
Московский государственный университет
имени М.В. Ломоносова
Факультет государственного управления

Государственное регулирование экономики

Под редакцией
И.Н. Мысляевой, Н.П. Кононковой

Учебное пособие



Издательство
Московского университета
2010

УДК 338
ББК 65.012.2
Г72

*Рекомендовано к печати Ученым советом факультета
государственного управления*

Рецензенты:

В.В. Куликов, доктор экономических наук, профессор, заместитель
генерального директора Института труда и социального страхования
Минздравсоцразвития России;

Н.В. Цхададзе, доктор экономических наук, профессор Финансовой
академии при Правительстве РФ

Государственное регулирование экономики: Учебное пособие /
Г72 Под ред. И.Н. Мысляевой, Н.П. Кононковой. – М.: Издательство Мос-
ковского университета, 2010. – 440 с.

ISBN 978–5–211–06158–3

В учебном пособии рассматриваются основные направления воздействия го-
сударства на экономическое развитие. Проанализирована эволюция теоретиче-
ских представлений о роли и функциях государства в рыночной экономике.
Выявлены причины трансформации механизмов воздействия государства на
экономику в условиях глобализации, а также направления повышения эффек-
тивности экономической политики государства.

Особое внимание уделено современной бюджетно-налоговой, денежно-
кредитной, инновационной, социальной, антимонопольной и региональной по-
литике государства. Рассматриваются вопросы государственной и муниципаль-
ной собственности, государственного регулирования рынка ценных бумаг, сфе-
ры научных исследований, охраны окружающей среды, регулирования внешне-
экономической деятельности.

Пособие основано на исследованиях, проводимых сотрудниками кафедры
экономической теории факультета государственного управления МГУ имени
М.В. Ломоносова.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных сотрудников и всех,
кто интересуется проблемами государственного регулирования экономики.

УДК 338
ББК 65.012.2

© Издательство Московского университета, 2010

© Факультет государственного управления

ISBN 978–5–211–06158–3 МГУ имени М.В. Ломоносова, 2010

О Г Л А В Л Е Н И Е

Введение	7
Раздел I. Теоретические основы экономической деятельности государства	10
Глава 1. Эволюция теоретических представлений о роли и функциях государства в рыночной экономике	10
§1. Основные этапы трансформации экономических функций государства.....	10
§2. Провалы рынка и необходимость государственного регулирования экономики	25
Глава 2. Изменение экономических функций государства в современных условиях	30
§1. Глобализация экономики как основа трансформации функций государства.....	30
§2. Роль государства в условиях открытой экономики	37
Глава 3. Система государственного регулирования экономики	47
§1. Инструменты и методы государственного регулирования	47
§2. Эффективность государственного регулирования.....	50
Раздел II. Основные направления и формы государственного регулирования	58
Глава 4. Бюджетно-налоговая политика государства	58
§1. Государственный бюджет как инструмент макроэкономического регулирования.....	58
§2 Сущность и функции налогов	64
§3. Дефицит бюджета и его формы	80
§4. Государственный внутренний и внешний долг.....	90
Глава 5. Денежно-кредитная политика государства	97
§1. Современная кредитная система, ее структура и функции.....	97
§2. Инструменты и типы денежно-кредитной политики.....	99
§3. Таргетирование инфляции как тактическая цель денежно-кредитной политики.....	108
§4. Провалы денежно-кредитной политики в РФ	111
Глава 6. Государственная политика в сфере управления государственным сектором	116
§1. Объективная необходимость государственного сектора и его функции в рыночной экономике	116
§2. Государственная и муниципальная собственность: сущность и основные формы проявления	124

§3. Цели, задачи и принципы управления государственной собственностью	135
§4. Новые подходы к управлению государственной собственностью	140
Глава 7. Государственное регулирование инвестиционно-инновационной деятельности	145
§1. Роль государства в стимулировании инвестиционной деятельности	145
§2. Активизация инвестиционно-инновационной деятельности как необходимое условие интенсификации экономического роста	153
§3. Иностранные инвестиции и инновации в современной России	157
§4. Стратегия государственного регулирования инновационной деятельности	162
§5. Организационно-хозяйственные механизмы государственного управления инновационными процессами в России	169
Глава 8. Государственная экономическая политика в отношении АПК	175
§1. АПК как подсистема макроэкономики, его содержание, структура и функционирование	175
§2. Агробизнес – современная организационно-экономическая форма функционирования капитала в АПК	180
§3. Основные направления инвестиционно-инновационного развития ресурсов и повышения их эффективности в государственных законах и программах развития АПК	183
§4. Совершенствование рыночного механизма, экономических методов и стимулов АПК	193
Глава 9. Регулирование рынка ценных бумаг	198
§1. Сущность рынка ценных бумаг и его роль в экономике	198
§2. Понятие, виды и цели регулирования	202
§3. Формирование системы регулирования рынка ценных бумаг	204
§4. Государственное регулирование рынка ценных бумаг и его методы	207
§5. Основные субъекты государственного регулирования на рынке ценных бумаг	214
§6. Саморегулируемые организации на российском рынке ценных бумаг	221
Глава 10. Социальная политика государства	231
§1. Сглаживание дифференциации доходов и борьба с бедностью	233
§2. Политика государства в трудовой сфере	239
§3. Государственное пенсионное обеспечение	244
§4. Организация здравоохранения	247
§5. Политика государства в сфере образования	250

§6. Государственная политика в решении жилищной проблемы.....	255
§7. Государственная политика борьбы с бедностью и неравенством в странах третьего мира.....	257
Глава 11. Антимонопольное регулирование и формирование конкурентной политики.....	273
§1. Экономические основы конкуренции	273
§2. Основные элементы антимонопольной политики и практики ..	278
§3. Адвокатирование конкуренции как элемент конкурентной политики	287
§4. Особенности антимонопольной политики государства в сфере естественных монополий.....	290
Глава 12. Государственная защита рынка от недобросовестной конкуренции	303
§1. Государственная защита товарных знаков и прочих средств индивидуализации	304
§2. Государственное регулирование рекламной деятельности.....	319
§3. Государственная защита прав потребителей	330
Глава 13. Государственная региональная политика	342
§1. Содержание, цели и задачи региональной политики.....	342
§2. Регион как субъект осуществления государственной региональной политики	352
§3. Задачи и направления совершенствования региональной политики России	359
Глава 14. Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды	367
§1. Объективная необходимость, цели и задачи государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования	367
§2. Формы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в России	372
§3. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и природопользования	381
Глава 15. Государственное регулирование сферы научных исследований	386
§1. Роль научной сферы в инновационной экономике	386
§2. Институциональные основы сферы НИОКР	389
§3. Основные тенденции в развитии государственного регулирования сферы НИОКР	394
§4. Особенности государственного регулирования различных секторов сферы НИОКР.....	398
§5. Государственное регулирование сферы научных исследований в России	405

Глава 16. Регулирование внешнеэкономической деятельности	
.....	415
§1. Система государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации	415
§2. Основные направления внешнеэкономической политики государства.....	420
§3. Методы и инструменты государственного регулирования внешнеторговых отношений	423

ВВЕДЕНИЕ

Во второй половине XX столетия прочно утвердилось представление о том, что современная рыночная экономика не может нормально функционировать без активного вмешательства государства. Если государство не вмешивается в производство общественных благ, не участвует в перераспределении доходов, не проводит активной кредитно-денежной и налоговой политики, не поддерживает малый и средний бизнес, то общество может столкнуться с целым рядом негативных тенденций, которые в конечном счете могут привести к колоссальным потерям ресурсов, нарастанию социальных конфликтов, экономической и политической нестабильности.

Поэтому сегодня вряд ли кто-то из представителей самых разных экономических школ рискнет оспаривать вывод о необходимости государственного регулирования экономики. Если экономисты и спорили до последнего времени, то чаще всего не о том, должно или нет государство регулировать деятельность субъектов рынка, а о том, по каким направлениям в первую очередь должно осуществляться такое регулирование и каковы его границы.

Начиная с конца прошлого столетия все чаще звучат высказывания исследователей о том, что в современном мире важным фактором развития является глобализация мировой экономики, меняющая представление о воздействии транснациональных корпораций и мирового финансового рынка на экономическое развитие стран. Это означает, что прежние представления о роли и функциях государства в экономике должны быть коренным образом пересмотрены.

Такой «пересмотр» в некоторых странах обернулся призывами отказаться вообще от каких-либо мер государственного регулирования экономики и вернуться к модели свободного рыночного хозяйства. Отчасти эти идеи были реализованы в неолиберальной модели глобализации, составившей основу практических действий национальных правительств не только развитых, но и развивающихся стран в последние десять лет.

Мировой финансовый кризис, разразившийся осенью 2008 г., заставил вновь задуматься о необходимости усиления вмешательства государства в экономику. Такое усиление предлагалось осуществить за счет расширения государственного присутствия в экономике (национализация обанкротившихся предприятий, передача в собственность государства части акций банков и т.п.), усиления бюджетных вливаний в экономику, и прежде всего в банковскую сферу,

ужесточения мер кредитно-денежной политики, стимулирования перехода на инновационный путь развития.

В этих условиях вновь актуализируется проблематика государственного регулирования экономики. Причем одинаково важное значение имеют не только уже известные и апробированные во многих странах формы и методы государственного регулирования экономики, но и принципиально новые инструменты воздействия государства на развитие национальных экономик.

Авторы учебного пособия попытались представить свое видение как уже традиционных форм государственного регулирования, так и новых направлений влияния государства на экономику.

Конечно, ограниченные рамки учебного пособия не позволили рассмотреть все возможные механизмы воздействия государства на развитие национальных экономик, однако главные из них представлены в работе.

Авторы учебного пособия – это преподаватели, аспиранты и соискатели кафедры экономической теории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Уже более 10 лет кафедра отвечает за подготовку студентов по специализации «Государственное регулирование экономики», обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», и за это время накоплен немалый опыт.

В учебном пособии этот опыт обобщен. Надеемся, что представленный материал поможет лучше разобраться в вопросах государственного регулирования экономики и тем, кто только начинает знакомиться с широчайшим спектром вопросов государственного регулирования, и тем, кто сегодня задумывается, по каким направлениям должно осуществляться совершенствование форм и методов государственного регулирования экономики в современных условиях.

Авторский коллектив

Мысляева И.Н. – д.э.н., профессор – общая редакция, введение, главы 1, 2, 4.

Кононкова Н.П. – к.э.н., доцент – общая редакция, главы 3, 6 (§1, 3, 4).

Алимарина Е.А. – к.э.н., доцент – глава 10 (§1–3, 5, 6).

Арустамян Г.Н. – глава 10 (§4).

Батяева Т.А. – к.э.н., доцент – глава 9.

Гаврилова В.Е. – к.э.н., доцент – главы 5 (§1, 2, 4), 11 (§1–3).

Дубровский А.Ю. – к.э.н., доцент – глава 7 (§4, 5).

Ильин С.С. – д.э.н., профессор – главы 7 (§1–3), 8.

Катихин О.В. – к.э.н., доцент – глава 13.

Кузнецова В.В. – к.и.н., доцент – глава 5 (§3).

Малькова И.В. – к.э.н., доцент – глава 12.

Прохина Е.Ю. – к.э.н., доцент – глава 16.

Симановская М.Л. – к.э.н., доцент; Кусов И.С. – глава 15.

Трачук А.В. – к.э.н., доцент – глава 11 (§4).

Хрептус Е.С. – к.э.н. – глава 6 (§2).

Чурзина И.В. – к.э.н., доцент – глава 14.

Чихун Л.П. – к.э.н., доцент – глава 10 (§7).

Ильин-Минкевич В.И. – подготовка учебного пособия к изданию.

Р А З Д Е Л I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1

Эволюция теоретических представлений о роли и функциях государства в рыночной экономике

§1. Основные этапы трансформации экономических функций государства

Современное рыночное хозяйство трудно представить без активного вмешательства государства в регулирование социально-экономических процессов. Однако к такому пониманию человечество пришло не сразу. На протяжении длительного времени представления о месте, роли и функциях государства в экономической системе менялись. И до сих пор вопрос о границах государственного вмешательства в экономику является спорным.

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.

Античные мыслители, в частности Аристотель, были убеждены в том, что человек неотделим от государства. По мнению Платона, человек способен осознать подлинный смысл жизни только в государстве как сообществе, пронизанном идеей разума. Вне государства, говорил он, не может быть реализован смысл жизни человека.

В Средневековье также преобладал традиционный взгляд на общество как единый организм. Поэтому экономика, как и другие сферы человеческой жизни, считалась органическим элементом государства. Действовала система внеэкономического принуждения, которой была чужда сама мысль о возможности отделения политической власти от экономической.

В Новое время, известное работами Т. Гоббса и Дж. Локка, утвердилось представление о том, что, несмотря на теснейшую взаимосвязь общества и государства, они составляют самостоятельные

и автономные категории, интересы которых часто противоречат друг другу. Но вместе с тем утверждалось, что экономическая организация общества невозможна без ее политической организации.

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, особый слой людей, выполнявших 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.

