявляемым к импортируемым товарам, становится возможность облегченной утилизации последних, в частности путем вторичной переработки. В связи с этим возникла и получает распространение специальная экомаркировка на упаковке так называемых "экологически дружественных" товаров в виде

определенных символов (зеленый дельфин, голубой ангел, белый лебедь и др.), играющая к тому же роль рекламы. В последнее время экомаркировка в большинстве стран стала влиять на определение импортных пошлин, что отрицательно сказывается на конкурентоспособности аналогичных немаркированных товаров.

Конвертируемость национальной валюты и политика обменного курса. Это важные составляющие регулирования внешней торговли. Так, значительное понижение обменного курса стимулирует расширение экспортного сектора, ограничивает импорт и может позволить избежать трудностей с платежным балансом.

14.3. *Стимулирование ВЭД*

Третий блок — прямое содействие компаниям-изготовителям в осуществлении ими ВЭД. Например, поддержка экспортных производств — составная часть общеэкономической стратегии государств, добившихся социально-экономического успеха во второй половине XX в. Активно стимулируя экспорт, государство решает несколько задач. Во-первых, содействие экспорту способствует расширению спроса на продукцию национального производства. Во-вторых, экспорт обеспечивает поступление валюты, чтобы импортировать необходимые товары, новые технологии и информацию, которые не производятся в данной стране. В-третьих, увеличение валютных поступлений обеспечивает погашение национального долга, стабилизацию национальной валюты.

Меры, принимаемые государственными органами по стимулированию экспорта и его национальных производителей, носят самый разнообразный характер. В их число входят прямое и косвенное субсидирование экспортеров, кредитование и страхование экспорта, предоставление налоговых льгот экспортерам отдельных видов продукции (прежде всего машинотехнической), содействие в организации необходимой для экспорта инфраструктуры, обеспечение экспортеров необходимой информацией, создание максимально благоприятных условий для национальных производителей на внешних рынках, моральное стимулирование экспортеров и др. Рассмотрим некоторые из них.

Прямое субсидирование экспорта — наиболее простой и традиционно используемый способ материального стимулирования внешних поставок национальными производителями и повышения ценовой конкурентоспособности их товаров. Оно осуществляется в виде выплат фирмам и компаниям дотаций из бюджета для устранения разницы между себестоимостью продукции и экспортными ценами для получения прибылей. Ныне оно применяется преимущественно при вывозе сельскохозяйственной продукции. При этом Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) призывает страны-участницы ограничивать субсидирование экспорта, чтобы не вызывать дестабилизации международной торговли, принятия контрмер другими странами. Соглашение разрешает стране-импортеру вводить компенсационную пошлину на ввоз товара, экспорт которого субсидируется, если ее экономика несет от этого ущерб.

Помимо прямых дотаций из бюджета применяются средства косвенного стимулирования экспорта. *Косвенное субсидирование экспортеров* осуществляется через сеть коммерческих банков, которым государство выдает специальные дотации на уменьшение кредитных ставок экспортерам. Косвенным субсидированием принято считать налоговые льготы экспортерам, освобождение их от пошлин на импорт сырья и материалов (или возврат им уже уплаченных пошлин), снижение тарифов государственными компаниями (транспортными, энергетическими и др.), а также передачу экспортерам правительственных, в том числе и военных, заказов по стабильным и, как правило, высоким ценам.

Часто налоговые льготы предоставляются посредническим организациям. Например, в соответствии с американским законодательством так называемые национальные корпорации для сбыта за границей, вывозящие товары из США в любой пункт назначения, минуя страну, где учреждена такая корпорация, получают налоговые скидки в размере 15%. При этом за границей не должна вестись финансовая отчетность, а главы этих корпораций не должны быть резидентами США. К концу 80-х гг. действовало свыше 3000 таких корпораций, размещенных в основном на Виргинских островах, на островах Гуам и Барбадос.

Весьма действенным является и другой вид поддержки экспортеров — их непосредственное *кредитование*. Кредитование экспортеров может быть внутренним и внешним. *Внутреннее кредитование* осуществляется через государственный банк предоставлением среднесрочных (до 5 лет) и долгосрочных (до 20—30 лет) кредитов на развитие экспортного производства в национальной и в свободно конвертируемой валюте. Кредит предоставляется на благоприятных условиях по стабильным ставкам.

Внешнее кредитование нацелено на выделение кредитов импортерам в форме финансовых и товарных кредитов. Государство субсидирует из бюджета как фирменные, так и банковские кредиты, которые являются целевыми и должны быть использованы иностранными получателями только для закупки товаров у фирмы — поставщика экспортной продукции. Например, в США и Японии кредитованием внешней торговли занимаются экспортно-импортные банки (ЭИБ), во Франции — Французский банк для внешней торговли, в Германии — "Аусфуркре-

дитаг" (АКА). Например, ЭИБ США предоставляет долгосрочные кредиты зарубежным покупателям или торговым посредникам для приобретения американских инвестиционных товаров (услуг) долгосрочного характера на срок от 5 до 10 лет и на сумму не менее 5 млн. долл. ЭИБ Японии предоставляет кредиты совместно с коммерческими банками. Практикуются кредиты как поставщикам (доля ЭИБ обычно 70%), так и покупателям (60%). Процентные ставки, как правило, ниже рыночных. Сроки кредитования от 6 мес. до 15 лет.

Традиционное средство государственной поддержки экспорта — *страхование и гарантирование экспортных кредитов* для защиты экспортеров от различных рисков. Страхование экспорта имеет два направления: внутреннее и внешнее. *Внутреннее страхование* осуществляется государством за счет бюджетных средств при крупных капиталовложениях в экспортное производство для уменьшения потерь от производственных рисков. Осуществляя *внешнее страхование,* государство за счет бюджета берет на себя часть политических и коммерческих рисков по экспорту. К политическим рискам относятся войны, правительственные перевороты, резкие изменения политической обстановки, забастовки. Все эти факторы затрудняют или срывают исполнение контрактов. К коммерческим рискам относятся колебания валютных курсов, банкротства, изменения в таможенной и налоговой системах.

Страхование экспортных операций осуществляют государственные организации или фирмы и корпорации, получающие дотации из бюджета. Например, ЭИБ США осуществляет подобную деятельность в сотрудничестве с Ассоциацией страхования экспортных кредитов, объединяющей частные страховые компании. Они совместно страхуют кредиты, предоставленные для экспорта товаров, полностью произведенных в США. ЭИБ вправе страховать долгосрочный кредит от коммерческих и политических рисков на 100% стоимости. Среднесрочный кредит может страховаться до 90% стоимости контракта по промышленной и до 98% — по сельскохозяйственной продукции. Страховые государственные организации, как правило, устанавливают ставки значительно более низкие, чем частные страховые фирмы. Например, в США они составляют 1—2% суммы контракта, в Японии — 0,3%.

В Великобритании соответствующую функцию выполняет Департамент гарантирования экспортных кредитов, подчиненный министру торговли и промышленности, а во Франции — Французская компания по страхованию внешней торговли (КОФАСЕ) — акционерное общество, контролируемое государством. КОФАСЕ страхует от коммерческих рисков за собственный счет краткосрочные (до 2 лет) экспортные кредиты и за государственный счет средне- и долгосрочные кредиты. В Германии экспортные кредиты страхуются государственной страховой компанией "Гермес". Страховые премии "Гермеса" выплачиваются за счет государственных средств. Потери от производственных и политических факторов покрываются на 90%, от экспортных рисков — на 85%.

Для расширения внешнеторгового потенциала и увеличения экспорта Правительству РФ было рекомендовано разработать *Федеральную программу комплексного развития экспорта.* Как приоритетное направление в ней выделяется расширение производства и вывоза готовых промышленных товаров, потенциально конкурентоспособных на мировом рынке (тяжелое машиностроение, химия, черная и цветная металлургия и др.). Программа должна включать мероприятия по развитию институциональной, финансовой и информационной инфраструктуры экспорта. Предусматривается комплекс мер по стимулированию экспорта готовой продукции, технологий и ноу-хау, например возврат отечественным производителям уплаченного НДС после пересечения товаром границы, а также снижение на 50% налога на прибыль, полученную от реализации экспортной продукции. Ставится вопрос о льготном кредитовании экспортных секторов, в первую очередь машиностроительного экспорта, и предоставлении коммерческим банкам, участвующим в финансировании экспорта, централизованных валютных кредитов. Из средств, выделяемых на государственную поддержку экспорта, предполагается $^1/_4$ направить на прямые субсидии и $^3/_4$ — на страхование, государственные гарантии возврата экспортных кредитов.

Одно из непременных условий конкурентоспособности изготовителей промышленных изделий — их *информированность* о рынке, возможностях и поведении конкурентов, нововведениях и о многих других характеристиках, позволяющих им иметь полное представление о внешней среде, тенденциях ее развития в текущий момент и в перспективе. Только при таком условии компания-производитель может быть гарантирована от неприятных неожиданностей и осознанно формировать и осуществлять научно-техническую, производственную, сбытовую политику, умело противостоять конкурентам.

Дополнительно к административным и экономическим методам государственного регулирования ВЭД проводится организационная, статистическая, исследовательская и информационная работа. Государственные органы (а также полугосударственные организации) оказывают экспортерам *информационные и консультативные услуги.* Государственные органы осуществляют сбор статистических материалов, анализ состояния и оценку перспектив ВЭД, издают справочники. С помощью посольств, торговых миссий и представительств государственные службы получают коммерческую информацию, находят иностранных контрагентов. К примеру, французский центр внешней торговли оказывает экспортерам помощь в получении разного рода информации (экономической, коммерческой, отраслевой, о внешних рынках и т. д.); помогает в изучении рынка (организация деловых контактов, тестирова-

ние продукции); оказывает помощь конкретным фирмам в выборе перспективного целевого рынка, ознакомлении с ним, проведении его углубленного исследования. Такого рода услуги оказываются бесплатно.

Государственные учреждения осуществляют также активное продвижение национальных товаров на внешние рынки путем проведения выставок, международных симпозиумов, конференций и других форм ознакомления представителей деловых кругов разных стран с отечественными достижениями в экономике, науке, технике, а также путем создания за границей торговых, торгово-информационных центров. Под патронажем государственных учреждений регулярно организуются зарубежные поездки бизнесменов. Например, Министерство торговли США, имея примерно 150 представительств более чем в 70 странах — основных торговых партнерах США, регулярно организует поездки за границу торговых делегаций, проводит показы каталогов американских фирм. Оно осуществляет программы "Сваха", способствующие установлению контактов американских экспортеров с иностранными импортерами. С конца 80-х гг. Министерство торговли США приступило к реализации программы содействия экспорту под девизом "Экспортирую сейчас", основное назначение которой — информирование американских компаний о возможностях экспорта их продукции. Благодаря этой программе на экспортные рынки вышли тысячи малых и средних компаний страны.

Развита за рубежом и *система морального поощрения* экспортеров. Она включает организацию национальных конкурсов с награждением победителей медалями, призами, дипломами и т. д. Обладание такими наградами повышает престиж компании, укрепляет ее деловую репутацию, служит дополнительным средством повышения конкурентоспособности ее продукции. Таким образом, государство в условиях рыночной экономики располагает широким набором средств воздействия на ВЭД.

Глава 15
Государственное регулирование иностранных инвестиций в России

15.1. *Необходимость, основные направления и цели государственного регулирования иностранных инвестиций*

Движение капитала поверх национальных границ сегодня ведущий вид международных экономических отношений. Поэтому для России, вставшей на путь активной интеграции в мировое хозяйство, формирования открытой экономики, очень важно полноценное включение в процессы международной миграции капитала в качестве как реципиента, так и источника инвестиций.

Система государственного регулирования иностранных инвестиций. Международное движение капитала оказывает многостороннее влияние на экономику стран — экспортеров и импортеров. Поэтому эта сфера предпринимательской деятельности в сложившейся мировой практике — объект внимания со стороны государства. Национальное государственное регулирование в этой области представлено двумя основными направлениями: регулированием поступления иностранных инвестиций в национальную экономику (с точки зрения масштабов, форм, территориального и отраслевого распределения) и регулированием вывоза капитала из страны. Система государственного регулирования экспорта-импорта включает принятие соответствующих законодательных актов, содержащих стимулирующие и ограничительные меры, формирование государственных органов, призванных контролировать практическую реализацию данного законодательства, дополнительные государственные меры (заключение межгосударственных договоров, государственное участие в страховании иностранных инвестиций, в финансировании перспективных проектов, оказание разного рода

информационной и организационной поддержки и т. п.). Важное условие обоснованности и эффективности государственной политики в рассматриваемой области — наличие соответствующей достоверной статистической информации.

Государственная политика в отношении приема иностранных инвестиций в целом должна отражать осознание обществом роли и значения иностранного капитала в решении задач национальной экономики. Она обязана учитывать противоречия между интересами иностранных инвесторов и интересами принимающей страны, ее национальных предпринимателей. Иностранные инвесторы в конечном счете всегда руководствуются собственной выгодой, а она не всегда совпадает с выгодой другой стороны. Государство должно стремиться разрешить указанное противоречие, по возможности состыковать интересы сторон.

Мотивы и формы зарубежного инвестирования. Современная мировая практика знает различные формы иностранного участия в национальной экономике. Среди них: международная кооперация производства, сопровождающаяся передачей технологии; предоставление зарубежных кредитов, в том числе на компенсационной основе; получение иностранного оборудования на основе лизинга; создание совместных и полностью принадлежащих иностранному капиталу предприятий; создание контрактных совместных предприятий; участие на основе концессий и договоров о разделе продукции.

Важнейшие мотивы зарубежного инвестирования — оптимизация размеров компаний и экономия за счет эффекта масштаба, неосуществимые в рамках национальной экономики; использование преимуществ международного разделения труда; доступ к зарубежным природным ресурсам, дешевой рабочей силе; преодоление таможенных барьеров; рационализация налогообложения.

С точки зрения степени контроля над зарубежными вложениями инвестиции принято делить на прямые (обеспечивают не только доход, но и контроль) и портфельные (обеспечивают только доход). Доля прямых и портфельных инвестиций варьирует от 10 до 25% в совокупном капитале зарубежных компаний.

По методике Госкомстата РФ прямые иностранные инвестиции (ПИИ) охватывают все виды вложений зарубежных инвесторов, которые либо полностью владеют предприятиями, либо контролируют не менее 10% акций или уставного капитала. Эти инвестиции включают: 1) взносы в уставный капитал в виде материальных и нематериальных активов, а также денежных средств; 2) финансовый лизинг и кредиты, полученные от зарубежных совладельцев предприятия; 3) прочие прямые инвестиции (покупка акций учредителями и др.). Для оценки инвестиционного вклада иностранных предпринимателей в реальные производственные активы (современные машины, оборудование и материализуемые на их основе передовые технологии) Госкомстат РФ выделяет инвестиции в основной капитал, которые подразделяются на: 1) кредиты иностранных инвесторов и 2) иностранные инвестиции.

Прямые и портфельные инвестиции с точки зрения национальных интересов имеют плюсы и минусы. Прямые инвестиции в форме вложений в основной капитал представляют собой долгосрочные стратегические вложения, способствующие повышению деловой активности в стране, но означают экспорт контроля над активами. Портфельные же инвестиции часто имеют спекулятивный характер и могут стать фактором нестабильности финансового рынка.

Инвестиционный климат. Частные инвесторы принимают решения об инвестировании, руководствуясь двумя ориентирами — доходностью и риском. Эти ориентиры зависят от разнообразных факторов (положительных и отрицательных), формирующих инвестиционный климат. Последний характеризует степень благоприятности ситуации, складывающейся в той или иной стране (регионе, отрасли) по отношению к инвестициям, условия, влияющие на реализацию цели инвестора и учитываемые им при выборе географического объекта приложения капитала.

При оценке инвестиционного климата обычно применяются выходные параметры — приток и отток капитала, уровень инфляции и процентных ставок, доля сбережений в ВВП, а также входные параметры, характеризующие потенциал страны по освоению инвестиций и риск их реализации. К выходным параметрам также относятся: природные ресурсы и состояние экологии; качество трудовых ресурсов; уровень развития и доступность объектов инфраструктуры; политическая стабильность и предсказуемость; макроэкономическая стабильность; состояние бюджета, платежный баланс, государственный долг; качество государственного управления, политика центральных и местных властей; законодательство, полнота и качество регулирования экономической жизни, степень либерализации; уровень соблюдения законности и правопорядка, преступность и коррупция; защита прав собственности, уровень корпоративного управления; обязательность исполнения партнерами контрактов; качество налоговой системы и уровень налогового бремени; качество банковской системы и других финансовых институтов; доступность кредитования; открытость экономики, правила торговли с зарубежными странами; административные, технические, информационные и другие барьеры входа на рынок; уровень монополизации экономики. Очевидно, что инвестиционный климат в значительной мере зависит от государства и его политики.

Инвестиционный климат по сложившимся методикам количественно оценивается в баллах, которые специалисты проставляют каждому его слагаемому, положительным и отрицательным факторам. Последние определяют степень рискованности вложений, вероятность финансовых потерь (политические и экономические риски). От состояния инвестиционного климата зависят инвестиционная активность в стране, масштабы вложений национальных предпринимателей, приток иностранного капитала, отток капитала из страны.

Основные субъекты вывоза капитала. Основные субъекты вывоза капитала — транснациональные корпорации (ТНК). Современные ТНК контролируют до половины мирового промышленного производства, 63% внешней торговли, а также примерно $^4/_5$ патентов и лицензий на новую технику, технологии и ноу-хау. Под контролем ТНК находится 90% мирового рынка пшеницы, кофе, кукурузы, лесоматериалов, табака, джута и железной руды, 85% рынка меди и бокситов, 80% — чая и олова, 75% — бананов, натурального каучука и сырой нефти. По оценкам журнала "Экономист", пять крупнейших ТНК в соответствующих отраслях контролируют более половины мирового производства товаров длительного пользования, а также самолетов, электронного оборудования, автомобилей. Особенно значительна степень концентрации в отраслях, связанных с информационными технологиями, например две-три компании контролируют практически всю международную сеть телекоммуникаций.

Ядро ТНК составляют примерно 500 крупнейших компаний, обладающих колоссальной экономической властью. Масштабы деятельности ведущих ТНК сравнимы с ВВП средних государств, и они в состоянии диктовать свою волю многим странам.

Транснациональный капитал — явление глубоко противоречивое. С одной стороны, он несет с собой новые товары, высокие технологии, культуру производства, с другой стороны, усиливает неустойчивость мировой экономики. Значительная часть свободно перемещающегося в современном экономическом пространстве транснационального капитала имеет спекулятивный характер. Если в 1990 г. в денежные спекуляции вовлекались 600 млрд. долл. ежедневно, то в 1997 г. уже более 1 трлн. долл., что в 29—30 раз превышает стоимость продаваемых за день товаров и услуг. Эта масса капитала, переливающаяся из страны в страну, способна подорвать финансовые рынки стран и регионов, спровоцировать мировой финансовый кризис.

Экономическая мощь и космополитический характер ТНК делают регулирование их деятельности на уровне национального хозяйства весьма затруднительным. Специалисты заявляют о формировании в мире (прежде всего в развивающемся) системы двоевластия национального

государства и транснационального капитала. Считается, что в перспективе проблему в состоянии решить лишь международные организации, которые будут брать на себя все больше функций мирового правительства.

Среди разнообразных мер по поддержке транснационального капитала выделяются следующие: предоставление государственных гарантий и страхование прямых инвестиций; поддержка в урегулировании инвестиционных споров и создание специализированных институтов международного арбитража в инвестиционной сфере (Международная конвенция по урегулированию инвестиционных споров подписана 115 странами); создание справедливых и недискриминационных условий для инвесторов, исключение двойного налогообложения, административная, консультативная и дипломатическая поддержка отечественных ТНК при освоении зарубежных рынков.

Общие задачи государственного регулирования иностранных инвестиций. Общие задачи и смысл государственного регулирования притока иностранных инвестиций — стимулировать или ограничить участие иностранного капитала в экономике, направить его в нужное русло (в отраслевом и территориальном разрезе) и обеспечить развитие наиболее предпочтительных форм участия. Иностранный капитал призван прежде всего заполнить ниши в экономике, не освоенные или недостаточно освоенные национальным капиталом, способствовать демонополизации хозяйства. При этом государство обязано поддерживать национальных производителей, содействовать повышению уровня конкурентоспособности их продукции. Только в этом случае национальные интересы будут соблюдаться в полной мере.

Мировой опыт показывает, что при разумной стратегии и тактике иностранный капитал способен внести существенный вклад в экономическое развитие страны. Привлечение из-за рубежа инвестиций в производство гораздо выгоднее, чем получение кредитов для покупки готовой заграничной продукции, которые растрачиваются (а часто разворовываются) и только умножают внешний долг. С другой стороны, недостаточное внимание со стороны государства принимающей страны к притоку иностранного капитала, стихийные, недостаточно контролируемые и направляемые потоки иностранных инвестиций способны нанести ущерб экономической безопасности страны и в лучшем случае обеспечить развитие капитализма колониального типа.

В современных условиях возрастания роли внешнеэкономического фактора развития национальных хозяйств в мире господствует тенденция к либерализации экономических связей, повышению степени открытости экономик. Вместе с тем практически во всех странах мира вложения иностранного капитала в той или иной форме регламенти-

руются для недопущения незаконного обогащения и нанесения ущерба национальным интересам.

Что касается вывоза капитала из страны, то отношение к нему государства зависит от ряда обстоятельств: характера явления, его причин, масштабов, экономических проблем и задач страны на данном этапе исторического развития.