В XVII–XVIII вв. начали появляться и развиваться социальные, экономические и политические институты, способствовавшие формированию механизма свободного обмена между людьми, формированию буржуазного общества и рыночной экономики. Поэтому именно в этот период начинают складываться представления о роли и месте государства в процессе регулирования экономики.

Экономическая политика периода первоначального накопления капитала основывалась на теории меркантилизма. Еще в XV–XVII вв. ранние меркантилисты (У. Стаффорд, Г. Скаруффи и др.) обосновывали необходимость активной государственной экономической политики. Поскольку меркантилисты отождествляли богатство с деньгами, они считали, что накопление денежного богатства может быть осуществлено только с помощью государственной власти, путем удержания денег в стране (запрещение вывоза денег за границу; введение государственной монополии на торговлю валютой; создание «складочных мест» для торговли иностранными товарами и т.д.).

В XVI–XVII вв. поздние меркантилисты (Т. Мен, А. Сера, А. Монкретьен и др.) утверждали, что государство тем богаче, чем больше оно вывозит и меньше ввозит. На первое место выдвигался принцип: покупать дешевле в одной стране, продавать дороже – в другой. Для этой цели правительство пыталось регулировать ввоз путем обложения пошлинами иностранных товаров и поощрять вывоз, выдавая, в частности, премии тем предпринимателям, продукция которых пользовалась наибольшим спросом на внешних рынках.

Поздние меркантилисты, которые отстаивали концепцию активного торгового баланса, предполагали перейти к политике использования методов экономического регулирования: регулирование торгового баланса; ставка на форсирование экспорта национальных товаров; поощрение национальной промышленности; ограничение за-

работной платы и введение дифференцированной оплаты труда на конкурсной основе; упор на нахождение денег в обороте¹.

В целом идеи меркантилизма стали теоретической основой государственной политики протекционизма, которая является и в настоящее время одним из инструментов экономической политики государства. Однако с завершением этапа первоначального накопления капитала теории меркантилистов постепенно отходят на второй план. В XVIII – начале XIX в. быстрорастущий промышленный капитал все более стремится выйти из-под опеки государственной власти, а господствующее положение в экономической теории начинают занимать идеи экономического либерализма.

Появлению этих идей способствовало распространение взглядов физиократов в лице Ф. Кенэ (1694–1774 гг.), а в более позднее время идеи экономического либерализма получили развитие в трудах классиков политической экономии – А. Смита (1723–1790 гг.) и Д. Рикардо (1772–1823 гг.).

В основе их учения лежало представление об экономических законах, действующих подобно законам природы, независимо от воли и сознания людей. А. Смит считал, что в экономике стихийно, без вмешательства государства устанавливается «естественная гармония», которая является оптимальным режимом функционирования рыночной экономической системы. А. Смит называл такую гармонию результатом действия принципа «невидимой руки», принципа свободной конкуренции (*laissez-faire*). Именно этот принцип и составил в дальнейшем теоретическую основу свободного предпринимательского капитализма.

Еще задолго до написания своего главного труда «Исследование о природе и причинах богатства народов» А. Смит следующим образом сформулировал ее главную идею: «Для того чтобы поднять государство с самой низкой ступени варварства до высшей ступени благосостояния, нужен лишь мир, легкие налоги и терпимость в управлении; все остальное сделает естественный ход вещей»².

Политическим выражением этого подхода стала так называемая теория государства – «ночного сторожа» или «минимального государства», сводившая функции государства к обеспечению условий для функционирования рыночной экономики (поддержание порядка, охраны и защиты частной собственности и конкуренции).

А. Смит отмечал, что «обязанностью государя или государства является основание и содержание таких общественных учреждений

¹ Барменев С. История экономических учений. – М.: Юрист, 2002. – С. 57 – 58.

² Schumpeter J.A. History of Economic Analysis. – N.Y., 1954. – P. 180.

и таких общественных работ, которые, будучи, может быть, в самой высокой степени полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей. Поэтому нельзя ожидать, чтобы частное лицо или небольшая группа частных лиц основывала их или содержала»³.

Одним из факторов роста богатства А. Смит рассматривал не вмешательство государства в экономику. Неправильная государственная политика (меркантилизм) тормозит рост богатства. Помешать росту богатства может, по его мнению, «неблагодарность» правителей страны.

Д. Рикардо также был сторонником всемерного ограничения вмешательства государства в экономику. Как и А. Смит, он полагал, что в экономике действуют объективные и стихийные, но познаваемые законы. Механизм их действия поддерживает экономическую систему в равновесии, если государство при этом не вмешивается в регулирование экономических процессов. В то же время Рикардо обращал особое внимание на необходимость выработки государственной экономической политики, способствующей росту производительных сил общества, т.е. тем самым рассматривал вопрос об эффективности государственного вмешательства. Как отмечал Д. Рикардо, чем больше ограничений со стороны государства, тем быстрее сложатся такие рыночные отношения, которые приведут отдельных людей к богатству, а всех остальных к бедности.

А. Смит и Д. Рикардо обосновали необходимость осуществления государством политики фритредерства (от англ. free trade – свобода торговли) как наиболее идеальной и выгодной для всех стран и народов. Экономическую политику государства исследователи видели в следующем: отмена всех мер, ограничивающих мобильность рабочей силы; полная свобода торговли землей; отмена существующих правительственных регламентаций промышленности и внутренней торговли⁴.

А. Смит выделяет три проблемы экономической политики государства: формирование бюджета, государственного долга и налогообложения. К бюджетным расходам он относит расходы на оборону, на систему правосудия, общественные работы и общественные учреждения. То есть он допускает только те расходы, которые отве-

³ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т.2. – М.; Л., 1935. – С. 258–259.

⁴ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Наука, 1993. – С. 67.

чают, по его мнению, интересам общества. Это делает государство дешевым и экономически необременительным для населения.

А. Смит негативно оценивал государственный долг и государственные заимствования. Он сравнивал долговое финансирование с улицей с односторонним движением, встав на которую уже трудно повернуть назад. По его мнению, кредитование государственных расходов уменьшает богатство нации, усугубляет налоговое бремя и препятствует накоплению капитала. Он говорил о возможности формирования государственной задолженности только во время войны. Это объяснялось тем, что во время войны государственная задолженность изымает из обращения в значительных размерах имеющийся капитал, но меньше, чем повышение налогов, и препятствует образованию нового капитала. Это преимущество государственной задолженности во время войны смягчает по сравнению с налоговым финансированием бремя военных расходов.

А. Смит разработал также классические принципы налогообложения. По мнению исследователя, подданные государства должны его поддерживать соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства; налог должен быть не произвольным, а точно определенным 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; из кармана налогоплательщика следует брать меньше, чем получает казначейство государства. При этом утверждалось, что уплату налогов необходимо возложить не на один класс, как это предлагали физиократы, а на все классы – на труд, капитал и землю.

Наибольшее влияние учение А. Смита имело в Англии и во Франции – странах, где промышленное развитие в конце XVIII – начале XIX в. шло наиболее интенсивно и буржуазия в значительной мере овладела государственной машиной для целей либерализации экономики⁵.

Вместе с тем во второй половине XIX в. стали происходить качественные изменения в системе экономических отношений, которые поставили под сомнение многие представления о свободной, ничем не ограниченной конкуренции, свободном от государственного вмешательства рынке. Речь идет об усилении процесса концентрации и централизации капитала и возникновении на этой основе крупных корпораций. Обладая огромной экономической властью, именно крупные корпорации подорвали в конечном счете действие

⁵ Ведуа Е. Стратегия и экономическая политика государства. – М.: Акад. проект, 2004. – С. 203.

свободного рынка, и стало очевидно, что, решая одни проблемы, рынок порождает множество других, не менее серьезных и взрывоопасных.

На этом фоне произошло значительное расширение функций государства. С конца XIX в. и вплоть до начала XXI в. наблюдается постепенное расширение его экономических функций, в эволюции которых можно выделить несколько этапов.

Начало первого этапа связано с Первой мировой войной. Этот этап продлился до Великой депрессии 1929–1933 гг. В этот период формируются крупные монополистические объединения, подрывавшие свободную конкуренцию. В это время 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 продолжают господствовать частнокапиталистические методы хозяйствования.

Второй этап начинается после Великой депрессии 1929–1933 гг. и длится до Второй мировой войны. Именно в этот период окончательно складывается система постоянного и активного участия государства в управлении рыночным хозяйством. Большое влияние на формирование такой системы оказали идеи английского экономиста Дж.М. Кейнса, сформулированные им в книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.). В это время 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 политикой для регулирования макроэкономических пропорций государство начинает активно использовать и денежно-кредитную политику, направленную на стимулирование капиталовложений, решение социальных проблем.

В это время окончательно складывается теория «смешанной» экономики⁶, а господствующее положение в экономической науке

⁶ Некоторые авторы считают, что теория «смешанной» экономики была разработана в 1920-е гг. В. Зомбартом, который считал, что в современной экономике «частная и общественная собственность будут существовать друг возле друга» (*Sombart W. Deutscher Sozialismus*. – Berlin, 1935. – S. 120). См. также: Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. Т.1. – М., 1972. – С. 565.

занимает кейнсианство. Именно в рамках кейнсианского направления впервые было доказано, что рыночная экономика внутренне нестабильна вследствие нестабильности частных инвестиций, что вызывает нестабильность дохода и занятости, возможность их длительного и устойчивого отклонения от состояния полной занятости. В этих условиях государственные расходы и налоги могут компенсировать нестабильность частного сектора, стабилизировать движение дохода и занятости и поддерживать экономический рост благодаря эффекту мультипликации. Осуществляя политику маневрирования фискальными и денежными рычагами, государство может удерживать экономику от «перегрева» в фазе подъема и стимулировать ее в случае намечающегося падения производства.

Именно государство, по мнению Дж. Кейнса, может оказывать воздействие на объем эффективного спроса через активную социально-экономическую политику. Оно может увеличивать совокупный спрос за счет собственных расходов и стимулирования инвестиций. Главную задачу государственного вмешательства Дж. Кейнс видел во влиянии на независимые переменные, а через них – на занятость и национальный доход. В качестве важнейшего фактора повышения эффективности спроса и стимулирования инвестиций он рассматривал денежно-кредитную и бюджетную политику. По его мнению, денежно-кредитная политика – это всемерное понижение ставки процента с целью уменьшить нижний предел эффективности будущих капитальных вложений и сделать их более привлекательными. По своей сути это механизм дешевых денег, т.е. накачивание экономики денежной массой. Однако данная политика носит ограничительный характер, поскольку при достаточно низкой норме процента экономика может оказаться в так называемой ловушке ликвидности, когда норма процента не будет уменьшаться больше, как бы ни увеличивалась денежная масса. Поэтому социально-экономическая политика на денежном рынке должна быть дополнена активной бюджетной политикой или социализацией инвестиций (активное финансирование, кредитование частных предпринимателей из государственного бюджета). Она послужит локомотивом для частных инвестиций.

Третий этап начинается после Второй мировой войны и длится до середины 1950-х гг. В отличие от предыдущего он 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 инфраструктур.

Такая роль государства получила свое отражение в концепциях представителей неокейнсианского направления, которые обосновывали концепцию макроэкономической политики, сочетающей бюджетную политику с кредитно-денежной. Эта политика предполагала достижение компромисса нескольких целей: высокого уровня занятости, низких темпов инфляции, экономической стабильности, в высоких темпов экономического роста, равновесия платежного баланса и стабильности валютного курса. Особая роль отводилась стабилизации экономического цикла. Доказывалось, что в условиях низкой конъюнктуры и спада производства экономическая политика государства должна быть направлена на расширение совокупного спроса путем увеличения государственных расходов и снижения налогов. Такая политика получила название «экспансионистской фискальной политики». В условиях высокой конъюнктуры государственная социально-экономическая политика должна быть направлена на сдерживание и уменьшение совокупного спроса путем снижения государственных расходов и повышения налогов. Такая фискальная политика государства является политикой сдерживания, или рестриктивной.

Взаимодействие денежно-кредитной и бюджетной политики послужило основой для обоснования действия так называемых встроенных стабилизаторов или автоматической фискальной политики, в которой эту роль выполняет прогрессивная система налогообложения и трансфертные платежи (социальные выплаты, пособия по безработице и т.п.). С их помощью размер совокупного спроса способен автоматически расширяться или сжиматься в зависимости от фазы цикла в противоположном движении конъюнктуры направления. В этих условиях отпадала необходимость ежегодного балансирования бюджета и создавались предпосылки для прогнозирования развития экономики.

Благодаря этому в третий период эволюции функций государства были созданы необходимые предпосылки для следующего этапа, который сегодня многие называют «золотым веком капитализма».

Этот четвертый этап начинается с середины 1950-х гг. и длится до середины 1970-х гг. Главными целями государства в этот период являлись полная занятость, стабильность цен и равновесие платежного баланса. В это время государство 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)⁷.

Государственная политика социального благоденствия в 1950–1970-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.

Согласно идеологии государства всеобщего благосостояния и «социального государства» 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. Социальное рыночное хозяйство рассматривалось как третий путь между рыночным капитализмом и социалистической экономикой, который ведет к экономически эффективному порядку в обществе и экономике.