15.2. *Государственное регулирование импорта капитала*

К настоящему времени в России в определенной степени сформирована и действует система государственного регулирования миграции капитала главным образом в отношении притока иностранного капитала в отечественную экономику. Российским правительством провозглашен курс на активное привлечение иностранного капитала, что обусловлено той ролью, которую он может и должен сыграть в решении экономических проблем страны. Россия испытывает острую нехватку инвестиционных ресурсов. Оценки потребностей страны в инвестициях, которые обеспечили бы подъем экономики и превращение России в крупную державу со средним уровнем развития, различаются, но речь во всех случаях идет о колоссальных цифрах. Так, по оценкам американской консалтинговой фирмы "Эрнст энд Янг", в ближайшие 5—7 лет в российскую экономику необходимо вложить 200—300 млрд. долл., причем даже находящемуся в наиболее благоприятном по сравнению с другими отраслями положении топливно-энергетическому комплексу для преодоления кризисных явлений потребуется 100—140 млрд. долл. Что касается замены и модернизации активной части производственных фондов, то здесь необходимы ежегодные капиталовложения в размере 25—30 млрд. долл.

Законодательная база регулирования иностранных инвестиций в России. Внутренних финансовых источников и кредитов международных финансовых организаций для покрытия потребности в инвестициях недостаточно. Жизненно необходимо поступление дополнительных финансовых ресурсов извне, со стороны частного капитала, причем в ощутимых объемах. Иностранный капитал может также обеспечить получение новых технологий и управленческого опыта, способствовать повышению культуры труда, внести вклад в структурную перестройку, в развитие конкуренции, в повышение экспортного потенциала, подъем экономики недостаточно развитых регионов страны.

В России с 1987 г. и по настоящее время принято около 100 различных правовых и нормативных актов (законов, постановлений, указов, инструкций), призванных создать правовую и организационную базу

для иностранных инвестиций в стране. Целостный свод нормативных актов, регулирующих деятельность иностранного капитала в стране, стал складываться только с конца 1998 г. Основополагающий документ современной российской нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере — новый Закон об иностранных инвестициях, вступивший в силу в 1999 г. (предыдущий Закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" был принят в 1991 г. и имел ряд недостатков и упущений).Общая тенденция изменения российского законодательства в отношении иностранного капитала — либерализация и снятие ограничений. Так, если первоначально доля иностранного капитала в совместных предприятиях не должна была превышать 49% уставного капитала, то в современных условиях предпринимательская деятельность иностранного инвестора может осуществляться сообща с российским партнером (без ограничения доли) или индивидуально (на основе 100%-й собственности). Иностранцы имеют право покупать ценные бумаги российских эмитентов, получать концессии на разработку отдельных месторождений топлива и сырья, лесных массивов, брать в аренду хозяйственные объекты и другую недвижимость. Они могут вывозить полученную прибыль или инвестировать ее в российскую экономику. В целом российское законодательство соответствует мировой практике и обеспечивает иностранным инвесторам режим деятельности, аналогичный условиям деятельности российских предпринимателей, с предоставлением некоторых льгот и небольшими ограничениями.

На коммерческие организации с иностранным участием, зарегистрированные в России и являющиеся юридическими лицами, распространяются все российские законы. Предприятия с иностранными инвестициями могут осуществлять любые виды деятельности, отвечающие целям, предусмотренным в уставе предприятия, за исключением запрещенных действующим в России законодательством.

Политика в отношении льгот иностранным инвесторам в России менялась. По новому Закону предприятиям с иностранными инвестициями предоставляется льгота при неблагоприятном изменении законодательства Российской Федерации. Такая гарантия предоставляется предприятиям реального сектора, в уставных капиталах которых иностранцам принадлежит более 25% средств (крупномасштабные инвесторы), и ПИИ, осуществляющим приоритетные инвестиционные проекты. Таким предприятиям гарантировано нераспространение на них меняющихся ставок ввозных таможенных пошлин, ставок федеральных налогов и размеров платежей в государственные внебюджетные фонды.

Таможенные льготы предоставляются только зарубежным инвесторам, которые участвуют в реализации приоритетных инвестиционных проектов. Предоставление тарифных льгот возможно в отношении то-

варов, ввозимых на территорию России в качестве вклада в уставные капиталы предприятий с иностранными инвестициями, а также в отношении ввозимых этими предприятиями отдельных видов товаров собственного производства в случаях, предусмотренных соглашениями о разделе продукции, или в течение периода окупаемости иностранных инвестиций. Ввозимые товары должны относиться к основным фондам, не быть подакцизными, и срок их ввоза не должен превышать года с даты регистрации предприятий с иностранными инвестициями. Те же инвесторы имеют возможность беспошлинного (или по сниженным ставкам) вывоза произведенных либо в достаточной мере переработанных продуктов, когда вывозные пошлины на такие товары установлены.

Льготы иностранным инвесторам предоставляются при соблюдении определенных условий и нормативных актов, которые напрямую не связаны с иностранными инвестициями, например Налоговый кодекс РФ и правительственное постановление "О лизинге машиностроительной продукции в агропромышленном комплексе РФ с использованием средств федерального бюджета" от 26 февраля 1999 г.

В целом нынешняя система льгот иностранному капиталу в России базируется на следующих основных принципах: льготы предоставляются прямым инвестициям; приоритет имеют крупные инвестиционные проекты и приоритетные для народного хозяйства проекты.

Российское государство предоставляет определенные гарантии защиты иностранных инвестиций. Они не подлежат национализации и не могут быть подвергнуты реквизиции, кроме как в особых, предусмотренных законодательством случаях, когда эти меры принимаются в общественных интересах. Решения о национализации принимаются Федеральным Собранием России, а о реквизиции — в порядке, предусмотренном законодательством РФ. В случаях национализации или реквизиции инвестору выплачивается компенсация. Иностранные инвесторы имеют также право на возмещение убытков, включая упущенную выгоду, причиненных в результате указаний и действий государственных органов РФ и должностных лиц, которые противоречат существующему законодательству. Компенсация осуществляется за счет бюджетных средств. Гарантии иностранным инвесторам обеспечиваются и системой страхования.

Мировая практика предусматривает наличие тех или иных ограничений при размещении иностранных инвестиций, что должно обеспечить приоритетность национальных интересов. Обычно эти ограничения касаются ключевых отраслей, собственности на землю, отраслей с государственной или смешанной частногосударственной монополией, с передовой технологией, где только формируется национальный капитал. Считается, что ограничительную практику следует применять во

всех случаях, когда иностранные инвестиции направлены на монополизацию отдельных отраслей, препятствуют укреплению конкурентоспособности отечественного производства на внешних и внутренних рынках, стимулируют безработицу, поощряют экономическую преступность и нелегальный вывоз стратегических материалов, технологий и капиталов за рубеж.

В этом аспекте российское законодательство долгое время было несовершенным. Полный и четкий перечень запретных зон или зон с ограничениями для иностранных вложений отсутствовал. В настоящее время особые условия существуют для деятельности иностранных инвесторов на финансовом рынке. Для операций на страховом и фондовом рынках предприятие с иностранными инвестициями должно получить лицензию Минфина РФ, для создания банка с иностранными инвестициями требуется лицензия Центрального банка России. Решения принимаются после тщательного изучения обязательных документов. К претендентам предъявляются жесткие требования. Основные среди них — безупречная репутация и прочное финансовое положение. Существуют требования к размеру уставного капитала. Главное направление изменений законодательства в отношении деятельности иностранцев на российском финансовом рынке также соответствует общей тенденции к либерализации (отказ от запрещения операций с резидентами, допущение к участию на рынке ГКО, в том числе и на вторичном). Вместе с тем сохраняется лимит иностранного участия в банковском капитале страны — 12%.

Помимо внутреннего законодательства правовой режим деятельности иностранного капитала на территории России формирует ее участие в международных экономических организациях и заключение межгосударственных соглашений. Россия — участница Вашингтонской конвенции (1965 г.) о порядке разрешения инвестиционных споров между государственными и иностранными лицами, а также Сеульской конвенции (1985 г.) о создании Многостороннего агентства по страхованию иностранных инвестиций. Россией подписаны соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений с 42 государствами.

Органы государственного регулирования иностранных инвестиций в России. К настоящему времени в России создана система органов государственного регулирования иностранных инвестиций. Образован возглавляемый Председателем Правительства РФ Консультативный совет по иностранным инвестициям с тремя рабочими группами. В его состав входят 25 крупных зарубежных компаний, работающих в России, а также Европейский банк реконструкции и развития. Главная задача Совета — разработка рекомендаций для правительства по привлечению инвестиций, прежде всего иностранных. Совет занимается вопросами

улучшения инвестиционного климата в России, повышения ее имиджа как страны, принимающей инвестиции, механизмом взаимодействия иностранных инвесторов с министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов РФ, налоговой, таможенной и валютной политикой.

При Минэкономразвития РФ созданы Государственная регистрационная палата, Российский федеральный центр проектного финансирования и консультационно-технического содействия, Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза, Российский центр содействия иностранным инвестициям. Координация их работы возложена на Минэкономразвития РФ, для чего в его составе образован Департамент международного инвестиционного сотрудничества.

Для создания эффективного механизма продвижения инвестиций в отечественную экономику была организована Государственная инвестиционная корпорация (Госинкор). В состав ее совета вошли представители Минэкономразвития, Минфина, Центробанка, МВЭС, Минимущества, Российского фонда федерального имущества, Государственного таможенного комитета, других ведомств и организаций, непосредственно участвующих в разработке государственной инвестиционной политики. Госинкор призван поддерживать зарубежных и отечественных инвесторов, помогать им проходить все стадии инвестиционного цикла — от поиска партнера до получения прибыли. Госинкор создал ряд банковских и иных структур, через которые идет финансирование инвестиционных программ. В рамках корпорации существуют страховые, лизинговые, трастовые, торговые и другие предприятия. В 1996 г. все дочерние предприятия были объединены в ассоциацию "Госинкор—Холдинг". Следующим этапом в эволюции организации станет развитие ее "производственного крыла". Госинкор участвует в создании зарубежных инвестиционных фондов, которые расцениваются как одна из самых эффективных форм привлечения иностранного капитала. В 1994 г. он выступил учредителем и гарантом российско-американского фонда "Партнеры России", который в настоящее время имеет в своем активе более 200 млн. долл. и успешно вкладывает их в различные проекты на территории нашей страны. Переговоры о создании подобных структур ведутся с представителями финансовых институтов Европы, Южной Кореи, Японии и ряда других стран. Госинкор предоставлено право страхования и право быть гарантом иностранных инвестиций.

Региональное регулирование иностранных инвестиций. Регулирование иностранных инвестиций в России осуществляется не только на общегосударственном, но и на региональном уровне, что предусмотрено

федеральным законодательством. На сегодняшний день более 30 субъектов РФ имеют свои законы или иные законодательные акты с подробным перечнем инвестиционных проектов и мер их стимулирования и поддержки. Некоторые области (Курская, Новгородская и др.) освобождают иностранцев от местных налогов на все время окупаемости проекта. Практикуются также снижение налоговых ставок, отсрочки по налогам и арендным платежам, предоставление беспроцентных ссуд и гарантий местных органов власти. В Москве введен в действие двойной механизм: залоговый фонд местной администрации и гарантии коммерческих банков (с широкими международными связями) по отдельным инвестиционным проектам. В Нижнем Новгороде принят собственный закон о защите частных иностранных инвестиций. В Санкт-Петербурге и Татарстане иностранным предпринимателям разрешено приобретать в частную собственность земельные участки производственного назначения.

Результаты привлечения иностранного капитала в российскую экономику в 90-е гг. Насколько практика регулирования, стимулирующие меры в отношении иностранных инвестиций реализовали в 90-е гг. провозглашенный правительством курс, а деятельность иностранного капитала отвечала экономическим задачам России? Факты свидетельствуют, что в этой области было много проблем, требовавших совершенствования государственной политики.

Россия играла и играет весьма скромную роль в международном движении капитала. В 90-е гг. на ее долю как реципиента приходилось не более 2% мирового инвестиционного потока. К началу 1998 г. общий объем накопленных иностранных инвестиций в стране достиг 21,8 млрд. долл. (из них 9 млрд. долл. — прямые инвестиции).

По накопленной за период 1989—1998 гг. сумме прямых иностранных инвестиций на душу населения Россия занимает лишь 21-е место среди 25 стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. Отношение объема иностранных инвестиций к ВВП даже в 1997 г., когда приток ПИИ был максимальным, составил 0,8%, что обусловило последнее место России в списке указанных стран.

По некоторым оценкам, иностранные инвестиции покрывают лишь $^1/_4$ реальной потребности в них. Приток ПИИ примерно в 5 раз меньше оттока капитала из страны.

Эта ситуация — следствие сохраняющегося в целом неблагоприятного инвестиционного климата в России. В 90-е гг. в инвестиционных рейтингах, составляемых международными организациями и авторитетными экономическими периодическими изданиями, Россия занимала место, далекое от верхних строчек.

Среди привлекательных для иностранных инвесторов факторов часто называют богатые природные ресурсы, емкий внутренний рынок, высокий интеллектуальный потенциал, квалифицированную и относительно дешевую рабочую силу. В отношении последнего фактора мнения неоднозначны. Так, швейцарский институт *Beri*, ежегодно дающий интегральную оценку качества рабочей силы для 49 стран, ставит Россию близко к группе стран, не подходящих для размещения какого-либо производства. Соотношение заработной платы и производительности труда российских рабочих проигрывает аналогичному показателю во многих странах, составляя $^1/_5$ максимального уровня. Трудовая дисциплина оценивается в $^1/_3$ возможного максимального уровня. Считается, что ограниченное число работников обладает квалификацией и культурой производства, необходимыми для современной компьютеризированной экономики.

В России сильны отрицательные факторы инвестиционного климата. Среди них: политическая и экономическая нестабильность, ощутимая социальная напряженность, высокий уровень преступности и коррупции, незащищенность прав инвесторов, слабое развитие инфраструктуры на значительной доле территории страны, несовершенство налоговой системы и системы бухгалтерского учета.

Важная составляющая инвестиционного климата — государственная политика по отношению к иностранному капиталу. В России она не является четко определенной, обеспечивающей достаточные гарантии. Законодательная база несовершенна и изменчива. Серьезнейший недостаток — отсутствие отраслевых и региональных приоритетов, границ доступа к отдельным отраслям или производствам. Как следствие иностранный капитал поступал не в тех формах и не в тех направлениях, которые в настоящее время для России предпочтительны.

В 1997 г., например, поступление иностранных инвестиций в российскую экономику возросло по сравнению с предыдущим годом в 1,6 раза (с 6,5 млрд. до 10,5 млрд. долл.). Однако основой роста были так называемые прочие инвестиции, к которым российские статистики относят торговые кредиты, банковские вклады, средства, направляемые на приобретение государственных ценных бумаг. Если в 1991—1993 гг. на них приходилось лишь 10% суммы притока иностранных инвестиций, то в 1997 г. — 59,6%. Доля портфельных инвестиций (вложений в корпоративные ценные бумаги в размере, не превышающем 10% капитала компаний) составила в 1997 г. 3,3%.

Таким образом, около $^2/_3$ иностранного капитала было задействовано в операциях на российском финансовом рынке, в том числе чисто спекулятивного характера. Специалисты неоднократно отмечали, что засилье на российском фондовом рынке иностранцев-спекулянтов чревато неожиданными и ощутимыми потрясениями этого рынка. Предупреждения оправдались в 1997—1998 гг. в ходе ряда кризисов финансового рынка.

Доля прямых инвестиций стратегических инвесторов, наиболее выгодных российской стороне, сократилась в общем объеме иностранных инвестиций с 88% в 1991—1993 гг. до 37% в 1997 г., т. е. интереса к долгосрочным вложениям иностранцы проявляли заметно меньше.

Оставляла желать лучшего результативность привлекаемых иностранных инвестиций. Так, выборочные исследования по 14 проектам показали, что 14% из 775,8 млн. долл. было использовано на прочие расходы, 6% — на оплату услуг консультантов и только применительно к оставшейся доле проектов средства были направлены в основном на закупку оборудования. Доля иностранного капитала в общих объемах инвестиций в основной капитал в 90-е гг. была невелика (примерно 2%).

Неудовлетворительна и отраслевая структура вложений иностранного капитала. Значительная его часть занята не в материальном производстве, а посредническими операциями. Наиболее высокими темпами росли инвестиции в отраслях, позволяющих достигать быстрой отдачи от вложенных средств, — финансовой, банковской, страховой, коммерческой. В базовые секторы экономики, в обрабатывающую промышленность, где как раз и создается инвестиционная база, иностранный капитал шел плохо. В совокупных вложениях относительно низка доля машиностроения и металлообработки, химии и нефтехимии. Снизился интерес зарубежного капитала к таким ранее очень привлекательным для него отраслям, как пищевая, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная. Абсолютным лидером по объему и доле привлекаемых средств в промышленности стал топливно-энергетический комплекс, на который в 1997 г. пришлась половина всех иностранных поступлений в российскую промышленность[1]. Поэтому угроза превращения страны в сырьевой и энергетический придаток экономик Запада сегодня вполне реальна.

Иностранные инвестиции крайне неравномерно распределены по территории страны. По объему накопленных иностранных инвестиций ведущие позиции занимают Центральный район, а также приграничные и сырьевые районы. Почти 60% накопленного иностранного капитала приходится на Москву, остальные вложения распределены среди 10—15 субъектов РФ, доля которых несоизмеримо ниже (Тюменской

[1] В дореволюционной России приоритетными для иностранного капитала были горно-промышленная, металлургическая и металлообрабатывающая отрасли. Высок был удельный вес иностранного капитала во вложениях в текстильную, химическую, электротехническую промышленность, обработку неметаллических продуктов.

области — 5%, Санкт-Петербурга — 4%)[1]. Западные инвестиции не идут в стагнирующие и отдаленные районы. Не играют существенной роли и большинство объявленных свободных экономических зон.

Основной формой долгосрочного приложения иностранного капитала в отечественной экономике остаются предприятия с иностранными инвестициями, в том числе со 100%-м иностранным капиталом. С января 1991 по сентябрь 1997 г. в Государственный реестр было внесено около 30 тыс. коммерческих организаций с иностранными инвестициями. Абсолютное большинство из этих предприятий невелики по размерам и располагают незначительными средствами. Их доля в общем объеме промышленного производства незначительна. Многие предприятия с иностранным капиталом после регистрации не приступили к практической деятельности и оказались фиктивными. Другие по тем или иным причинам прекратили существование.

Деятельность иностранных компаний подчас не отвечает российским интересам. Далеко не всегда соблюдаются ими законодательно установленные ограничения[2].

Отмечаются нарушения фирмами с иностранным капиталом валютного и налогового законодательства. Нередко сотрудничество зарубежных фирм с российскими партнерами используется во вред последним. Получив долю в капитале отечественного предприятия, иностранный инвестор иногда пытается обеспечить себе исключительные права, идущие вразрез с российскими законами. Подобные права позволяют осуществлять политику исключительно в интересах заграничного собственника, не отвечающую целям российской экономики и задачам трудового коллектива данного предприятия.

Вызывает беспокойство и другая тенденция. Очевидно, что Россия для активизации экономики, преодоления монополистического характера рыночных структур, решения проблемы безработицы заинтересована в появлении новых субъектов рыночных отношений, т. е. в организации новых производств с иностранным участием. Однако в последние годы наблюдалась переориентация иностранных инвесторов на приобретение действующих российских производителей вместо создания новых предприятий. При этом существует опасность перехода под иностранный контроль целых отраслей[3].

[1] См.: Экономика и жизнь. 1998. № 6. С. 29; № 7. С. 6.

[2] Так, несмотря на действовавшее запрещение иностранным страховым компаниям заниматься операциями с российскими резидентами, многочисленные посреднические фирмы и частные агентства заключали договора с гражданами и предприятиями о покупке за валюту зарубежных полисов. Имеются примеры, когда с помощью подставных лиц в сферу влияния иностранного капитала попадали предприятия оборонного комплекса.

[3] Такая участь постигла, например, российскую табачную промышленность. Аналогична судьба отечественной пивной индустрии, которая практически вся оказалась скуплена шведскими и американскими фирмами.

Другие формы долговременного иностранного участия, которые часто не предполагают изменения национальной принадлежности и экспорта, развиты в России слабо.

Основные задачи совершенствования государственной политики в отношении иностранного капитала. Судя по результатам 90-х гг., говорить о формировании в России целостной и эффективной системы поощрения и регулирования деятельности иностранных предпринимателей пока рано. Принятие новых насущных актов (в том числе нового Закона об иностранных инвестициях, Закона РФ "О свободных экономических зонах") необоснованно затягивалось. Реализация некоторых законов срывалась. Так, Закон РФ "О разделе продукции" долго не вступал в действие, поскольку не был уточнен перечень месторождений, к которым он может быть применен, и не были внесены поправки в другие, сопряженные с ним законы. Из-за отсутствия финансирования практически на бумаге осталась утвержденная в 1995 г. Правительством РФ комплексная программа стимулирования отечественных и иностранных инвестиций. Некоторые надежды на улучшение ситуации внушают шаги, предпринятые российским государством в последнее время.

Очевидно, что серьезного изменения отношения иностранного капитала к российской экономике следует ожидать лишь в связи с общим оздоровлением инвестиционного климата в стране. Однако и сегодня государство может и должно принять некоторые меры, направленные на улучшение ситуации.

Совершенствование политики в рассматриваемой сфере требует ее глубокого концептуального осмысления, учета специфики переходного трансформационного периода. Так, вызывает сомнение обоснованность призывов к дальнейшему увеличению налоговых льгот иностранному капиталу. Подобные призывы не учитывают значения других факторов инвестиционного климата, реальную ситуацию с бюджетом страны, интересы национальных производителей, задавленных непомерным налоговым бременем и практически лишенных государственной поддержки. Необходимы выделение отраслевых и территориальных приоритетов и дифференцированный подход к иностранным инвестициям, адресный, целевой характер льгот, которые должны направить капиталопотоки в нужное русло, обеспечить осуществление структурной и региональной политики в общенациональных интересах.