В этот период считалось, что активное участие государства в экономической жизни просто необходимо. Более того, такое участие рассматривалось уже как встроенный элемент общественного развития. Государственные предприятия весьма успешно функционировали в разных отраслях экономики Европы – от транспорта (Великобритания) и автомобильной промышленности (Франция и Италия) до рекламы (Франция). Даже в США, несмотря на безусловную приверженность большинства принципам свободного предпринимательства, многие стали воспринимать активное регулирующее вмешательство государства в общественно-политические процессы как данность и необходимость.

Совокупные расходы государства в процентном отношении к ВВП в большинстве развитых стран достигли к концу 1970-х гг. огромных размеров – от 57% в Швеции и Дании, 46–47 в Италии и Греции, 42 в Германии, Канаде и Ирландии, до 37 в Великобритании, Португалии и Финляндии, 34 в США и 28 в Японии⁸.

⁷ Теория государства благоденствия возникла в 1950-е гг. 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 гг.), автор известной книги «За пределы государства благоденствия».

⁸ Экономика США: Учебник для вузов / Под ред. В. Супяна. – СПб.: Питер, 2003. – С. 148.

Однако такая ситуация продолжалась недолго. Во второй половине 1970-х гг., после экономического кризиса 1974–1975 гг., ситуация существенно изменилась. Стало ясно, что кейнсианские рецепты макроэкономического регулирования экономики не являются универсальными, что они не смогли устранить циклические и энергетические кризисы 1970–1980-х гг. Поэтому на смену идеологии «социального государства» пришла идеология «умеренного вмешательства государства в экономику», что предопределило начало следующего этапа.

Пятый этап продлился с конца 1970-х гг. до конца 1990-х гг. Он представлял собой чередование этапов методов активного и не столь активного вмешательства государства в экономику.

После экономического кризиса конца 1970-х гг. в большинстве развитых стран прокатилась волна приватизации государственных предприятий, произошло сокращение экономических функций государства вплоть до сведения их к разработке общих правил рыночного хозяйствования, правовых норм, регулирующих в равной мере поведение всех его субъектов.

В качестве теоретического обоснования необходимости приватизации и ограничения социально-экономических функций государства важную роль сыграла классическая работа М. Фридмана «Капитализм, свобода и демократия», опубликованная им еще в 1962 г.⁹ В ней автор доказывал неэффективность вмешательства государства в экономику. Он, в частности, проводил аналогию между государством и частными монополиями, показывая их одинаково негативное влияние на экономическое развитие. По мнению М. Фридмана, государственное регулирование экономики носит антипотребительский характер. Это связано с тем, что законодательство и соответствующие социально-экономические программы государства принимаются в основном под влиянием крупного капитала и в его интересах, что ослабляет конкуренцию на рынке и от чего в конечном счете страдает потребитель. М. Фридман считал, что государство должно реализовывать свои обязательства с помощью частных институтов через рыночные механизмы. В области образования, например, он впервые предложил ввести так называемый ваучер, предоставляемый государством родителям учеников и дающий право на оплату некоего гарантированного минимального уровня образования, выкупаемый затем государством, если он использован на

⁹ Эта работа была очень популярна в России в начале 1990-х гг., когда начался процесс массовой приватизации и разгосударствления экономики.

получение качественного образования в частных или государственных школах.

Последующее развитие, а также опыт некоторых развитых стран свидетельствуют о чередовании периодов усиления рыночного конкурентного механизма с периодами государственного регулирования экономики. Соответственно на авансцену экономической политики выходили то концепции, проповедовавшие усиление роли государства в экономических процессах, то концепции, делающие ставку на рыночные силы, на предпринимательство и на поддержку государством именно этих сил (монетаризм, экономика предложения, неолиберализм и др.). Это связано с противоречивой сущностью государственного регулирования экономики как такового.

Так, представители неоклассического направления (А. Маршалл, Э. Чемберлин, Л. Мизес, Ф. Хайек, М. Фридман и др.) считают неприемлемым прямое государственное вмешательство в экономику, поскольку это ведет к разрушению способности рыночной системы к саморегулированию. Роль государства, по мнению представителей неоклассического направления, должна заключаться: в охране закона и порядка; в защите прав собственности; поддержании конкуренции («чикагская школа»); обеспечении здорового, неинфляционного денежного обращения (монетаризм); осуществлении налоговой политики, стимулирующей предпринимательство (экономическая теория предложения).

Многие сторонники неоклассического направления подчеркивают, что государство не должно активно вмешиваться в перераспределение дохода и богатства, поскольку «уравниловка» убивает инициативу и порождает иждивенческие настроения. Также весьма скептически, по их мнению, надо относиться к различным предложениям по санации близких к банкротству предприятий, которые на деле лишь мешают оздоровлению экономики. Не следует увлекаться антициклической политикой, поскольку неустойчивость – это плата за эффективность. Государство нельзя также подпускать к планированию, государственный бюджет не должен быть дефицитным, а важнейшим средством стимулирования предпринимательской деятельности должна стать налоговая политика.

В отличие от неоклассиков представители неокейнсианского направления считают, что рыночные механизмы сами по себе не могут эффективно решать многие проблемы, что существуют так называемые провалы рынка и поэтому современная рыночная экономика не может не быть смешанной. Под провалами или изъянами рынка они понимают набор условий, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов. К числу та-

ких изъянов относятся естественные монополии, внешние эффекты (экстерналии), общественные или публичные блага, асимметричные рынки, а также неравномерное распределение доходов в рыночной экономике.

Современный неoinституционализм в лице своих наиболее ярких представителей – Дж. Бьюкенена, Д. Норта, Э. Острома, О. Уильямсона и др. – также не отрицает активной роли государства в экономическом развитии. По их мнению, государство следует рассматривать в качестве особой организации, которой граждане делегируют часть своих прав, поскольку государство успешнее их самих может справиться с реализацией ряда функций и задач. К числу таких задач они относят:

- защиту и спецификацию прав собственности;
- создание каналов обмена информацией, что позволяет участникам рынка обмениваться информацией с минимальными издержками и минимальными искажениями;
- разработку стандартов мер и весов, что дает возможность снизить издержки измерения качества обмениваемых товаров и услуг;
- создание каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг, включающих транспортную сеть, организованные площадки для торгов и т.д.;
- правоохранительную деятельность и выполнение роли «третьей» стороны в конфликтах;
- производство общественных благ (оборона, здравоохранение и образование)¹⁰.

По мнению представителей неoinституционального направления, основная функция государства – спецификация и защита прав собственности. Индивиды делегируют часть прав по контролю своей деятельности государству, ожидая, что оно, опираясь на предоставленную ему монополию по осуществлению насилия, сможет более эффективно специфицировать и защищать права собственности.

Экономические субъекты сами могут защищать свои права собственности, но в таком случае не избежать эскалации использования насилия для спецификации и защиты прав собственности. Избежать эскалации насилия можно, если участники контракта делегируют право контроля за его исполнением «третьей» стороне – государству. Выполняя эту функцию, по мнению представителей неoinституционального направления, государство не только останавливает

¹⁰ *Dugger W. Transaction Cost Economics and the State / Transaction Cost, Markets and Hierarchies / C. Pitelis (ed.). – Oxford: Blackwell, 1993. – P. 193–202.*

эскалацию насилия, но и высвобождает часть ресурсов для продуктивного использования.

В рамках неоинституционального направления ставится также вопрос о «границах» государства. Считается, что полная монополия государства на выполнение функций гаранта исполнения контрактов приводит к высоким транзакционным издержкам, поэтому государство может выступать не во всех, а лишь в некоторых взаимодействиях.

Точно так же, как говорят о провалах рынка, следует говорить и о провалах государства. К их числу относятся:

- несоответствие доходов и расходов. В отличие от обычной фирмы для государства не столь жесткими являются бюджетные ограничения. И если несоответствие доходов и расходов для фирмы чревато банкротством, то для государства это несоответствие ведет к увеличению дефицита бюджета и увеличению государственного долга, что может оказывать негативное воздействие на развитие национальной экономики;

- отсутствие четких критериев эффективности деятельности. Если для фирмы таким критерием является прибыль, то для государства – это им же самим разработанные критерии: рост бюджетных поступлений, усиление государственного контроля и т.п.;

- высокая вероятность достижения результатов, отличных от поставленных;

- неравномерное распределение ресурсов, когда в своей деятельности государство может руководствоваться разными стандартами справедливости при распределении ресурсов. Например, в соответствии с правилом Ролза справедливое распределение ресурсов – это то, которое улучшает положение наименее обеспеченных. Правило Калдора, напротив, гласит, что изменение в распределении ресурсов допускается, если выигрывающая в его результате сторона способна компенсировать потери проигрывающей стороне¹¹.

Таким образом, по мнению неоинституционалистов, с одной стороны, рыночный механизм обмена и защиты прав собственности предполагает отличные от нуля транзакционные издержки и эскалацию использования насилия. С другой стороны, получение государством монопольного права на использование насилия тоже приводит к росту транзакционных издержек внутри государственного аппарата и к систематическим искажениям в распределении правомочий. Чем активнее роль государства, тем сложнее его внутренняя струк-

¹¹ Coleman J. Foundation of Social Theory. – Cambridge: Belknap-Harvard University Press, 1990. – P. 358.

тура, больше численность государственных служащих и, следовательно, выше искажения циркулирующей внутри государственного аппарата информации. Кроме того, увеличиваются издержки на мониторинг и предотвращение государством оппортунистического поведения своих представителей. Поэтому в условиях рыночной экономики «выбор между рынком и государством является лишь выбором между различными степенями и типами несовершенств»¹².

В рамках теории общественного выбора как одного из направлений неинституционализма была поставлена проблема наличия у политиков, принимающих государственные решения, и у чиновников собственных интересов, отличных от интересов государства и общества в целом. По словам Дж.Бьюкенена, «политик выберет тот вариант решения из набора приемлемых для себя альтернатив, исполнение которого максимизирует его собственную полезность, а не полезность его избирателей»¹³.

То же самое относится и к государственным служащим. Дж.Бьюкенен отмечал: «В рамках заданных ограничений бюрократ пытается максимизировать свою собственную полезность. Он не отличается в этом отношении от других людей. Трудно ожидать, что он будет продвигать некие неясно определенные “общественные интересы” до тех пор, пока они не будут согласованы с его собственными»¹⁴. Все это требует постановки вопроса о наличии противоречия между долгосрочными общественными интересами страны и частными интересами политиков и чиновников.

В рамках теории общественного выбора объясняется также, почему в современном обществе имеется тенденция к раздуванию государственного сектора и государственного бюджета. Это связывается с тем, что политики имеют естественную склонность к бюджетным дефицитам. Они лично заинтересованы в том, чтобы удовлетворить требования избирателей по финансированию различных программ, ибо только таким образом они смогут повысить свою популярность. Аналогичные причины могут вызвать раздувание всего государственного сектора, что при отсутствии целенаправленной политики по внедрению механизмов, повышающих его эффективность, может привести к крайне негативным последствиям.

Таким образом, последние два десятилетия XX в. убедительно показали, что экономика – это не саморегулирующаяся рыночная

¹² *Wolf C.*, *Markets of Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives.* – Cambridge: The MIT Press, 1988. – P. 87.

¹³ *Бьюкенен Дж.* Сочинения. – М., 1977. – С. 408.

¹⁴ Там же. С. 413.

система, в механизме ее регулирования все более ощутимым становится присутствие «видимой руки», под которой подразумевается процесс сознательного регулирования поведения экономических субъектов со стороны государства. В то же время о роли и границах государства в экономике следует говорить не вообще, а исходя из конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране, прошлых традиций и представлений, преобладающих политических настроений, а также стоящих перед страной задач.

Вместе с тем, несмотря на, казалось бы, достигнутый взвешенный подход к анализу роли и функций государства в экономике, в конце 1990-х гг. все большее распространение стали получать неолиберальные взгляды, ознаменовавшие начало нового этапа.

Шестой этап, который длится до настоящего времени, связан с распространением идеологии «эффективного государства», которая тесно связана с процессами глобализации экономики и теми изменениями, которые произошли в рамках национальных экономик за последние десять лет.

Усиление взаимосвязей национальных хозяйств на базе широкого распространения новых информационных технологий способствовало распространению представлений о необходимости коренного пересмотра деятельности национальных правительств. Такой пересмотр касался следующих функций государства:

1) либерализация рынков, налогового и таможенного законодательства. В условиях глобализации протекционистская политика государства является препятствием для свободного движения товаров и капитала. Поэтому государство должно снизить до минимума таможенные пошлины, провести налоговую реформу. Сфера налогооблагаемых доходов в обществе должна быть широкой, но ставки налогов – умеренными. Только так можно привлечь иностранные инвестиции и сделать выгодным для транснациональных корпораций их присутствие в той или иной стране;

2) сокращение социальных функций государства. Считается, что 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. Так, расходы по пенсионному обеспечению, медицинскому страхованию, страхованию от безработицы и др. социальные выплаты не должны обеспечиваться только за счет средств государственного бюджета. Эти расходы должны быть равномерно распределены между всеми субъектами;

3) государство не должно быть единственным поставщиком общественных благ. В целях экономии и повышения эффективности бюджетных расходов оно должно активно привлекать частный капитал для решения государственных задач;

4) государство должно оптимизировать государственный сектор экономики прежде всего за счет реформирования естественных монополий, развития конкуренции в этих отраслях.