Нужно совершенствовать и дальше законодательную базу и принять конкретные меры, направленные на защиту прав инвесторов в России. Среди первостепенных задач можно выделить ужесточение контроля за регистрацией и статистической отчетностью предприятий с иностранными инвестициями, усиление антимонопольного контроля прежде

всего за характером слияний и поглощений, совершенствование системы страхования иностранных инвесторов, дальнейшие шаги по реформированию системы бухгалтерского учета. Важную роль призваны сыграть национальная система мониторинга инвестиционного климата с более объективными оценками, создание информационно-посреднических центров, занимающихся подбором и заказом актуальных для России проектов, поиском заинтересованных в их реализации инвесторов. Целесообразно изучить и практиковать зарубежный опыт распределения полномочий между центральными и региональными органами власти в вопросах привлечения иностранного капитала, активизировать работу Консультативного совета по иностранным инвестициям.

В настоящее время определенные действия в указанных направлениях совершаются или предполагаются в обозримом будущем. Считается, что облегчению жизни иностранных инвесторов будет способствовать Налоговый кодекс РФ с усовершенствованной системой налогов и учета. Защиту от откровенных криминальных посягательств иностранному капиталу отныне обеспечивает специально созданное для этих целей подразделение Федеральной службы безопасности РФ (речь идет только об инвестициях в рамках государственных программ). Минэкономики РФ разработало новую программу стимулирования деловой активности и привлечения инвестиций в российскую экономику.

15.3. *Государственное регулирование экспорта капитала*

Регулирование вывоза частного капитала из экономически развитых стран в современных условиях сводится главным образом к государственной поддержке национальных фирм и помощи в продвижении за рубеж. Проблема вывоза капитала из России в связи с его масштабами, причинами, особенностями нынешнего исторического этапа и насущными нуждами страны выглядит особенно острой и требует иного подхода.

Масштабы и формы вывоза капитала из России. Как уже отмечалось выше, Россия, как всякая страна с переходной экономикой, в застойном состоянии остро нуждается в инвестиционных ресурсах. В это время ставший новым феноменом регулярный отток национального капитала за границу, в значительной мере обусловленный неблагоприятной ситуацией для инвестиций в стране, достиг ощутимых масштабов, о которых можно судить, к сожалению, в основном на базе экспертных оценок, поскольку официальная статистика не отражает реального положения дел. Во всяком случае, речь однозначно идет о существенном превышении вывоза капитала из страны над поступлением инвестиций из-за рубежа.

Слабость статистической базы объясняется рядом обстоятельств. Бедна законодательная база всей сферы зарубежного инвестирования, тем более в области сбора информации. Государственная регистрационная палата обязана регистрировать российские инвестиции за рубежом. Но ведущий реестр охватывает ограниченное число информационных позиций о регистрирующихся за рубежом российских компаниях и не отражает последующих изменений, произошедших с ними. Многие регистрирующиеся за рубежом компании с российским капиталом стремятся избежать регистрации и внесения в реестр в России. Санкции против них до сих пор не применялись.

Главная форма вывоза капитала из России — вывоз в ссудной форме (в виде кредитов, вложений на счета в зарубежных кредитных организациях). Россияне также активно покупают иностранные ценные бумаги и недвижимость за рубежом. Накопленные зарубежные прямые инвестиции российских инвесторов оцениваются примерно в 15—20 млрд. долл. (не считая вложений в ценные бумаги[1] и недвижимость). Сейчас за рубежом, преимущественно в западных странах, действует несколько десятков тысяч компаний с российским капиталом. Часть из них была создана еще в советское время, но большинство возникли в последние годы. Основные сферы действия этих компаний — торговля, транспорт, финансовый рынок. Появляются первые отечественные ТНК (главным образом в топливно-энергетическом комплексе), осуществляющие зарубежные инвестиции по классическим мотивам. Открывают за границей свои филиалы и российские банки[2].

Следовательно, Россия, хотя и едва заметно, включается в процесс межстрановой миграции капитала. Особенно активно этот процесс идет в отношении стран СНГ, где всего за три года (1994—1996 гг.) российские кратко- и долгосрочные активы возросли в 9,3 раза. В целом этот процесс можно расценивать как положительный. Однако закономерное беспокойство вызывает тот факт, что подавляющая часть вывоза капитала осуществляется в форме так называемого бегства.

Бегство капитала. Термин "бегство капитала", его отличия от понятий "вывоз капитала", "отток капитала" в научной литературе трактуются неоднозначно. В узком понимании бегство капитала сводят к оттоку краткосрочных частных капиталов спекулятивного характера. При

[1] Эти сделки не регистрируются в России. Предполагается, что в руках россиян находится бумаг на сумму в несколько десятков миллиардов долларов.

[2] В ведущие мировые финансовые центры российские банки допускаются неохотно под предлогом их неустоявшейся репутации, слишком короткого срока существования и сложившегося имиджа — как отмывающих "грязные деньги".

широкой трактовке термин применяется к ситуации массового оттока частных капиталов любого характера и любой срочности. Авторы обращают внимание на особенности причин и мотивов инвестирования за рубежом. Бегство капитала рассматривается как следствие неблагоприятного инвестиционного климата в стране, нарастания экономической либо политической нестабильности, опасения обесценения национальной валюты, ожидаемой межстрановой разницы в налогах и т. п. Одни считают, что бегство капитала осуществляется как в легальных, так и в нелегальных формах, другие сводят его только к нелегальному вывозу средств. Часто подчеркивается, что значительная часть этого капитала криминального происхождения. В российской практике обычно именно незарегистрированное приобретение резидентами иностранных активов, вложения в финансовые институты за рубежом рассматриваются как бегство капитала. К незаконным формам вывоза российского капитала относят невозврат в страну экспортной выручки, контрабанду товаров с оседанием денег на счетах зарубежных банков, тайный вывоз наличной валюты и т. п.

Неоднозначность трактовки термина, различие методик количественного определения приводят к большим расхождениям существующих оценок. Систематический официальный учет масштабов этого явления не ведется. Вместе с тем феномен бегства капитала, способный спровоцировать глубокие потрясения, в 90-е гг. стал предметом особого внимания со стороны МВФ, Всемирного банка и других международных финансовых организаций, рассматривающих его как проблему глобальной значимости.

Достаточно масштабный и слабо контролируемый отток капитала из России, безусловно, противоречит ее национальным интересам, сокращая финансово-инвестиционный потенциал страны. Годовая утечка денег в 4 раза превышает ежегодные платежи страны по внешнему долгу и съедает более 25% ее экспортной выручки.

Подходы к решению проблемы бегства капитала. Среди подходов к решению рассматриваемой проблемы выделяются два крайних: либерально-рыночный и административно-государственный. Сторонники первого подхода считают, что проблема является следствием главным образом незрелости рыночной экономики и в будущем разрешится сама собой. Причем считается, что административные рычаги часто оказываются неэффективными, способными лишь несколько уменьшить отток капитала, но не остановить его. Усиление административного контроля повлечет более активные поиски обходных путей.

Административно-государственный подход предполагает в качестве первопричины бегства капитала общую криминализацию экономики и злоупотребления в сфере ВЭД. Сторонники этого подхода призывают

совершенствовать административно-государственный контроль во внешнеэкономической сфере, предпринять шаги по стимулированию репатриации капиталов. Определенный опыт в мировой практике имеется. В России получила распространение идея объявления амнистии капиталам, которые незаконно были вывезены за рубеж и будут возвращены обратно в течение определенного срока.

На деле оба подхода имеют основания и отражают разные стороны проблемы, которая, безусловно, чрезвычайно актуальна и сложна. Ее решение должно рассматриваться с позиции стратегии и тактики российских экономических реформ. Коренное решение ее возможно лишь в стратегическом плане в связи с общим оздоровлением экономической, политической, правовой ситуации в стране. В перспективе основной задачей государства в рассматриваемой области должна стать поддержка ведущих национальных производителей в их продвижении на мировые рынки в форме создания зарубежных подразделений. На данном этапе переходного периода целесообразны ужесточение контроля и ограничение вывоза отечественного капитала, прежде всего в форме его бегства.

Среди мер, способных сократить утечку капитала из страны, специалисты обычно называют следующие:

- противодействие спекулятивным перемещениям "горячих денег" на основе комплекса мер по устранению ожиданий возможной девальвации национальной валюты (в частности, мер по стабилизации банковской системы);
- предотвращение бегства капитала по легальным и полулегальным каналам в результате повышения эффективности использования механизмов внешнеторгового и валютного контроля, устранения сохраняющихся пробелов в соответствующем законодательстве (в частности, следует принять федеральный закон о регулировании экспорта российского капитала);
- перекрытие нелегальных каналов бегства капитала, связанных с незаконными внешнеэкономическими сделками (контрабанда, наркобизнес, торговля оружием и т. п.), как следствие комплексных мер, предполагающих широкое межстрановое взаимодействие и обмен информацией.

Государственными органами предпринимаются меры, направленные на решение назревшей проблемы. Для совершенствования системы регулирования и ужесточения контроля за российскими инвестициями за рубежом МВЭС России в конце 1997 г. утвердил Порядок подготовки заключений о целесообразности осуществления инвестиций за рубежом резидентами России. Подготовка заключений возлагается на специальную экспертную группу МВЭС России. Организационно-техни-

ческое обеспечение ее работы поручено Департаменту контроля и защиты государственных интересов МВЭС России. В состав группы входят представители и других подразделений министерства, а также ВНИКИ (Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт).

Для прохождения экспертизы инвестиционных проектов (создание за границей предприятий с участием российского капитала, покупка акций или доли зарубежной компании) инвесторы представляют в экспертную группу комплект документов, содержащих общую информацию о заявителе и будущем инвестиционном проекте, характеризующих "чистоту" заявителя перед налоговыми органами на предмет отсутствия задолженности по платежам в бюджет и перед органами валютного контроля (отсутствие задолженности по поступлению валютной выручки и обязательной продаже ее части); технико-экономическое обоснование целесообразности осуществления российских инвестиций за рубежом либо заверенный аудиторами годовой балансовый отчет или другие документы финансово-хозяйственной деятельности ранее созданного за рубежом предприятия; "внешнюю" документацию, характеризующую возможного иностранного партнера. В случае предполагаемого приобретения пакета акций (доли) зарубежной компании необходимо представить копию решения о продаже акций (доли) российскому участнику и копию запарафированного проекта договора купли-продажи между российским и иностранным партнерами.

Для российских резидентов появилась возможность получения реальной поддержки и помощи со стороны подразделений МВЭС и организаций, работающих в тесном контакте с ними. Эту поддержку и помощь призваны оказывать торговые представительства за рубежом, обладающие необходимой информацией о конъюнктуре местного рынка, потенциальных партнерах, инвестиционном климате страны-реципиента; сотрудники аппарата уполномоченных МВЭС в регионах, способные предоставить консультационные услуги; ВНИКИ, являющийся экспертным органом и официальным консультантом МВЭС.

Российское государство должно всячески поддерживать отечественные финансово-промышленные группы в тех областях производства, в которых наши производители имеют хотя бы отдаленные перспективы отвоевания мирового рынка, превращения в мощные ТНК, сравнимые с ведущими западными компаниями.

Дефолт и его последствия существенно изменили экономическую ситуацию в России, создали новые условия инвестирования в различные секторы экономики как для отечественных, так и для иностранных инвесторов. Исследователи выделяют как позитивные, так и негативные факторы, сказавшиеся на инвестиционной активности. В стране наблюдались развал финансового рынка, снижение вследствие резкого обесценения рубля конкурентоспособности импортных товаров, активизация импортозамещающего роста в ряде отраслей, некоторое финансовое оздоровление российских предприятий. В то же время возросли риски инвестирования, сузился платежеспособный спрос и как следствие — резкий спад иностранных инвестиций, наблюдавшийся с третьего квартала 1998 г., замораживание многими зарубежными фирмами инвестиционных проектов, новая волна оттока капитала из страны.