В конечном счете государство должно выступать не как источник экономического роста, а как партнер, помощник и катализатор, что неизбежно требует коренного пересмотра соотношения государственных и частнохозяйственных, рыночных начал в экономическом механизме, т.е. оптимизации составных элементов структуры смешанной экономики.

Вместе с тем, несмотря на различие взглядов на роль и функции государства в современной смешанной экономике, можно тем не менее выделить объективные причины необходимости вмешательства государства в экономику. Это так называемые провалы рынка.

§2. Провалы рынка и необходимость государственного регулирования экономики

Необходимость государственного вмешательства в регулирование экономики обусловлена так называемыми провалами или изъянами рынка. Под провалами рынка современная экономическая мысль понимает те сферы, где в силу определенных условий рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов. К числу таких провалов относятся: естественные монополии, внешние эффекты (экстерналии), общественные или публичные блага, асимметричные рынки, а также неравномерное распределение доходов в рыночной экономике.

Естественные монополии в условиях рыночной экономики возникают там, где наличие конкурирующих фирм является экономически нецелесообразным или невозможным. К числу естественных монополий относятся, например, городской водопровод, газо- и энергоснабжение. У предприятий, действующих в отраслях естественных монополий, неизбежно возникают монополистические устремления, которые находят свое отражение прежде всего в повышении цен. Поэтому государство вынуждено регулировать поведение естественных монополий. Чаще всего такое регулирование осуществляется в двух формах: либо посредством контроля за цена-

ми, либо путем национализации отраслей естественных монополий и формирования на этой основе государственного сектора экономики. Если государство выбирает второй путь, то это, естественно, оборачивается увеличением объема государственной собственности.

К числу явных провалов рынка относятся и так называемые внешние эффекты – экстерналии. Главные принципы действия «внешних эффектов» были сформулированы еще А. Пигу, который отмечал, что их существование обусловлено тем, что экономическое поведение производителей и потребителей не полностью охватывается рыночным механизмом. Внешние эффекты – это издержки или выгоды полезности от рыночных операций, не отраженные в ценах. Они представляют собой не отраженное в ценах воздействие на третьих лиц, не участвующих в рыночных сделках. Например, если предприятие стоит на берегу реки и сбрасывает вредные отходы в реку, то от этого страдают те, кто занимается рыболовством. Но это вредное воздействие рыболовы не учитывают в своих ценах, поэтому несут дополнительные убытки. Это пример отрицательных экстерналий. Однако есть примеры и положительных экстерналий, когда, например, гражданин получает образование, приносит пользу всему обществу и всем гражданам. Третьи лица в данном случае также получают выигрыш, но получают его бесплатно.

При наличии «внешних эффектов» одной из важнейших функций государства становится выявление социально значимых «внешних эффектов», их денежное измерение и принятие решений, компенсирующих несовершенство рыночной системы. Государство разрабатывает систему так называемых корректирующих налогов и субсидий, чтобы привести в соответствие стоимость предельных частных чистых продуктов и предельных общественных чистых продуктов.

Корректирующий налог используется при отрицательных «внешних эффектах», когда предельные частные издержки меньше предельных общественных издержек. Общество проигрывает, поскольку продуктов производится больше, чем необходимо. В условиях конкуренции корректирующий налог увеличивает цену товаров, пока она не станет равной предельным общественным издержкам. Следовательно, корректирующий налог – это компенсация за нанесенный обществу ущерб. Его часто называют «налогом Пигу».

Корректирующие субсидии используются при положительных «внешних эффектах». Корректирующие субсидии – это платеж потребителям или производителям товара, потребление которого создает положительный «внешний эффект». Оплачивают эти субсидии через налоги те, кто использует положительный эффект.

Часто вместо введения корректирующих субсидий государство берет на себя финансирование тех сфер, в которых возникают положительные «внешние эффекты». Это происходит потому, что бывает очень сложно измерить в денежной форме «внешние эффекты» или определить, кому конкретно должна быть предоставлена субсидия. Особенно наглядно это проявляется в сфере образования, главным образом начального.

Оценить значимость образования очень сложно, а тем более выразить его положительное влияние в денежной форме. Например, некоторыми учеными установлено, что распространение системы начального образования в странах Африки способствовало резкому снижению детской смертности. Ученые объясняют это тем, что элементарное образование среди девочек позволяет им более тщательно ухаживать за новорожденными детьми, что снижает детскую смертность. Посчитать в свою очередь, какую материальную выгоду может принести снижение детской смертности для общества, конечно, не представляется возможным. Поэтому государство в большинстве стран берет на себя финансирование системы начального образования. Оно строит школы, высшие учебные заведения, которые становятся объектами государственной собственности.

В условиях рыночной экономики существуют также особые общественные блага. Общественными называют такие блага, потребление которых одними гражданами общества не приводит к уменьшению потребления их другими. То есть это товары коллективного пользования. Человек не может избежать потребления этих товаров, даже если бы хотел избежать и не собирается за них платить. Для общественных благ характерно равное потребление, поскольку объем потребления, с точки зрения отдельного человека, не ограничен и не наносит ущерба интересам другого потребителя. Наиболее ярким примером общественных благ является освещение улиц, благоустройство городов, охрана общественного порядка.

Поскольку люди потребляют эти товары в равных количествах, независимо от того, оплачивают они их или нет, рынок не может обеспечить их поставку в эффективных объемах. Более того, у частных предпринимателей отсутствуют стимулы для их предоставления. Поэтому обеспечение населения общественными товарами берет на себя государство. Предоставление общественных благ государством также предполагает формирование у государства собственности. Но не меньшее значение приобретает при этом вопрос платности. Для чистого общественного блага существует одна цена – налог. Хозяйствующий субъект при этом добровольно жертвует часть дохода, поскольку оценивает предельную жертву ниже или как

минимум равную потенциальной предельной выгоде от социально-экономической политики государства («критерий распределения налогового бремени К. Викселля»).

К провалам рынка относят также наличие неполных рынков, возникающих в результате недостатка информации у производителей или потребителей о потребительских свойствах товаров или услуг. Известно, что функционирование рынка решающим образом зависит от того, насколько участники сделок владеют информацией о товарах или услугах, альтернативных возможностях их приобретения, а также о тенденциях изменения конъюнктуры.

Рынки являются неполными, когда они не в состоянии предоставить какой-либо товар или услугу, даже если их себестоимость меньше цены, которую готовы заплатить потребители. И это чаще всего возникает в результате недостатка информации. Информационная асимметрия возникает тогда, когда поставщикам известно больше, чем потребителям, или наоборот. Классическим примером асимметричного рынка является рынок услуг здравоохранения. Пациент в большинстве случаев не в состоянии самостоятельно поставить диагноз, выбрать метод лечения и оценить, насколько рационально о но ведется. Он вынужден полагаться на производителя (врача), который, благодаря профессиональной подготовке, обладает всей информацией. Если врачи ориентируются на максимум прибыли, то они стремятся навязать дорогое лечение, что явно ущемляет интересы потребителя.

В таких случаях государство вынуждено регулировать процесс предоставления услуг. Оно либо регулирует цены, либо берет на себя обязанность по предоставлению таких товаров или услуг.

И, наконец, еще один провал рынка – это неравномерное распределение доходов в условиях рыночной экономики и наличие объективно обусловленных социальных рисков. Неравномерность распределения доходов в условиях рынка определяется тем, что основу современной рыночной экономики составляет крупная частная собственность, которая сосредоточена в руках относительно небольшой части населения (5–10%). Большинство граждан является наемными работниками, для которых оплата труда – основной источник средств существования. Но если государство не будет регулировать перераспределение доходов между собственниками и наемными работниками посредством налогов, то большая часть доходов неизбежно будет переходить в руки собственников. В этих условиях будет усиливаться дифференциация доходов, что в конечном счете может привести к социальной и политической нестабильности.

Кроме того, если для большинства работников основным источником средств существования в условиях рыночной экономики является продажа своего труда, то могут возникнуть ситуации, когда они не смогут этим воспользоваться (например, утрата трудоспособности с возрастом, в связи с болезнью, инвалидностью и т.п.). Поэтому государство вынуждено создавать специальные страховые фонды, посредством которых концентрируются значительные финансовые ресурсы и обеспечивается надежная социальная защита населения страны.

Литература

1. Ахинов Г., Жильцов Е. Экономика общественного сектора. – М.: ИНФРА-М., 2008.
2. Бабашкина А. Государственное регулирование национальной экономики: Учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2005.
3. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебное пособие. – М.: Дело, 2001.
4. Бартенев С. История экономических учений. – М.: Юрист, 2002. – С.57–58.
5. Бьюкенен Дж. Сочинения. – М., 1977.
6. Ведута Е. Стратегия и экономическая политика государства. – М.: Акад. проект, 2004.
7. Капканищиков С. Государственное регулирование экономики. – М.: КНОРУС, 2006.
8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Наука, 1993.
9. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики. – М.: Наука, 2006.
10. Экономика США: Учебник для вузов / Под ред. В. Супяна. – СПб.: Питер, 2003.
11. Dugger W. Transaction Cost Economics and the State / Transaction Cost, Markets and Hierarchies / C. Pitelis (ed.). – Oxford: Blackwell, 1993.
12. Coleman J. Foundation of Social Theory. – Cambridge: Belknap-Harvard University Press, 1990.
13. Schumpeter J.A. History of Economic Analysis. – N.Y., 1954.

Глава 2

Изменение экономических функций государства в современных условиях

§1. Глобализация экономики как основа трансформации функций государства

В современных условиях экономические функции государства не могут не претерпевать определенных изменений. Это в первую очередь связано с таким явлением, как глобализация, которая находит свое выражение в усилении открытости и взаимовлияния национальных экономик. Такое усиление происходит благодаря широкому распространению научно-технического прогресса через развитие коммуникационных, транспортных и информационных технологий, связывающих производителя и потребителя, позволяющих управлять крупными международными комплексами из единого центра, ускоряющих перемены капитала и миграцию людей. В этих условиях функции государства по регулированию экономики меняются. И в первую очередь они трансформируются под влиянием изменений в характере взаимосвязей производителей.

Как известно, первоначально процесс интернационализации хозяйственной жизни был связан с международным движением товаров и услуг. Экономические связи между странами были не столь глубокими. Однако постепенно менялся сам объект мирохозяйственного общения – от простейших форм (единичный товар) до сложнейших комбинаций (товар-группа) и появления высших товарных форм: товара-объекта и товара-программы¹⁵. В результате межотраслевую торговлю стала вытеснять внутриотраслевая торговля, основанная на внутриотраслевой специализации отдельных стран. Интернационализация обмена была оттеснена интернационализацией производства, институциональной формой которой стали выступать транснациональные корпорации (ТНК).

В более позднее время одним из направлений внутриотраслевой специализации становится предметная специализация, которая предполагает сосредоточение выпуска определенных видов продук-

¹⁵ Пивоварова М. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности (вопросы методологии, теории и современной российской практики). – М.: ИППС. 2000. – С. 14–16.

ции данной отрасли в той или иной стране. В частности, в настоящее время существует специализация крупных фирм США, Великобритании, ФРГ, Японии по некоторым видам оборудования, синтетических материалов и т.п.

Более тесные связи между производителями разных стран возникают на базе подетальной специализации, представляющей собой специализацию заводов отдельной страны на выпуске комплектующих изделий, узлов или деталей, не имеющих самостоятельного применения, а использующихся в качестве частей конечного продукта. Такого рода международная специализация получила развитие при производстве продукции массовых видов: автомобилей, тракторов, радио-, телеаппаратуры и др. Так, например, доля комплектующих изделий в экспорте продукции машиностроения США, Великобритании и Франции в среднем выросла за последние 20 лет с 40 до 50%. Весьма высока доля комплектующих изделий в экспорте малых развитых стран Европы.

Получает определенное развитие и технологическая специализация, в ходе которой предприятия специализируются не на производстве изделий, а на выполнении определенных видов работ. К этому виду специализации относится изготовление поковок, литья, штамповок, заготовок и т.п. не только на внутренний, но и на внешний рынок.

Развитие международной специализации производства сопровождается развитием международной кооперации. Особенно усилился этот процесс в условиях подетальной и технологической специализации. Именно эти виды специализации требуют установления более тесного контакта между производителями деталей, узлов или полупродуктов. При этом в условиях усложнения современной продукции международная кооперация выходит за рамки отдельных стран и превращается в кооперацию между странами и между отраслями. Например, при изготовлении такой сложной продукции, как самолеты, суда, локомотивы, автомобили и т.д., используются десятки тысяч различных деталей и узлов, причем выпускаемых в различных отраслях – не только в автомобилестроении или авиастроении, но и в резинотехнической, электронной, химической и других отраслях.