Ситуация в инвестиционной сфере говорит о первостепенной важности рассмотренных вопросов.

Изучение российской практики регулирования иностранных инвестиций показывает, что в целом оно еще далеко от совершенства. Оно недостаточно проработано как в концептуальном, так и в правовом отношении. Эта область государственной деятельности нуждается в серьезной корректировке. Российское государство должно всерьез озаботиться радикальным изменением инвестиционного климата в стране. Некоторые его условия могут быть созданы лишь постепенно, в течение длительного времени. В этом случае необходима продуманная, нацеленная на поэтапное улучшение ситуации политика. Ряд шагов можно и должно осуществить в самое ближайшее время. Один из первых шагов — наведение порядка в статистическом учете, поскольку данные официальных и неофициальных источников расходятся в несколько раз. Без этого невозможно претендовать на разработку и осуществление адекватной потребностям и эффективной политики.

Обострение проблемы, запаздывание в принятии необходимых решений и документов могут нанести огромный вред реформам в стране, подорвать ее экономическую безопасность и независимость. Российская политика в отношении участия в международной миграции капитала, учитывая специфику переходного трансформационного периода, должна оптимально сочетать либерализм и разумный протекционизм. Она должна быть органично встроенной в общую экономическую политику государства, соответствовать целям последней.

Глава 16
Особая роль государства в мирохозяйственном взаимодействии

16.1. *Основные тенденции развития мирохозяйственной среды в конце XX — начале XXI в.*

Разработка фундаментальных основ внешнеэкономической политики государства, стратегических и тактических приемов ее реализации предполагает знание мирохозяйственной среды, в которой функционирует российское национальное хозяйство.

Мировое хозяйство — динамично развивающаяся система. Вторая половина XX в. характеризуется нарастанием *процессов интернационализации и транснационализации* производства, услуг, капитала, трансферта технологий, либерализации международной кредитно-финансовой сферы, повышением роли международных экономических организаций. Такие глобальные преобразования основываются на новой инфраструктуре.

По экономическому содержанию интернационализация есть международный аспект общеисторического процесса обобществления производства. Неуклонное углубление общественного разделения труда и параллельное развитие различных форм взаимодействия и обмена его результатами способствуют усилению целостности, внутренней взаимосвязанности данной хозяйственной системы (локальной, национальной или мировой).

С возникновением мирового хозяйства стала возможной регулярная циркуляция в международных масштабах определенной доли национальных сырьевых и финансовых ресурсов, готовых изделий и услуг, знаний, технического и организационного опыта. В итоге ощутимо повышается эффективность функционирования каждого национального хозяйства, участвующего в таком взаимообогащающем обмене, достигается так называемый синергетический эффект, когда результативность общественного производства в масштабах мировой системы оказывается выше, чем сумма его результатов в пределах автономно функционирующих национальных хозяйственных комплексов, входящих в эту систему.

Тем не менее на протяжении нескольких столетий национально-государственная форма оставалась оптимальной организационной формой хозяйственной, социальной и культурной жизни общества. Внутри национальных хозяйств процесс обобществления производства протекает интенсивнее, чем между ними. Национально-государственные хозяйственные и социокультурные комплексы образуют четко выраженные подсистемы мирового сообщества, выделяющиеся на его фоне значительно большей степенью целостности. На протяжении долгого времени такая ситуация представлялась единственно возможной, естественной и незыблемой.

По мере того как в ходе дальнейшего развития производительных сил общества продолжалось углубление разделения труда (и соответственно возрастала взаимосвязанность его субъектов), внутри национально-государственных комплексов развивались разнообразные связи и между такими комплексами, углублялся процесс интернационализации хозяйственной, культурной, научной и прочих сторон общественной жизни. Со временем национально-государственные рамки становятся все более тесными для развития вещественных и общественных производительных сил (включая науку, разделение труда, его кооперирование и т. п.). Их развитие все активнее выходит за эти рамки. Неуклонное углубление международного разделения труда, новые удобные скоростные средства сообщения, стремительно развивающаяся и непрерывно совершенствующаяся международная телекоммуникационная инфраструктура, широкое личное общение граждан различных стран на почве науки, культуры, дипломатии, туризма и т. п. — все это углубляет и упрочивает межстрановое общение.

Процесс интернационализации хозяйственной жизни, стремительно развивающийся под воздействием широкого спектра достижений не только в технике, но и в управлении, вывел мирохозяйственную сферу на качественно новый уровень. Сегодня можно говорить о формировании общемирового экономического, финансового, информационного, транспортного, телекоммуникационного и т. п. пространства, вне которого развитие отдельных стран невозможно. Национальные хозяйства отдельных стран превращаются в составные части единой мирохозяйственной системы.

Глобализация становится одним из главных явлений, которые будут определять миропорядок в XXI в. В понятии "глобализация" нашла отражение качественно новая ступень процесса интернационализации

хозяйственной жизни. К традиционным факторам интернационализации — углублению международного разделения труда и развитию мирового рынка — присоединяются новые. В их числе — необходимость объединения усилий стран для осуществления больших проектов в области космической техники, создания мировой экономической инфраструктуры, стандартизации производства, транспорта и связи, решения глобальных экологических проблем, гидрометеослужбы, оповещения о возможных природных и техногенных катастрофах и т. д.

Глобализация приводит не просто к установлению отношений между социальными, экономическими и иными субъектами различных стран, но и к резкому повышению значимости этих отношений по сравнению с национальными (государственными) законами и нормами. Национальный масштаб превращается в интернациональный, а интернациональный — в общемировой.

В результате столкновения общемировых тенденций и национальных интересов возникает система глобальных и региональных структур и организаций, регулирующих международные экономические отношения и правила игры, а также способных самым существенным образом оказывать внешнее воздействие на любую из стран.

Процесс формирования единого мирохозяйственного пространства многообразен и противоречив. Он имеет двойственную природу. С одной стороны, происходят глобализация, унификация, универсализация по мере снижения разнообразия. Формируется экономическая среда (в отдельных странах, регионах, в мире в целом), функционирующая на базе ряда общих принципов, правил, одинаково воспринимаемых ценностей, некоторых общих целей. С другой стороны, действуют локальные тенденции, способствующие разнообразию культур, норм поведения, а также росту различий в уровне и образе жизни. В этом состоит парадокс современного развития, которое одновременно стимулирует и усиливает и интеграцию, и дезинтеграцию. Современному миру присущи унификация и растущее многообразие, полифония экономического и социокультурного мира.

Взаимодействие двух разнонаправленных сил — глобальных и локальных — проявляется в эволюции объекта и субъектов мирохозяйственного общения, в высокой мобильности факторов производства, в изменении структуры международного разделения труда и соответственно в трансформации форм и методов государственного регулирования ВЭД.

Глобализация рынков и отраслей. Под воздействием непрерывной череды технологических революций международное разделение труда сегодня осуществляется не только в форме общего (по отраслям и сферам общественного производства), но и в форме частного (внутриотраслевого, предметного) и единичного (подетального, поузлового) разделения

труда. Устанавливаются глубокие и устойчивые производственно-технологические связи между фирмами разных стран по выпуску конечной продукции. Особенно сильно интегрированы автомобильная, электротехническая, компьютерная, химико-фармацевтическая отрасли, а также точное машиностроение и сфера финансовых услуг. Усиление взаимозависимости и взаимообусловленности отдельных национальных рынков привело к тому, что рынки уже не воспринимаются как отдельные единицы, а все более предстают как единый (глобальный) рынок.

Эволюция товарных форм. Изменяется и сам объект мирохозяйственного общения. Товар (продукт) как по форме, так и по содержанию претерпевает постоянную трансформацию. Экономическое содержание товара, вовлеченного в хозяйственный оборот в начале XX в., и товара сегодняшнего дня различно. В настоящее время в рамках международного товарного обращения четко прослеживаются эволюция товара от простейших форм (единичный товар) до сложнейших комбинаций (товар-группа) и появление на этой основе высших товарных форм: товара-объекта, товара-программы. Соответственно повышается степень включения национальной экономики в мирохозяйственную сферу.

Единичный товар остается основой товарной массы. Вместе с тем широчайшая дифференциация предложения и сегментация спроса, а также маркетинговые стратегии фирм привели, с одной стороны, к "ассортиментному взрыву" (неудержимый рост ассортимента товаров, усложнение их потребительских свойств, развертывание все удлиняющегося "ассортиментного шлейфа" у одноименных товаров, появление целого ряда аналогов, различающихся только какой-либо одной или несколькими ведущими характеристиками), с другой — к объединению товаров в комплектные группы. В результате появился товар-группа. Особенно это характерно для растущих рынков, для которых важны сопровождающие продажи. Например, продажа компьютеров сопровождается продажей периферийных устройств, программ, кабелей, "мышек", сумок для компьютеров и т. п. Товары и услуги, средние издержки на производство которых чрезвычайно высоки (из-за первоначальных затрат), а предельные издержки небольшие, все больше продаются в комплекте с полным набором дополнительных услуг.

Реализация крупных проектов (строительство объектов под ключ) привела к появлению товара-объекта. Комплексный характер данной разновидности товара (охват исключительно широкого круга работ и сопутствующих услуг типа инжиниринга: предварительные работы, проектирование, управление строительством, подготовка, пусконаладочные работы, эксплуатационные услуги и т. д.) потребовал и комплексного освоения рынка. При реализации крупных объектов производ-

ственного и непроизводственного характера внешнеэкономическое взаимодействие ориентируется не только на прямых клиентов и заказчиков, но и охватывает всю систему создания ценности. Разрабатываются программы, нацеленные на каждое звено растянувшейся производственно-технологической цепочки, включающей все виды деятельности, вовлекаемые в процесс создания и использования продукта. Вся система играет роль своеобразного насоса: постоянно существует спрос на различного рода материалы, комплектующие, запасные части, услуги по наращиванию инфраструктуры и т. д., ведущий к долговременному мультипликационному эффекту.

В конце 70-х гг. появилась новая разновидность товара — товар-программа, которая наиболее необычна по экономическому содержанию и форме проявления. Реализуются огромные комплексы крупных объектов и сооружений, обеспечивающие развитие агропромышленных структур отдельных стран, проекты в области аэрокосмического бизнеса, автоматизированных систем и робототехники, комплексы объектов сферы услуг, объектов, связанных с накоплением и распределением информации.

По мере усложнения товарной формы происходит соединение под единым управлением и контролем огромных материально-вещественных, трудовых и кредитно-финансовых ресурсов, резко повышается уровень интеллектуализации товара, что придает новую окраску всем остальным компонентам, усложняется характер предоставляемых услуг. Одновременно повышается роль государства в обеспечении долговременного эффекта от реализации на мировом рынке более сложных разновидностей товара. Это находит проявление в так называемом комбинированном финансировании, когда государственная помощь стране-импортеру сочетается с льготным финансированием покупателей из этой страны. К комбинированному финансированию прибегают экспортеры комплектующего оборудования и объектов из Франции, Великобритании, США, Японии и Канады.