Наибольшее распространение за последние годы получило подрядное кооперирование, которое предполагает, что одна из сторон соглашения дает другой стороне заказ на выполнение определенной работы на основе обусловленных требований, включая объемы и сроки поставок, их качество и т.п. Например, крупные американские и западноевропейские автомобильные концерны «Форд», «Дженерал

моторс», «Рено», «ФИАТ» закупают 40–45% комплектующих изделий и материалов у фирм-субпоставщиков, а у японских концернов «Тойота» и «Нисан» закупки у субподрядчиков составляют 60–65% стоимости автомобиля.

В этих условиях отношения между производителями строятся не на основе обычных договоров купли-продажи, а на основе долгосрочных контрактов, в которых устанавливается порядок определения объемов поставки кооперируемой продукции, цен на нее и т.д. Важным элементом договоров становится обеспечение ритмичности поставок, установление санкций за нарушение сроков поставок.

Кооперирование между фирмами разных стран развивается не только в сфере производства, но и в области научных исследований и опытно-конструкторских разработок, проектирования и сооружения объектов, в сфере сбыта, оказания услуг и др.

В настоящее время специализация и кооперирование охватывают все большее число стран – как развитых, так и развивающихся. Это в свою очередь означает усиление зависимости разных стран, когда их нормальное развитие и функционирование уже невозможно без учета внешнего фактора.

Сложившаяся ситуация потребовала решительных шагов со стороны национальных правительств по либерализации движения капитала, снятия барьеров для обеспечения свободного межстранового передвижения товаров и услуг. Принятые меры по либерализации движения капитала, товаров и услуг между странами, с одной стороны, обеспечили возможность продуктивного функционирования национальных хозяйствующих субъектов на международном уровне, а с другой – создали почву для выхода международного капитала на качественно новый уровень.

Активная экспансия ТНК и быстрый рост международного товарооборота требовали соответствующего расширения кредитных ресурсов и легкого доступа к ним в любой точке мирового экономического пространства. Поэтому для современной мировой экономики характерно значительное ускорение движения капитала. Это объясняет, почему в условиях глобализации происходит стремительный рост финансовых рынков (валютных, кредитных, фондовых), когда они приобретают все более самостоятельное и самодовлеющее значение, отрываясь от собственно сферы производства и торговли.

Благодаря компьютерным технологиям, новым видам платежных систем и связи финансовые ресурсы перемещаются со скоростью света из одной точки земного шара в другую. Сегодня товарообмен в мировой торговле не просто дополнился капиталобменом, он уже уступил место совокупному объему потоков денег и капитала, сдел-

кам на международном финансовом рынке. Широкое распространение получило такое явление, как финансовая глобализация.

В настоящее время финансовая глобализация, с одной стороны, означает сближение, сходимостъ и идентичность цен и качества на определенный финансовый продукт. Благодаря новейшим информационно-коммуникационным технологиям происходит фактическое размывание границ между национальными финансовыми рынками. В результате значительно укрепляются связи между отдельными сегментами мирового рынка и национальными рынками денег и капитала. Появляется возможность оценивать эффективность капиталовложений в пределах всей международной экономики, сопоставлять их перспективы одновременно в десятках стран и многих видах бизнеса. В условиях, когда соотношение спроса и предложения на капиталы формируется на наднациональном уровне, появляются гораздо лучшие возможности для использования инвестиций.

С другой стороны, мировой финансовый рынок все более тяготеет к установлению абсолютной монополии. Если еще несколько лет назад основной целью финансовых рынков было обеспечение функционирования реального сектора экономики, то в последние годы мировой финансовый рынок стал проявлять самодостаточность.

Перемещение денег только между наиболее развитыми странами мира превышает 500 млрд долл. США в день. В 2000 г. общий объем финансовых потоков во всем мире приблизился к 180 трлн долл. США. Международный оборот на рынке торговли валютой приближается к 1,7 трлн долл. США в день¹⁶.

В этих условиях появляются огромные массы денег, циркулирующих на наднациональном уровне. Это так называемые быстрые капиталы или горячие деньги, существующие в виде: краткосрочных банковских кредитов; портфельных инвестиций в акции; краткосрочных вложений в ценные бумаги компаний (облигации, векселя).

Эти «горячие деньги», вложенные на короткий срок (иногда на сутки или даже на несколько часов), курсирующие в больших масштабах между странами, слабо поддаются точной статистической оценке. Но, во всяком случае, они в 2,5–3 раза больше по объему, чем долгосрочные формы движения капитала.

Появление феномена «быстрых денег» стало также возможным в связи с изменениями в самой природе капиталовложений. Сегодня наряду с традиционными формами инвестирования (прямые и портфельные) все более отчетливо проявляется деление форм инвестиро-

¹⁶ Глобализация мирового хозяйства / Под ред. М. Осьмовой, А. Бойченко. – М.: ИНФРА-М, 2006. – С. 85.

вания на две основные. Это стратегическое инвестирование, когда приобретаются ценные бумаги, которые обеспечивают контроль или, по крайней мере, участие в принятии решений в компании. В этом случае стратегический инвестор может быть не очень озабочен быстрым ростом рыночной цены.

В то же время появляется такая форма, как тактическое инвестирование. В этом случае ценные бумаги покупаются с целью продажи, когда рыночная цена на них повысится. Их объектом чаще всего выступают ценные бумаги в тех районах мира, где курсы быстро растут. Наплыв тактических инвестиций в эти районы еще больше подталкивает курсы ценных бумаг вверх, и они далеко отрываются от тех реальных активов, которые за ними стоят. Происходит «перегрев» местного финансового рынка, что может привести к финансовым потрясениям. Тактическому инвестору безразлично, покупает он ценные бумаги машиностроительного комбината или мебельной фабрики. Его цель одна – приобрести фондовые активы, которые быстро растут в цене. Поэтому цель тактических инвесторов откровенно спекулятивная.

По оценкам «Harvard Business Review» сегодня на каждый доллар США, обращающийся в реальном секторе мировой экономики, приходится по 50 долл. США в финансовой сфере. Общий объем мирового рынка вторичных ценных бумаг приближается к 100 трлн долл. США, а годовой оборот финансовых транзакций достиг полуквадриллиона долл. США. В конце прошлого столетия только 1–2% от общей суммы мирового оборота валютных средств было связано с торговлей и прямыми иностранными инвестициями, а 98% приходилось на спекуляцию и краткосрочные капиталовложения. Если в 1970 г. официальные валютные резервы в мире составляли 10–15% от общего объема оборота валютных рынков, то в конце 1990-х гг. этот показатель оказался уже менее 1%.

При любых признаках нестабильности «быстрые капиталы» покидают объекты инвестирования также быстро, как и приобретаются при ажиотажном спросе. В результате масштабные переливы денег на международном уровне способствуют дестабилизации экономики стран и даже целых регионов, приводят к острейшим финансовым кризисам.

Отмена жесткого контроля над процентными ставками, обменными валютными операциями, количественных ограничений кредитных операций банков привели к резкому возрастанию числа и объема финансовых спекуляций. У финансового капитала появилось много новых возможностей для самовозрастания, минуя сферу производства.

Это и наличие офшорных зон – так называемых налоговых оазисов, где капиталы надежно защищены извне и где они могут многократно прокручиваться. Это и втягивание в зону финансовых спекуляций средств социальных фондов (пенсионных, фонда социального страхования и др.). Это и появление новых институциональных инвесторов, в число которых входят страховые, трастовые, фондовые, инвестиционные компании, пенсионные, взаимные, хеджинговые и другие фонды. И, наконец, появление в 1970–1980-е гг. новых финансовых инструментов и операций (в виде фьючерсов, опционов и др.), дающих прекрасную возможность для безграничных финансовых манипуляций. В результате экономическая глобализация все больше стала приобретать форму финансовой глобализации, подрывая основы национальных денежно-финансовых систем, что наглядно сначала показал финансовый кризис, начавшийся в Юго-Восточной Азии осенью 1997 г., а потом – мировой финансовый кризис 2008 г.

Таким образом, можно говорить о том, что главной характерной чертой развития мировой экономики сегодня стала максимальная интеграция хозяйственной жизни отдельных, прежде всего промышленно развитых, стран. На современном этапе глобализация приобрела черты основополагающего фактора, который отражает процесс растущих взаимосвязей между регионами, влияет на состояние и перспективы развития всего комплекса мирохозяйственных связей, а также на пути решения проблем реформирования и создания современной архитектуры международной валютно-финансовой системы. Глобализация экономики сопровождается ростом взаимозависимости национальных финансовых рынков, вторичных финансовых рынков, увеличением спекулятивных валютных потоков между государствами, что ограничивает возможность формирования макроэкономической политики на национальных уровнях.

В этих условиях происходит кардинальное усложнение структуры субъектов (акторов) мировой экономики. На мировой арене наряду с национальными государствами и преимущественно национальными по сфере своей деятельности компаниями активно действуют ТНК и транснациональные банки, международные экономические организации, региональные организации, в том числе интеграционные объединения, а также неправительственные организации.

В целом глобализация – это качественно новое состояние экономики. Это не просто очередная стадия в развитии интернационализации хозяйственной жизни, а качественно новый этап развития всемирного хозяйства. В условиях глобализации национальное и

наднациональное как бы меняются местами. Если раньше главную роль в международных связях играли национальные отношения, поскольку международные отношения рассматривались в качестве естественного продолжения тех тенденций и отношений, которые складывались внутри страны, то сегодня картина принципиально изменилась. Сегодня всемирные экономические отношения все больше приобретают роль ведущих, определяющих, тогда как внутристрановые отношения даже самых крупных стран вынуждены приспосабливаться к реалиям глобальной экономики.

Экономическая глобализация в отличие от интернационализации означает формирование единых «правил игры» для каждого национального капитала, которые устанавливаются международными экономическими структурами. И ни один национальный капитал не может их игнорировать, поскольку глобализация экономики предполагает подчинение данным правилам всех участников экономических взаимосвязей.

Стремление капитала выйти за национальные границы и беспрепятственно перемещаться в межстрановом пространстве усиливает давление на национальные правительства, заставляя их заключать международные соглашения по снятию наиболее существенных ограничений для такого передвижения капитала. Национальным правительствам в свою очередь трудно противостоять такому давлению. Идя на уступки крупному капиталу, национальное правительство лишается традиционных рычагов воздействия на общественные процессы внутри страны, постепенно теряет контроль над социально-экономической и политической ситуацией в стране.

Выйдя из-под контроля национальных правительств и не встречая прежних препятствий с их стороны, международный капитал является инициатором формирования международных наднациональных финансовых организаций, которые поощряют подобные транснациональные финансовые переливы. Опираясь на экономическую мощь ТНК и международного финансового капитала, международные организации начинают диктовать свои условия и требования национальным государствам, повышая тем самым зависимость национальных экономик от решений и действий институтов наднационального масштаба. Данная ситуация неминуемо ведет к ослаблению реальной власти национальных государств и их прежней силы влияния на положение вещей как на государственном, так и на международном уровнях. Реальная же власть международных финансовых и экономических институтов возрастает. На национальном уровне сужается государственное регулирование экономики, а регу-

лирование на уровне мирового хозяйства в интересах крупного капитала усиливается.

§2. Роль государства в условиях открытой экономики

Для глобализации характерным является ослабление регулирующей функции государства. За время существования рыночной экономики национальное государство выработало особые механизмы регулирования экономики, не позволяющие рынку разрушать социальную сферу, – обеспечивать развитие системы образования, здравоохранения, сохранять окружающую среду. В условиях глобализации происходит размывание некоторых регулирующих функций национальных государств, которые оказались уже не в состоянии в том виде, как и прежде, защищать национальную экономику. Современное государство оказалось не в состоянии регулировать те экономические и социальные процессы, которые вышли за национальные рамки и которые приобрели самостоятельный и самодовлеющий по отношению к национальным экономикам характер.

В этих условиях широкое распространение получили идеи рыночного фундаментализма, ориентированные на рынок как автоматический регулятор и принижающие роль национальных правительств. Все чаще стали высказываться идеи о том, что в современных условиях роль национальных государств должна ослабевать, большинство стран должно отказаться от национального суверенитета и ввести «ограниченный суверенитет». При этом некоторые авторы пытаются доказать, что национальные правительства себя изжили и являются пережитками прошлого. Так, например, К.Омаи отмечает, что «традиционные национальные государства превратились в неестественные, даже невозможные с точки зрения бизнеса единицы в глобальной экономике», а «прежняя картина мира...стала не более чем иллюзией»¹⁷.

К. Омаи считает, что современные национальные государства становятся локальными единицами власти в формирующейся глобальной системе, в которой определяющую роль играют финансовые рынки и ТНК. На смену традиционным государствам приходят, по его мнению, так называемые региональные государства, естественные экономические зоны, естественность, масштабы которых формируются потребностями глобальной экономики.

¹⁷ Ohmae K. The End of Nation-State. – N.Y.: Free Press, 1995. – P. 5, 20.

В сегодняшнем мире без границ, пишет К. Омаи, «"невидимая рука" имеет радиус действия и силу, о которой Адам Смит мог только мечтать». При этом он добавляет, что национальное государство и «"невидимая рука" могут параллельно и одновременно сосуществовать только в том случае, если первое может контролировать и регулировать второе, чего в современных условиях не наблюдается»¹⁸.