При сделках, связанных с реализацией товара-программы, во многих случаях сталкиваются не только экономические, но и политические интересы участвующих в них стран. Продавцы товара-программы ориентируются отнюдь не на разовый эффект. Они стремятся подчинить своему влиянию развитие целых отраслей и секторов национальных хозяйств. Товар-программа часто приобретает характер военно-политической сделки, скрытой под экономической оболочкой.

Субъекты мирохозяйственного взаимодействия. Процесс интернационализации производства и капитала привел к тому, что товарное производство осуществляется на базе перешагнувших национальные границы производственно-инвестиционных комплексов (транс- и многонациональных компаний).

Фирмы конкурируют на мировом рынке не только через экспорт товаров и услуг, но и посредством капиталовложений за рубежом. Динамика экспорта капитала традиционно опережает динамику экспорта товаров. При этом международные операции включают более широкий, чем прежде, спектр взаимодействия: торговому обмену предшествует и (или) сопровождает его научно-техническое, инвестиционное, производственное сотрудничество.

В результате происходит смещение границ обмена товарами и услугами с межнационального уровня к межфирменному, межкорпорационному обмену. Термин "международное разделение труда" отражает сегодня не только и не столько процесс общественного разделения труда между нациями, сколько межфирменное (межкорпорационное) разделение труда, а также распределение производственных обязанностей внутри ТНК.

Непрерывная ломка тенденций во всех областях связей и сфер взаимодействия приводит к тому, что организационно-функциональные формы хозяйствующих субъектов не остаются неизменными. Меняется их статус (национальный, многонациональный, транснациональный, глобальный). Они распадаются, сливаются в зависимости от манипулирования различными формами товара. Субъектами международного взаимодействия, оперирующими с товаром-объектом и товаром-программой, становятся объединения (группы) коммерческих организаций и государственных институтов. В силу этого фирма, проникающая на данный уровень товарного общения, выносится на такой широкий поток мирохозяйственного взаимодействия, что вытеснить ее из сделки практически невозможно, поскольку за ней стоят не просто частные фирмы, а участвующие в данной сделке государства.

Для обеспечения долговременного эффекта от реализации на мировом рынке более сложных разновидностей товара конкурирующие фирмы интегрируются с другими ТНК (МНК), создают научно-технические, стратегические и т. п. альянсы, формируют глобальные союзы и т. д. Слияния, взаимные приобретения реальных активов или долей капитала — характерная черта современной мирохозяйственной стратегии. В результате формируется интегрированная международная торгово-индустриальная система, по сравнению с которой национальные территории и государства выступают как второстепенные величины.

Глобализация вывела на общемировую сцену целую когорту новых агентов, претендующих если не на приоритет, то, по крайней мере, на равенство с традиционными субъектами международных отношений — государствами. Среди новых субъектов, решения и поведение которых влияют сегодня на мировые процессы, международные организации (МВФ, Всемирный банк, ЮНЕСКО, ФАО, МОТ, ВТО), региональные организации (их насчитывается в общей сложности около 60),

институциональные инвесторы (пенсионные и инвестиционные фонды, страховые компании), неправительственные организации (движения "зеленых", "врачей без границ" и т. п.), крупные города (Лондон, Нью-Йорк, Токио, Франкфурт, Париж) и др.

Последствия глобализации. Глобализация выступает как мощный ускоритель общественного прогресса. Это обусловлено беспрецедентными скоростями и масштабами обмена различного рода информацией, резким повышением эффективности производства, расширением пространства жизнедеятельности индивида и возрастанием возможностей реализации его способностей. Усиливаются взаимозависимость и взаимообусловленность структур современного мира.

В то же время глобализация создает новые опасные угрозы. Она отнюдь не тождественна общественному прогрессу. Появляются новые проблемы и противоречия между общим и частным, международным и национальным, глобальным и локальным. Формируя предпосылки для дальнейшей консолидации мирового хозяйства, стимулируя развитие разнообразных форм международной кооперации и сотрудничества, она в то же время содержит опасные разрушительные тенденции, порождает новые социально-экономические феномены, которые могут требовать болезненной адаптации общества к ним через изменение общественных институтов, культуры, сознания и стереотипов экономического поведения.

Всеобщая взаимосвязь и взаимозависимость приводят к тому, что кризисные явления в одном или нескольких звеньях мирового хозяйства, даже в периферийных регионах, способны оказать деструктивное воздействие на глобальную систему в целом и поставить под удар поступательное развитие преуспевающих стран. Огромные опасности подобного рода таит в себе современная мировая финансовая система, обладающая реальными возможностями для разбалансирования большинства национальных хозяйств (даже самых мощных).

Все это требует принятия адекватных защитных мер. Поэтому государственное регулирование призвано обеспечить согласование глобальных, национальных и региональных интересов.

16.2. *Государственное регулирование процесса включения российской экономики в мировую*

Представление о мировом хозяйстве как о функционально целостной системе, состоящей из многих подсистем различного уровня и конфигурации, с собственной логикой развития, обусловливает активную регулирующую роль государства в процессе интеграции России в мировое экономическое сообщество.

Государственное регулирование интеграционного процесса — это система различных направлений, форм, методов и средств, обеспечивающих стратегическое взаимодействие национального хозяйства с мирохозяйственной сферой для решения его собственных задач. Для российской экономики далеко не безразлично, на каком уровне и на каких условиях происходит встраивание национального воспроизводственного комплекса в мировое хозяйство. Полагаться на спонтанно-стихийный путь интегрирования было бы глубоко ошибочно и, более того, экономически и политически небезопасно.

Опыт экономического развития различных стран показывает, что рыночная система блокирует вхождение в рынок более слабых участников, оставляя им подчиненные или периферийные позиции. Рыночные силы сами по себе не содействуют изменению положения в мировом хозяйстве, для этого требуется вмешательство государства. Например, без активного содействия японского правительства развитию многих технологически передовых отраслей промышленности Япония и поныне была бы привязана к экспорту дешевых игрушек.

Государственное регулирование процесса включения российской экономики в мировую должно основываться на воспроизводственной (производственно-инвестиционной) модели взаимодействия национальных хозяйственных комплексов.

Для индустриальной фазы экономического развития была характерна торговая (торгово-посредническая) модель мирохозяйственных связей. В рамках данной модели государственное регулирование сводилось к стимулированию экспортеров и защите собственных отраслей экономики. В рамках же воспроизводственной модели речь идет не только и не столько о продвижении на мировой рынок отдельных товаров и услуг, сколько о функционировании на этом рынке определенным структурным блоком. Здесь в поле зрения государственного регулирования попадает не только одно звено — купля-продажа товаров и услуг, но и другие звенья воспроизводственного процесса: движение капитала, рабочей силы, кредитно-финансовые, валютные отношения и т. п.

Существующий обширный арсенал государственного регулирования позволяет странам оказывать активное воздействие как на формирование структуры и направлений развития собственных мирохозяйственных связей, так и на мирохозяйственные связи других стран. При этом взаимодействие происходит на различных уровнях: на уровне отдельного предприятия, производственного комплекса, отрасли, территориально-производственной структуры, макроэкономическом уровне.

В России сегодня происходит постепенный переход на воспроизводственную модель регулирования мирохозяйственных связей. Торговая

модель в трансформированном виде органично входит в структуру производственно-инвестиционной модели. Изменяются подходы, методы, формы регулирования. Активизируются все стороны внешнеэкономических процессов.

Интеграция российской экономики в мировую систему хозяйства сопряжена не только с новыми возможностями обеспечения положительного эффекта, но и с расходами (издержками вхождения) как для российской экономики, так и для мировой экономики. Возможны и побочные отрицательные эффекты (экстерналии).

В современных условиях участие в мирохозяйственном взаимодействии может привести к определенным структурным перекосам, компенсировать которые возможно лишь посредством мобилизации огромных внутренних национальных ресурсов из других сфер экономики.

Действия рыночных сил сводятся пока к тому, чтобы превратить Россию в экспортера природных ресурсов, сделать зависимой от импорта продукции обрабатывающих отраслей. Из примерно 4000 различных видов отечественной экспортной продукции лишь 10 видов товаров (в том числе газ, нефть, цветные и драгоценные металлы, алмазы) дают основную массу экспортных поступлений и формируют стоимостную базу экспорта. Топливно-энергетические ресурсы в российском экспорте занимают примерно 44%, черные и цветные металлы — около 20, продукция химической промышленности — 7,6, машины и оборудование — 5,3, лесоматериалы и целлюлозно-бумажная продукция — 4,3%.

Экспортоориентированная стратегия мирохозяйственных связей, реализуемая в настоящее время в нашей стране, основывается на использовании преимуществ международного разделения труда для получения растущих объемов валютных доходов и импорта высоких технологий для нужд модернизации экономики. Однако увеличение экспорта может стимулировать экономический рост при благоприятном инвестиционном климате внутри страны в сочетании с мерами, ограничивающими бегство капиталов. В противном случае расширение экспорта может означать отток ресурсов, что и происходит в российской экономике.

Для экспортоориентированной стратегии важна специализация страны. Международная специализация, основанная на конкурентных преимуществах, имеет два основных источника: более низкие издержки и дифференциацию продукта. Большие запасы и дешевизна ресурсов (сырья и труда) создают предпосылки для конкуренции издержек в традиционных для мирового рынка отраслях. Однако при подобной специализации вряд ли можно рассчитывать на долгосрочные результаты, так как эти рынки характеризуются неустойчивой ценовой конъюнктурой.

Специализация, основанная на преимуществах в издержках, предполагает определенную поддержку в форме низкого курса национальной валюты.

Более устойчива и перспективна экспортоориентированная стратегия, использующая преимущества на основе дифференциации выпуска. Концентрируясь на выпуске узкоспециализированной, уникальной продукции, обладающей высокой ценностью либо в силу качества товара, либо в силу особых потребительских свойств, производитель может диктовать до некоторой степени свои условия на внешних рынках. В то же время возможности потенциальных конкурентов ограничены необходимостью больших затрат времени и средств для достижения такого же результата.

В силу сложившихся обстоятельств экспортоориентированная стратегия реформирования российской экономики основана на использовании в первую очередь таких преимуществ, как мощная сырьевая база, относительно дешевая и квалифицированная рабочая сила, передовой уровень некоторых отраслей и видов продукции, а также достижения в сфере фундаментальных научных исследований. Однако эти преимущества и ресурсы нельзя использовать в широких масштабах и в короткие сроки. С другой стороны, доход от экспорта минерально-сырьевой продукции зависит не только от величины экспортных ресурсов, но и от емкости внешних рынков, часто неспособных поглотить то количество, которое необходимо для получения реального эффекта от экспортоориентированной стратегии.