По мнению идеологов либеральной глобализации, в современных условиях существующие в большинстве стран формы и методы государственного регулирования являются главным препятствием на пути формирования и эффективного функционирования единой глобализированной экономики. Они считают, что сложившиеся мировые рынки могут действовать эффективно, если отсутствует их регулирование со стороны национальных государств. Поэтому национальные правительства должны отказаться от регулирования движения капиталов, должны ликвидировать все ограничения на иностранные инвестиции, отменить какие-либо субсидии для местной промышленности, предоставить иностранцам право покупки любых акций и ценных бумаг, включая акции банковской и телекоммуникационной систем. Государство должно также отказаться от импортных квот, снизить до минимума экспортные и импортные тарифы, максимально уменьшить налоги, сократить до минимума объем государственного сектора. Государство не должно также вмешиваться в решение социальных вопросов, поскольку согласование интересов богатых и бедных будет осуществляться автоматически, как результат действия стихийных рыночных сил.

Безусловно, сторонники неолиберальной модели глобализации не отрицают необходимости регулирования экономических процессов, которые все больше выходят за рамки отдельных национальных хозяйств. Однако, по их мнению, эту роль должны выполнять не национальные правительства, а глобальные компании либо наднациональные организации, вплоть до создания особого субъекта управления в виде «мирового правительства».

Так, например, предлагается, чтобы ТНК самостоятельно, независимо от национальных правительств, определяли меры воздействия на потенциально слабых партнеров, масштабы своей социальной ответственности и даже способы преодоления национальных, политических и культурных препятствий для свободного их продвижения на национальные рынки. При этом управление инвестициями, промышленностью, информацией и индивидуальными потре-

¹⁸ Ohmae K. Putting Global Logic First. – HBR, 1995. – P. 119.

бителями также должно перейти от национальных правительств к частным ТНК. К ним должно перейти и принятие политических решений, определяющих экономические аспекты развития.

Наднациональное регулирование международным бизнес-процессом должно быть передано международным организациям уровня ВТО и МВФ. При этом часть функций национальных правительств, как считают сторонники неолиберальной глобализации, могли бы взять на себя международные неправительственные организации. Это решение таких задач, как защита и обеспечение прав трудящихся в области гарантированного медицинского обслуживания, пенсионных услуг, условий труда, регулирование науки и образования, контроль за миграцией населения, решение экологических проблем.

Под воздействием этих взглядов в развитых странах на протяжении последних 10 лет происходило не столько свертывание экономических функций государства, сколько их изменение в сторону более активного участия в борьбе за мирохозяйственные позиции. Это нашло свое проявление в поддержке крупного транснационального капитала, а также отраслей, работающих на внутренний рынок, увеличении государственных инвестиций в наукоемкие технологии и на покупку новых технологий, привлечении высококвалифицированных специалистов со всего мира.

Однако попытки национальных правительств привлечь в свою страну иностранный капитал обернулись целым рядом негативных противоречий. Так, снижая налоги и социальные гарантии работникам в интересах ТНК, государство тем самым подорвало финансовую основу для решения своих собственных задач. Поскольку уменьшались налоги, уменьшался и бюджет, увеличивался его дефицит. В этих условиях государство опять было вынуждено уменьшать расходы, что вело к дальнейшему сокращению бюджета и возможностей государства по финансированию социальных и других расходов.

В условиях, когда главным хозяйствующим субъектом становятся ТНК, подрываются основы государственного регулирования экономики в его прежних формах. И это в первую очередь касается механизмов регулирования макроэкономического равновесия.

Как известно, до тех пор, пока бизнес был преимущественно национальным, он в основном ориентировался на национальный рынок. Ему было безразлично, какая ситуация складывается в стране и каков уровень доходов большинства граждан, поскольку объем продаж его продукции и соответственно размер прибыли полностью определялись возможностями платежеспособного спроса населения.

На такой зависимости долгие годы строились теории макроэкономического равновесия, начиная от классиков политической экономики – А.Смита, Д.Рикардо, включая неоклассическую и кейнсианскую школу и заканчивая современными посткейнсианскими теориями. Считалось, что стоимость продукта, созданного в обществе, должна быть равна величине тех доходов, которые получают различные социальные группы и которые они готовы потратить на произведенный предпринимателями товар. Но даже если они отказываются от приобретения товаров, то должны работать стимулы, которые бы заинтересовывали их инвестировать эти средства в производство. Только таким образом можно обеспечить макроэкономическое равновесие и соответственно стабильность в обществе. В условиях, когда главную роль в экономике начинают играть ТНК, и не просто ТНК, а глобальные сети, созданные этими ТНК, которые в то же время включают основную массу национальных мелких и средних предприятий, картина принципиально меняется.

Сегодня, например, при производстве автомобилей в Германии почти половина комплектующих изготавливается за ее пределами – в Чехии, Италии, Франции, Мексике и США. Это означает, что в окончательную цену автомобиля включены затраты труда мексиканских, французских, итальянских и других рабочих. И если сборка автомобиля была сделана в Германии и там же он был реализован, то немецкого производителя вряд ли интересует, какова зарплата рабочих в других странах, где производились комплектующие, и могут ли они на эту зарплату купить автомобиль.

Таким образом, в условиях, когда бизнес становится мобильным, его совершенно не интересует уровень доходов и покупательная способность населения той или иной страны. Он всегда сможет покинуть одну страну и переместиться в другую, найти более выгодные условия приложения для своего капитала. Такая ситуация не может не выступать дестабилизирующим фактором для национальных хозяйств, поскольку разрушает основы устойчивого развития современных национальных государств, усиливает вероятность экономических кризисов, социальной и политической нестабильности.

В этих условиях интересам национальных государств соответствовала бы такая система регулирования поведения деятельности ТНК на территории национальных государств, которая могла бы обеспечить реализацию интересов не только национальных государств, но и граждан, которые живут в этой стране. К сожалению, в большинстве случаев реальная ситуация складывается с точностью до наоборот.

Как уже отмечалось выше, рынки большинства стран все более испытывают на себе негативное воздействие спекулятивного финансового капитала. Мировые финансовые рынки начинают не только определять поведение частных инвесторов и заемщиков, но и оказывать влияние на правительства суверенных государств при принятии ими управленческих решений. Экономические решения правительств по защите национальной экономики от рыночного давления в свою очередь выливаются в резкое колебание валютных курсов и отток капитала, что усиливает нестабильность.

Глобализация привела к усилению неравномерности развития между богатыми и бедными странами. Так, если в 1960-е гг. богатые страны в своем развитии превышали бедные в 20 раз, то в настоящее время – уже в 60–70 раз. Кроме того, увеличился разрыв в уровне экономического развития развивающихся стран. Это объясняется тем, что выгоды глобализации для разного типа развивающихся стран не всегда очевидны вследствие их более слабых конкурентных позиций на мировых рынках. Поскольку развитые страны являются поставщиками технологий, информации, наукоемкой продукции и капитала, то чаще всего развивающиеся страны попадают в технологическую зависимость от развитых.

Под влиянием усиливающейся открытости национальных экономик наибольшую ценность начинают приобретать ресурсы как финансовые, так и интеллектуальные, что еще более обостряет противоречие между развитыми и развивающимися странами. Поскольку не всегда развивающиеся страны способны обеспечить необходимый уровень образования населения, развития науки и качества информационной среды, они неминуемо обречены на углубление зависимости от внешних финансовых и информационных центров.

Все перечисленное свидетельствует о том, что в условиях, когда национальные экономики становятся более открытыми, функции национальных правительств по регулированию экономики не могут не меняться. Это обусловлено особым характером взаимосвязи национального и наднационального, когда развитие национального уже нельзя представить без влияния наднационального. И это влияние сегодня является настолько сильным, что, во-первых, требует координации усилий национальных правительств и наднациональных организаций по регулированию системы экономических отношений как внутри страны, так и за ее пределами. Во-вторых, глобализация, имеющая неоднозначные последствия для различных стран и регионов, возлагает новые функции на государственный уровень управления, обуславливает необходимость поиска новых форм регулирования национальных хозяйств, которые сегодня все более и бо-

лее превращаются в неотъемлемый элемент системы международных экономических отношений. Перед национальными государствами встанут новые задачи, связанные с минимизацией рисков, которые неизбежны в условиях усиливающейся открытости экономики. Кроме того, возникает необходимость определения стратегии и конкретных направлений управления процессом вовлечения национальной экономики в процессы глобализации.

При этом важно понимать, что сильное государство необходимо не только для сохранения нации и национальной культуры, но и для поддержки национального капитала, для поддержки национального производителя в его конкурентной борьбе при разделе мирового дохода.

Сильное государство способно обеспечить такие условия международного обмена, при которых национальному капиталу доставалась бы большая доля, чем капиталу менее сильного государства. В таком случае больше получали бы не только собственники капитала, но и работники, и государство в целом. Оно обеспечивает социальную защищенность работников, поддерживает обеспечение их потребностей на высоком уровне, а также юридическую и политическую защиту своих производителей.

Глобализация экономики не отменяет рыночной системы хозяйствования. Более того, рыночные отношения все более приобретают всеобъемлющий характер. А известно, что рыночная система требует четко определенных прав собственности и судебной власти, защищающей их. Она требует конкуренции и совершенной информации. Но конкуренция ограничена, а информация далека от совершенства, существует неполнота рынков. Все эти признаки рыночного хозяйства не исчезают в условиях глобализации, напротив, они усиливаются.

То, что глобализированная экономика сама по себе не способна решить проблему равномерного распределения доходов и соответственно проблему бедности, доказывает тот факт, что в условиях глобализации неравномерность в распределении доходов не только не исчезает, но и нарастает. В глобальной экономике нет таких сил, которые были бы заинтересованы, чтобы уровень доходов всех граждан находился на приемлемом для человека уровне и позволял ему обеспечить нормальное существование. А если это так, то такую систему вряд ли можно назвать устойчивой, рано или поздно она начнет давать сбой, что сегодня и происходит в мире.

Каким бы глобализированным ни было национальное хозяйство, все равно в рамках национально-территориальных объединений существует так называемый социальный контракт, который связывает

граждан друг с другом и с их правительством. Если политика правительства разрывает этот контракт, граждане могут тоже не соблюдать свои «контракты» как друг с другом, так и с правительством. Но в таком случае трудно себе представить нормальное существование и развитие человеческого общества.

Сама по себе рыночная экономика не решает также вопросов экономического развития, т.е. вопросов трансформации общества. Рынки сами по себе в лучшем случае могут решать вопросы повышения эффективности распределения ресурсов и увеличения предложения капитала. Но как бы ни осуществлялась эта задача – при помощи централизованного планирования или неограниченной рыночной свободы, ее решение само по себе еще не означает, что общество развивается и движется в направлении создания прогрессивной национальной экономики.

Ответственность за трансформацию любого национального хозяйства может взять на себя только национальное государство. Эту ответственность нельзя возложить на международные финансовые институты, хотя их роль также важна. По крайней мере, они не должны стать препятствием на пути успешной трансформации и не должны навязывать направления такой трансформации, поскольку страны, которые считают, что реформы навязаны извне, не чувствуют себя облеченными полномочиями и преданными идее этих реформ. А значит, они и не будут прилагать усилий для того, чтобы эти реформы были осуществлены. Кроме того, любое навязывание извне подрывает демократические процессы в стране.

Сохранение национальных государств и системы государственного регулирования экономики сегодня необходимо не только для того, чтобы обеспечить нормальное, прогрессивное развитие, сохранить национально-экономические системы со своей культурой, традициями и обычаями, но и для того, чтобы эффективно противодействовать тем негативным тенденциям, которые несет с собой глобализация. В противном случае у национальных производителей неизбежно возникает стремление защититься от конкуренции с помощью государства, что неизбежно ведет к усилению национально-государственной замкнутости, обострению националистических настроений.

Национальные государства сегодня способны сделать немало, чтобы противостоять негативным тенденциям глобализации. Но для этого сложившиеся формы и методы государственного регулирования экономики должны быть определенным образом пересмотрены.

Прежде всего, это касается регулирования взаимоотношений с хозяйствующими субъектами, действующими на территории нацио-

нального государства. Традиционно такое регулирование осуществлялось через систему прямых и косвенных методов. С одной стороны, хозяйствующие субъекты действовали в соответствии со своими экономическими интересами, что вполне естественно. Однако, с другой стороны, государство, используя главным образом косвенные методы (налоги, инструменты денежно-кредитной политики, льготы, субсидии и т.п.), добивалось, чтобы деятельность частных фирм не противоречила интересам государства в целом и его отдельным гражданам.

В условиях глобализации ситуация меняется. Это связано с тем, что главными акторами экономической жизни становятся крупные корпорации, главным образом ТНК, действующие на территории национальных хозяйств, которые для них чаще всего не являются странами базирования. В этих условиях национальные правительства уже не могут воздействовать на поведение ТНК с помощью методов, которые они традиционно применяли к отечественным товаропроизводителям. А вместе с тем государство не может не регулировать их поведение, поскольку ТНК оказываются слишком мощным фактором, влияющим на все стороны жизни национального государства.