Придерживаться линии на преимущества в издержках может быть и экономически небезопасно, так как регулирование топливно-сырьевой ориентации осуществляется практически целиком за пределами страны. Форсированный вывоз сырья приводит не только к падению цен на мировых рынках, но и к неблагоприятной структурной перестройке: ресурсы переливаются из обрабатывающих отраслей в добывающие. Появляются структурные перекосы, деформация национального хозяйственного комплекса, замедляются темпы роста экономики, возникают тенденции к застою. Подобное состояние называется "голландская болезнь". Было замечено, что развитие нефтедобычи в Голландии (Англии, Норвегии) привело к замедлению темпов роста национальной экономики.

Структурные перекосы проявляются и в росте спроса на импортные товары, к тому же в самых неэластичных сегментах рынка. Это в первую очередь относится к продовольственным товарам, сельскохозяйственному сырью, лекарственным препаратам. При реализации экспортоориентированной стратегии экономика неизбежно сталкивается с активным противодействием со стороны производителей, обосновавшихся на мировых рынках, с их нежеланием мириться с дестабилизирующим

воздействием новых поставщиков дешевой продукции, вплоть до введения жестких протекционистских мер.

Для предотвращения процесса смещения российской экономики на край мирохозяйственной периферии и обеспечения максимального эффекта от включения в международное разделение труда необходима реализация государственной программы по дифференцированному отбору и поддержке отраслей, которые, с одной стороны, имеют возможность активно включиться в мирохозяйственную сферу по линии экспорта своей продукции, а с другой — обладают достаточно развитой инфраструктурой, способной обеспечить необходимую отдачу от импортируемых для выбранных отраслей машин и оборудования, комплектующих изделий и т. п. Требуется использование широкого арсенала средств и методов государственного регулирования. Среди них: первоочередное предоставление кредитов соответствующим отраслям, фирмам на закупку оборудования, установление льготных сроков амортизации, предоставление льгот при налогообложении прибыли и др. Необходимо формирование своеобразных амортизаторов, обладающих регулирующей способностью, таких, как компенсационные фонды дифференциальной ренты и т. п. Разнообразные рычаги и методы необходимы и для того, чтобы уменьшить потери, связанные с тем, что валютные затраты на покупку импортного оборудования для переоснащения технологического процесса не всегда удается возместить в соответствующие сроки.

Положение российской экономики в современном мире требует развития ее конкурентоспособности, финансового и промышленного капитала, новых средств и методов защиты национальных интересов от консолидированной силы ведущих стран Запада, международных экономических институтов, мощных ТНК. Все это обусловливает необходимость государственного содействия транснационализации деятельности отечественных корпораций.

Процесс формирования и развития транснациональных ФПГ требует длительных усилий, времени, благоприятных условий, поддержки, особенно на правительственном уровне. Успех глобальной деятельности ФПГ обусловливается такими факторами, как ориентация на приоритеты национальной стратегии развития, использование налоговых льгот, включая льготы, связанные с импортозамещением, предоставление приоритета для участия в государственных программах, смягчение либо отмена ограничений, установленных антимонопольным законодательством, и т. п.

При разумном и взвешенном отношении эти структуры могут не только "вытянуть" нашу экономику из прорыва, но и позволить ей в XXI в. выйти на передовые позиции в мире. Существует реальная возможность образования трансъевразийских сетей нефтегазовых, энергетических и транспортных коммуникаций, способных выдержать ожесточенную конкуренцию коммуникационных вариантов, проектируемых в южной части Евразии. Участие России в формировании глобального научно-технологического рынка как поставщика передовых принципиально новых технологий может стать стратегическим ориентиром развития страны.

Более эффективному включению России в мировое хозяйство будет способствовать концентрация усилий государства на решении проблем реального развития интеграции в рамках СНГ, рационализации международных заимствований, активном участии в международных экономических и финансовых организациях. Центральное место в системе государственного регулирования принадлежит разработке, принятию и последующей реализации новой национальной внешнеэкономической доктрины с четко обозначенными геоэкономическими интересами России, переходу на воспроизводственную модель мирохозяйственных связей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абалкин Л.И.* Экономическая стратегия для России: проблема выбора. М.: ИЭ РАН, 1997.
2. *Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В.* Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под ред. А.В. Сидоровича. М.: Дело и сервис, 1998.
3. *Бартлинг Г., Луциус Г.* Основы учения о рыночной экономике / Под ред. И.И. Столярова. М.: Агент, 1997.
4. Государственное регулирование экономики в современных условиях. М.: ИЭ РАН, 1997.
5. *Егоров Е.В.* Экономика общественного сектора: Курс лекций. М.: ТЕИС, 1998.
6. Инвестиционная политика в России / Под ред. Н.А. Новицкого. М.: ИЭ РАН, 1998.
7. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978.
8. Концепция государственной политики в сфере производства, использования и охраны природных ресурсов // Использование и охрана природных ресурсов в России. 1998. № 1—3.
9. *Кочетов Э.Г.* Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства): Учебник. М.: БЕК, 1999.
10. Курс переходной экономики / Под ред. Л.И. Абалкина. М.: Финстатинформ, 1997.
11. *Ламперт Х.* Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Дело, 1993.
12. *Лившиц А.Ю.* Экономика реформ в России и ее цена. М.: Экономика, 1994.
13. Макроэкономические аспекты становления социального хозяйства / Под ред. В.И. Маевского. М.: ИЭ РАН, 1998.
14. *Мастепанова Д.А.* Основные структурные изменения в развитии банковской системы России // Банки и инвестиции. М.: ИЭ РАН, 1996.
15. *Мещерякова О.В.* Налоговые системы развитых стран мира. М.: Правовая культура, 1995.
16. *Мильнер Б.З.* Реформы управления и управление реформами. М.: ИЭ РАН, 1994.
17. Мировая экономика / Под ред. А.С. Булатова. М.: ЮристЪ, 1999.
18. *Мэнкью Н.Г.* Макроэкономика. М.: Изд-во МГУ, 1994.
19. Национальное богатство в условиях формирования рыночных отношений. М.: Наука, 1994.

20. *Новицкий Н.А.* Ориентиры инвестиционной и инновационной политики // Экономист. 1999. №3.
21. *Окунева Л.П.* Налоги и налогообложение в России. М.: Финстатинформ, 1995.
22. Охрана окружающей среды в России. М.: ГКС РФ, 1998.
23. Политика доходов и заработной платы: Учебник / Под ред. П.В. Савченко, Ю.П. Кокина. М.: ЮристЪ, 2000.
24. Регулирование социального развития России. М.: ИЭ РАН, 1997.
25. *Рогова О.* Макроустановки регулирования и реальность банковской деятельности // Бюллетень финансовой информации. 1998. №1 (32).
26. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. М.: ИЭ РАН, 1997.
27. Российские реформы: социальные аспекты. М.: МГУ — Высшая школа экономики, 1998.
28. Система национальных счетов — инструмент макроэкономического анализа / Под ред. Ю.Н. Иванова. М.: Дело, 1996.
29. Социальные приоритеты и механизм экономических преобразований в России / Рук. авторского коллектива Л.И. Абалкин. М.: ИЭ РАН, 1998.
30. Экономическая безопасность. Производство, финансы, банки / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финстатинформ, 1998.
31. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука, 1995.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абалкин Л.И.* Экономическая стратегия для России: проблема выбора. М.: ИЭ РАН, 1997.
2. *Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В.* Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под ред. А.В. Сидоровича. М.: Дело и сервис, 1998.
3. *Бартлинг Г., Луциус Г.* Основы учения о рыночной экономике / Под ред. И.И. Столярова. М.: Агент, 1997.
4. Государственное регулирование экономики в современных условиях. М.: ИЭ РАН, 1997.
5. *Егоров Е.В.* Экономика общественного сектора: Курс лекций. М.: ТЕИС, 1998.
6. Инвестиционная политика в России / Под ред. Н.А. Новицкого. М.: ИЭ РАН, 1998.
7. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978.
8. Концепция государственной политики в сфере производства, использования и охраны природных ресурсов // Использование и охрана природных ресурсов в России. 1998. № 1—3.
9. *Кочетов Э.Г.* Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства): Учебник. М.: БЕК, 1999.
10. Курс переходной экономики / Под ред. Л.И. Абалкина. М.: Финстатинформ, 1997.
11. *Ламперт Х.* Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Дело, 1993.
12. *Лившиц А.Ю.* Экономика реформ в России и ее цена. М.: Экономика, 1994.
13. Макроэкономические аспекты становления социального хозяйства / Под ред. В.И. Маевского. М.: ИЭ РАН, 1998.
14. *Мастепанова Д.А.* Основные структурные изменения в развитии банковской системы России // Банки и инвестиции. М.: ИЭ РАН, 1996.
15. *Мещерякова О.В.* Налоговые системы развитых стран мира. М.: Правовая культура, 1995.
16. *Мильнер Б.З.* Реформы управления и управление реформами. М.: ИЭ РАН, 1994.
17. Мировая экономика / Под ред. А.С. Булатова. М.: ЮристЪ, 1999.
18. *Мэнкью Н.Г.* Макроэкономика. М.: Изд-во МГУ, 1994.
19. Национальное богатство в условиях формирования рыночных отношений. М.: Наука, 1994.

20. *Новицкий Н.А.* Ориентиры инвестиционной и инновационной политики // Экономист. 1999. №3.
21. *Окунева Л.П.* Налоги и налогообложение в России. М.: Финстатинформ, 1995.
22. Охрана окружающей среды в России. М.: ГКС РФ, 1998.
23. Политика доходов и заработной платы: Учебник / Под ред. П.В. Савченко, Ю.П. Кокина. М.: ЮристЪ, 2000.
24. Регулирование социального развития России. М.: ИЭ РАН, 1997.
25. *Рогова О.* Макроустановки регулирования и реальность банковской деятельности // Бюллетень финансовой информации. 1998. №1 (32).
26. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. М.: ИЭ РАН, 1997.
27. Российские реформы: социальные аспекты. М.: МГУ — Высшая школа экономики, 1998.
28. Система национальных счетов — инструмент макроэкономического анализа / Под ред. Ю.Н. Иванова. М.: Дело, 1996.
29. Социальные приоритеты и механизм экономических преобразований в России / Рук. авторского коллектива Л.И. Абалкин. М.: ИЭ РАН, 1998.
30. Экономическая безопасность. Производство, финансы, банки / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финстатинформ, 1998.
31. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука, 1995.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Гл. редактор *Ю. В. Луизо*
Зав. редакцией *Г. Г. Кобякова*
Редактор *Ю. А. Зарянкин*
Художник *Н. Н. Сенько*
Компьютерная подготовка
оригинал-макета *В. А. Жилкин*
Технический редактор *Л. А. Зотова*
Корректоры *А. С. Рогозина, Л. И. Трифонова*

Лицензия ИД № 03590 от 19.12.2000 г.
Гигиеническое заключение № 77.99.2.953.П.16308.12.00 от 01.12.2000 г.

Подписано в печать 5.02.2001. Формат 70×100 $^{1}/_{16}$
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 22,75. Тираж 5000 экз.
Заказ № 616. Изд. № 212/4.

Издательство "Дело"
117571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел. 433-25-10, 433-25-02
E-mail: delo@ane.ru
Internet: http://www.delo.ane.ru

Отпечатано в Московской типографии № 6 Министерства Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
109088, Москва, Ж-88, Южнопортовая ул., 24

ISBN 5-7749-0222-6

9 785774 902224 >