В этих условиях государство в первую очередь должно выработать меры по регулированию поведения ТНК в области социально-трудовых отношений, а также формы регулирования их взаимоотношений с мелким и средним бизнесом, который в силу объективных обстоятельств не может не втягиваться в орбиту деятельности ТНК.

Государство должно более активно использовать методы по защите национальных производителей не только крупных, но и мелких и средних. Оно должно также выработать меры, позволяющие заставить ТНК проводить более ответственную социально-экономическую политику, включая ответственность не только за уровень доходов населения и условия их труда, но и за состояние окружающей среды.

В условиях глобализации, как уже отмечалось, особая роль принадлежит мировому финансовому рынку, который все более отделяется от реальной сферы экономики и превращается в самостоятельный фактор экономического развития. Усиливается спекулятивный оборот капитала, а национальные хозяйства нередко превращаются в мишени финансовых атак со стороны крупных финансовых фондов. В этих условиях особое значение приобретает контроль государства за движением капитала.

С одной стороны, государство не должно препятствовать такому движению, поскольку без свободного перелива капитала трудно себе представить развитие и функционирование современного рыночного хозяйства отдельных стран. Однако, с другой стороны, государство обязано защитить свои национальные экономики и выработать такие меры, которые бы, не препятствуя движению капитала, одновременно защищали национальную экономику.

По мере все более интенсивного втягивания разных стран в систему мирового хозяйства усиливается опасность однобокого развития национальной экономики. Наглядный тому пример – экономическое развитие России с ориентацией на развитие сырьевого сектора экономики.

Благодаря усилиям многих международных организаций, в частности ВТО, делается все для того, чтобы снять барьеры для свободного движения товаров и услуг, и поэтому национальным государством предписывается сократить до минимума тарифные и нетарифные методы регулирования внешней торговли, т.е. пойти по пути максимальной либерализации внешней торговли. Обратной стороной этого процесса является однобокое развитие некоторых государств.

Национальным правительствам в этих условиях также необходимо изыскивать новые формы и методы протекционизма, которые бы, с одной стороны, не сдерживали развитие внешней торговли, а с другой – обеспечили надлежащую защиту национальной экономики.

Литература

1. *Бьюкенен Дж.* Смерть Запада (пер. с англ.). – М.: АСТ, 2003.
2. *Глобализация, рост, бедность. Построение всеобщей мировой экономики* (пер. с англ.). – М.: Весь Мир, 2004.
3. *Глобализация мирового хозяйства* / Под ред. М. Осьмовой, А. Бойченко. – М.: ИНФРА-М, 2006.
4. *Делягин М.* Мировой кризис: общая теория глобализации. – М.: ИНФРА-М, 2003.
5. *Мировая экономика: нарастающий процесс глобализации. Прогноз на 2000–2015 гг.* – М.: ИМЭМО РАН, 1998.
6. *Пивоварова М.* Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности (вопросы методологии, теории и современной российской практики). – М.: ИППС, 2000.
7. *Перская В.* Глобализация и государство. – М.: Изд-во РАГС, 2005.

-
8. Россия в глобализирующемся мире: стратегия конкурентоспособности. – М.: Наука, 2005.
 9. *Стиглиц Дж.* Глобализация: тревожные тенденции (пер. с англ.). – М.: Мысль, 2003.
 10. *Субботин А.* Границы рынка глобальных компаний. – М., 2004.
 11. *Ohmae K.* The End of Nation-State. – N.Y.: Free Press, 1995.

Глава 3

Система государственного регулирования экономики

§1. Инструменты и методы государственного регулирования

Существует несколько классификаций инструментов государственного регулирования экономики в зависимости от выбранного критерия.

По форме в системе государственного регулирования принято выделять административные, правовые и экономические инструменты, с помощью которых государство осуществляет воздействие на экономические процессы. К экономическим относят те действия правительства, которые имеют не предписывающий, а воздействующий характер. Это в первую очередь воздействие на макроэкономические величины – совокупный спрос, совокупное предложение, централизацию капитала, а также на социальные, региональные и структурные элементы экономики. Главными экономическими инструментами регулирования являются денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политики. С помощью этих инструментов государство стремится изменить соотношение спроса и предложения на финансовом рынке в желаемом направлении. По мере относительного снижения роли рынков свободных капиталов в финансировании капиталовложений и особенно в связи с уменьшением роли фондовой биржи и ростом самообеспечения крупных корпораций финансовыми средствами действенность кредитно-денежной политики в наиболее развитых странах постепенно ослабляется.

Административно-правовые инструменты охватывают те действия правительства, которые имеют предписывающий характер и направлены на формирование институциональных основ экономики. Административные меры и средства не связаны с созданием дополнительного материального стимула или опасностью финансового потрясения, базируются на силе государственной власти и включают меры запрета, разрешения и принуждения, а также различного рода стандарты и нормы. Типичным примером запрета или разрешения является лицензированная деятельность. К мерам принуждения можно отнести требование к промышленным предприятиям со стороны государственных органов организовывать у себя производственное обучение молодежи, создавать бытовые удобства на производстве, устанавливать новые очистные сооружения и т.д.

Степень активности применения административных мер может быть различной в зависимости от области экономики и уровня ее развития. Административные средства регулирования в развитых странах с рыночной экономикой используются в незначительных масштабах. Их сфера действия в основном ограничивается охраной окружающей среды и созданием приемлемых условий для экономической деятельности относительно слабо защищенных слоев населения. Однако в критических ситуациях их роль значительно возрастает. Самым ярким примером крупномасштабного государственного регулирования с помощью административных рычагов является осуществление денежной реформы и разукрупнение ведущих концернов в послевоенных Германии и Японии.

Другим неэкономическим рычагом регулирования являются правительственные убеждения, которые наиболее популярны в постсоциалистических странах. К ним относятся: формулировка долгосрочных целей экономической политики государства; призывы правительства сохранять сбережения в национальной валюте, проявлять сдержанность в расходах, поддерживать отечественных производителей, активно участвовать в жилищном строительстве, вкладывать сбережения в пенсионные фонды и т.д. Такие призывы нередко находят отклик у населения, что в конечном счете сказывается на макроэкономических показателях.

Правовые инструменты охватывают обеспечение правового поля, т.е. создание наиболее разумных условий для развития свободного предпринимательства через законотворчество. Государственные органы разрабатывают антимонопольное законодательство, законодательство о собственности, налоговое законодательство, законодательство о труде и социальной защите, законодательство об охране окружающей среды, законодательство о защите прав потребителей. Совокупность экономических и неэкономических рычагов представляет необходимый и взаимосвязанный набор инструментов, необходимый для проведения экономической политики.

По характеру воздействия регулирующие инструменты подразделяются на прямые и косвенные методы. Методы прямого воздействия предполагают такое регулирование со стороны государства, при котором поведение экономических субъектов основано не на самостоятельном выборе, а на четких предписаниях государства. Они предполагают прямое подчинение предприятий государству.

К числу прямых методов относят государственный заказ, целевые программы, огосударствление экономики (расширение масштабов государственной собственности), управление государственной собственностью и законотворчество.

Косвенные методы регулирования проявляются в том, что государство не влияет прямо и непосредственно на принимаемые экономическими субъектами решения, но создает предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе решений экономические субъекты способствовали достижению целей экономической политики. Поэтому используются инструменты, не связанные с прямым подчинением экономических субъектов государству. Это прежде всего налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика, социальная и внешнеэкономическая политика.

В историческом развитии рыночной экономики до недавнего времени прослеживалась эволюция постепенного перемещения эпицентра регулирования с прямых методов на косвенные. Считалось, что косвенные методы регулирования больше соответствуют современным требованиям экономического развития, поэтому правительства разных стран старались придерживаться практики активного использования именно косвенных методов регулирования. Последние события, связанные с мировым финансовым кризисом 2008 г., снова сместили акценты в сторону прямого воздействия на экономические процессы со стороны государства, что проявилось в частичной национализации многих компаний.

По уровню воздействия государства на экономику выделяют инструменты микроэкономической и макроэкономической политики. Проведение микроэкономической политики сосредоточено на повышении эффективности распределения ресурсов, макроэкономическая политика направлена на стабилизацию экономики и общества в целом. В рамках этих видов политики в зависимости от целей и используемых инструментов выделяются конкретные формы государственного регулирования. В микроэкономическом регулировании выделяют: региональную политику; антимонопольную политику; регулирование рынка труда; регулирование малого бизнеса; управление государственной собственностью и др. В макроэкономическом регулировании выделяют: бюджетно-налоговую политику (фискальную) и кредитно-денежную (монетарную) политику; политику обменного курса; политику доходов (ограничения доходов в целях борьбы с инфляцией), направленные на стабилизацию экономики.

Наряду с перечисленными инструментами государственного регулирования экономики, имеющими внутриэкономическую направленность, существует арсенал средств внешнеэкономического регулирования. Практически все рычаги воздействия на процесс воспроизводства внутри страны оказывают существенное влияние на внешнеэкономические связи, однако внешнеэкономическая деятель-

ность регулируется с помощью специальных инструментов воздействия.

§2. Эффективность государственного регулирования

Известный немецкий экономист З. Хорст в своей книге «Эффект кобры»¹⁹ отмечает, что «наиболее элегантной экономической политикой для любого народного хозяйства, конечно, является та, которая обеспечивает высокие темпы роста производительности, поскольку в этом случае при заданном объеме факторов производства обеспечивается наибольший выпуск и благосостояние увеличивается». Главным при этом является выяснение механизма достижения поставленных целей.

В середине прошлого столетия голландский исследователь Я.Тинберген (лауреат Нобелевской премии по экономике 1969 г.), казалось бы, раскрыл секрет государственного регулирования, сформулировав правило эффективной экономической политики. По его мнению, если количество целей и инструментов совпадает и влияние инструментов на цели линейно независимо, то экономическая политика будет успешной. Это правило было сформулировано в 1952 г. в работе «Теория экономической политики»²⁰. По его мнению, оптимальное сочетание регулирующих мер позволяет преодолеть возможные противоречия поставленных целей и средств их достижения. Однако проблемы государственного регулирования на этом не закончились. С развитием экономик даже самых передовых стран проблемы государственного регулирования стали обнаруживать новые стороны. Прежде всего это было связано с большим количеством задач, которые должно было решать государство, а также с их противоречивостью и разнонаправленным действием применяемых инструментов.

Ограничить влияние количественного фактора можно введением принципа субординации целей при их постановке и достижении. Все цели государственного регулирования необходимо представить в виде пирамиды задач, которые находятся в определенном подчинении друг другу. Высшей, или главной, целью государственного регулирования современной рыночной экономики является формиро-

¹⁹ Хорст З. Эффект кобры: как избежать заблуждений в экономической политике (пер. с нем.). – М.: Новое издательство, 2005.

²⁰ Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. 1952.

вание условий для поддержания экономического развития и общественной стабильности. Остальные цели государственного регулирования носят производный от высшей цели характер, и их достижение служит в конечном счете решению главной задачи.

В экономической теории подход к трактовке целей высшего порядка периодически пересматривался, в связи с чем менялось и представление о пирамиде целей. Первоначально в качестве высшей выдвигалось сразу несколько целей, что существенно усложняло задачу проведения эффективной экономической политики. Так, в 1970-х гг. на Западе стала популярной идея четырех целей высшего порядка, объединенных понятием «магический четырехугольник», к которым были отнесены: достижение экономического роста; борьба с безработицей; стабильность цен; бездефицитный платежный баланс.

При этом Я.Тинберген выделял следующие важные составляющие экономической политики государства:

- 1) ключевые цели благосостояния, к которым относится набор макроэкономических показателей;
- 2) инструменты, которыми располагает правительство (фискальные, монетарные, внешнеэкономические и др.);
- 3) модель, связывающая цели и инструментарий и позволяющая определить оптимальный масштаб политических действий²¹.

В середине 1970-х гг. теория Я. Тинбергена подверглась критике, так как исследователи усматривали в ней высокую степень неопределенности показателей, характеризующих степень достижения поставленных целей. В частности, американский экономист, представитель теории рационального выбора Р. Лукас (лауреат Нобелевской премии 1995 г.) в работе «Эволюция экономической политики» обратил внимание на то, что в экономической модели Я. Тинбергена использовались коэффициенты, связывающие экономические и политические переменные, однако быстроменяющаяся среда делала эти коэффициенты крайне ненадежными²². Это повышало неопределенность полученных результатов и приводило к ошибочности и нецелесообразности дальнейшего анализа. Исследователь полагал, что политика, основывающаяся на среднестатистических показателях прошлого и недооценивающая фактор переменчивых ожиданий, обречена на ошибки и неудачи. На базе критики Р. Лукаса появились более совершенные модели, учитывающие возможные перемены и предоставляющие правительству рекомендации для проведения а-

²¹ Ibidem.

²² Лукас Р. Эволюция экономической политики, 1976.

тиинфляционной политики, не сопровождающейся увеличением безработицы и экономическим спадом при общедоступности и информации, гибкости цен и доверии к Центральному банку.

Выделенные Я. Тинбергеном четыре цели высшего порядка оказались недостижимыми. Например, стимулирование занятости по кейнсианским рецептам увеличивало государственные расходы, бюджетный дефицит и приводило к инфляции, полностью снижая значимость мер по борьбе с ней. Исследователи предполагали, что государственные деятели могут проявлять чудеса регулирования в решении противоречивых задач с использованием инструментов разнонаправленного действия. Считалось, что магия «четырёхугольника» состоит в одновременном решении противоречивых задач, хотя реально она заключалась в иллюзорности этого решения. Опыт государственного регулирования показал, что решение противоречивых задач одновременно невозможно. Из всего многообразия задач необходимо выделить тех из них, которые являются наиболее актуальными в конкретный период развития экономики.

С середины 1990-х гг. многие правительства стали рассматривать в качестве целей первого порядка только две: занятость и борьбу с инфляцией. При таком подходе задача соблюдения правила Я.Тинбергена значительно упрощалась, поскольку количество целей первого порядка сокращалось до двух, которые достигались с помощью основных инструментов государственного регулирования – налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики.

Трансформация механизма государственного регулирования наблюдалась в необходимости включения в него не только инструментов достижения поставленных целей, но и таких элементов воздействия государства, которые способны предотвратить усиление рыночных колебаний в результате действия факторов неэкономического характера. Так, снижение инфляционных ожиданий под воздействием изменений в экономической политике может с минимальными затратами замедлить темпы инфляции без существенного роста безработицы и спада производства.

Начало XXI в. ознаменовалось новым взглядом на механизм регулирования, согласно которому в качестве цели высшего порядка выдвигается уже не четыре и не две, а всего лишь одна цель – борьба с инфляцией.

Из высшей цели вытекают цели второго порядка. К ним обычно относят: создание институциональных условий для свободного предпринимательства, стимулирование умеренного экономического роста, модернизацию экономики, сглаживание экономического цикла, обеспечение приемлемого уровня занятости, выравнивание дохо-

дов, поддержание высокой конкурентоспособности национальных отраслей на мировом рынке, внешнеэкономическое равновесие, чистоту окружающей среды. Цели второго порядка обуславливают цели третьего порядка и т.д. Чем больше целей, тем труднее они достижимы одновременно. Поэтому важна их субординация.

Реальная практика государственного регулирования рыночной экономики, сложившаяся в большинстве развитых стран к началу XXI в., показала целесообразность сосредоточения усилий государства на целях высшего порядка во избежание отрицательных последствий активного вмешательства государства. Такая политика долгое время была актуальной, однако мировой финансовый кризис 2008 г. заставил исследователей переоценить считавшуюся ранее эффективной практику регулирования рыночной экономики. Оказывается, при проведении экономической политики с ориентацией только на цели высшего порядка меньшее значение придается не только другим макроэкономическим, но и весьма важным микроэкономическим составляющим элементам механизма регулирования. В результате макроэкономическая политика многих государств стала носить односторонний характер, что впоследствии привело к нарушению равновесия в экономике.

По мнению Дж. Стиглица (лауреат Нобелевской премии 2001 г.), макроэкономическая политика не должна сводиться только к достижению цели высшего порядка даже в том случае, если главной целью вмешательства государства является ограничение инфляции. Главная цель должна быть приоритетом, для достижения которого государство создает все необходимое на разных уровнях экономики. Речь идет о создании определенных условий, благодаря которым экономика может функционировать стабильно. Главными из них являются надежные финансовые рынки и конкуренция. Регулирование финансового рынка и антимонопольная политика, а также другие инструменты микроэкономической политики считаются важным условием эффективного проведения политики на макроуровне.

К сожалению, понимание того, что вмешательство государства в экономику может быть эффективным только в сочетании с элементами микроэкономического регулирования, не сразу пришло в практику государственного регулирования. Правительства многих государств в конце прошлого века увлеклись либерализацией финансов, открытием рынков и дерегулированием экономик в соответствии с рекомендациями Вашингтонского консенсуса и оказались не готовыми к новым потрясениям в финансовой сфере.

Особенно остро это сказалось на развитии бывших социалистических стран, переходящих к рынку. Предполагалось, что для ожив-

ления экономик постсоциалистических стран достаточно проводить политику жесткой финансовой стабилизации, сопровождаемую дерегулированием и либерализацией торговли. На практике страны, столкнувшиеся с проблемами переходного периода, не получили должного эффекта от применения американских рекомендаций. Отсутствие соответствующих институтов оказалось ключевым недостающим элементом в мерах, рекомендованных Вашингтонским консенсусом. Сейчас уже очевидно, что либерализация и приватизация без поддержки стройных рыночных структур способны привести экономику не к росту, а к длительному и тяжелому периоду сокращения деловой активности. Как видим, такие изменения явились результатом неправильной экономической политики, не учитывающей элементов микроэкономического регулирования.

Считается, что новые кризисы высвечивают проблемы не только рыночного механизма, но и государственного тоже. Это могут быть недостатки, вызванные чрезмерным вмешательством государства в экономику, а также и недостатки, связанные с его слабой активностью в сфере регулирования. Обобщенно их можно квалифицировать как сбой макроэкономической политики. И то и другое плохо для современной рыночной экономики, поскольку без достаточно активных и скоординированных действий правительства избежать глобальных потрясений в современном мире не представляется возможным. Это означает, что в современных условиях набор политических рекомендаций, лежащих в основе макроэкономической политики по типу Вашингтонского консенсуса, уже не является достаточным для обеспечения макроэкономической стабильности или долгосрочного развития.

Примечательно, что мировой финансовый кризис 2008 г. проявил ошибки и противоречия макроэкономического регулирования и в США. Эти противоречия состоят в том, что чрезмерная либерализация финансов и открытие экономики привели к обесценению макроэкономического регулирования, которое объясняется недостаточным вниманием к созданию условий для нормального ее функционирования.

Таким образом, в проведении макроэкономической политики необходимо активнее использовать микроэкономические основы макроэкономики, к которым, в частности, относятся:

- повышение эффективности функционирования финансового сектора, т.е. создание надежных финансовых рынков (а не только повышение процентных ставок);
- поощрение конкуренции (особенно среди отечественных компаний);

- управление государственной собственностью (проведение приватизации или национализации).

Развитие представлений о типах экономической политики свидетельствует о том, что механизм государственного регулирования подвергается постоянной трансформации. Общая характеристика этой трансформации позволяет выявить основные изменения, наблюдаемые в последнее десятилетие, к которым в первую очередь относятся следующие:

- переход от преимущественно прямых методов регулирования к косвенным;
- перекладывание части государственных функций на частный сектор;
- сочетание инструментов макро- и микрорегулирования;
- переход от экстенсивных методов регулирования к интенсивным.

Сочетание методов прямого и косвенного регулирования, анализ их взаимодействия показывают изменение характера воздействия государства на экономическое развитие. Прямое вмешательство государства в экономику, как уже было отмечено, ограничивает инициативу производителей и действие рыночных сил. Косвенное регулирование создает рамочные условия для хозяйственной деятельности субъектов, а также стимулы функционирования субъектов в интересах общества и направлено на создание условий свободного развития предпринимательства.

Современное государство увеличивает свое присутствие не через усиление прямого контроля, а на основе расширения методов косвенного регулирования хозяйственной деятельности. Государство, поддерживающее рынок, совершенствует институты, которые создают пространство для нормального развития рынка. Несовершенства рынка исправляются благодаря контролю качества, предоставлению полной информации о производимом продукте, установлению санкций за неисполнение обязательств и т.п. Вместе с тем практика показала, что там, где косвенные методы регулирования развиты плохо, необходимо расширение прямого вмешательства государства. Так, усиление прямого контроля со стороны государства необходимо при отсутствии эффективного антимонопольного законодательства. И наоборот, когда государственный контроль над экономикой с окращается, приватизируются объекты государственной собственности, возрастает важность антимонопольной политики.

С расширением косвенных методов регулирования происходит перекладывание части присущих государству функций на частный сектор. Этот процесс сопровождается налаживанием связей государ-

ства с частными предприятиями в производстве общественных благ, в сфере научных исследований и разработок, в решении крупных проектных задач и др. Частным фирмам обеспечиваются соответствующие стимулы и предоставляются субсидии; государство экономит ресурсы и быстрее достигает намеченных целей.

Практика передовых стран показала, что партнерство государства и частного бизнеса позволяет распределить между участниками возможности и риски благодаря тому, что ответственность за решение поставленной задачи возлагается на частного партнера, который может с ней справиться с большей эффективностью. В зависимости от сферы реализации проекта и значения общественной услуги принимаются решения о распределении ответственности между участниками проекта. При увеличении значения общественного блага снижаются рыночные риски и увеличивается потребность в государственном регулировании.

Сочетание макро- и микросоставляющих экономической политики характеризует более совершенный механизм воздействия государства на экономические процессы. Повышение эффективности и трансформация механизма государственного регулирования означают, что происходящие изменения рассматриваются не только по количественным, но по качественным параметрам, влияющим на устойчивость функционирования экономической системы в целом. Неслучайно исследователи обращают особое внимание на значимость применения интенсивных методов регулирования и постепенной замены экстенсивных методов. Суть текущих проблем в большинстве случаев заключается не в том, что государство слишком много делало во всех областях, а как раз в том, что оно не дорабатывало в некоторых из них²³, опираясь преимущественно на экстенсивные методы.

Отмеченные изменения знаменуют современный этап социально-экономического развития, который представляет так называемую административную революцию, которая проявляется в возрастании экономической роли государства в быстроменяющемся мире²⁴. Данный факт отмечен и отечественными исследователями, включающими «административную революцию» в серию экономических революций последнего времени.

²³ *Стиглиц Дж.* Многообразные инструменты, шире цели // Вопросы экономики. – 1998. – № 8.

²⁴ *Хикс Дж.* Теории экономической истории. – М.: НП Журнал «Вопросы экономики», 2003.

Таким образом, развитие представлений о правилах проведения эффективной экономической политики проясняет картину трансформации механизма государственного регулирования, которая проявляется в сочетании макро- и микросоставляющих экономической политики, преимущественном использовании методов косвенного регулирования, государственно-частном партнерстве и переходе к интенсивным методам регулирования, затрагивая разные сферы жизнедеятельности общества.

Литература

1. *Лукас Р.* Эволюция экономической политики, 1976.
2. *Ойкен В.* Принципы экономической политики, 1952.
3. *Стиглиц Дж.* Многообразнее инструменты, шире цели: движение к Пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. – 1998. – №.8.
4. *Tinbergen J.* On the Theory of Economic Policy, 1952.
5. *Тэтчэр М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира (пер. с англ.). – М.: Альпина Паблишер, 2003.
6. *Хикс Дж.* Теории экономической истории. – М.: НП Журнал «Вопросы экономики», 2003.
7. *Хорст З.* Эффект кобры: как избежать заблуждений в экономической политике (пер. с нем.). – М.: Новое издательство, 2005.

РАЗДЕЛ II

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 4

Бюджетно-налоговая политика государства

§1. Государственный бюджет как инструмент макроэкономического регулирования

Важным инструментом макроэкономического регулирования выступает государственный бюджет. В узком смысле слова бюджет представляет собой финансовый план государства или местных органов власти, который составляется на один год и имеет силу закона. Иногда под бюджетом понимают роспись доходов и расходов государства или централизованный фонд денежных средств. В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Существует и более широкое определение бюджета, когда под ним понимают систему денежных отношений, возникающих у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления. В этом случае бюджет представляет собой сложную систему экономических отношений, посредством которых, с одной стороны, осуществляется перераспределение созданного в обществе валового национального продукта, а с другой – происходит выделение денежных средств из централизованного фонда на финансирование отдельных функций государства, деятельность хозяйствующих субъектов, финансирование социальных потребностей отдельных категорий граждан.

Государственный бюджет неотделим от государства, поскольку трудно представить себе государство, которое, выполняя определен-

ные функции, не располагало бы при этом необходимым количеством денежных средств. Размеры централизованных денежных средств увеличивались по мере того, как расширялись экономические функции государства. В настоящее время от 30 до 60% созданного в обществе ВВП перераспределяется через бюджет.

В России первая роспись доходов и расходов государства была составлена в 1722 г. Она была составлена на 1723 г. С 1802 г. эти росписи составлялись ежегодно. В СССР также составлялся и разрабатывался бюджет. Централизованные фонды денежных средств были сосредоточены в союзном бюджете, бюджетах республик и местных бюджетах. Начиная с 1992 г. в России произошло расчленение Единого государственного бюджета на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Сегодня основная часть денежных средств сосредоточена в федеральном бюджете – примерно 60% консолидированного бюджета РФ. Благодаря такой концентрации федеральному правительству удастся сосредоточить в своих руках значительные финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития.

Бюджет современного государства представляет собой сложный инструмент регулирования экономики, воздействия на хозяйственную конъюнктуру, а также осуществления государством мероприятий, направленных на стимулирование экономики, проведение антикризисных мероприятий, решение социальных проблем.

В экономической системе любого государства бюджет выполняет несколько важных функций: распределительную (перераспределительную), регулирующую, стимулирующую и контрольную.

Посредством распределительной (перераспределительной) функции бюджета происходит перераспределение денежных средств в рамках единого национального хозяйства между различными его отраслями, между производственной и непроизводственной сферами экономики, отдельными территориями, а также отдельными группами населения. В результате такого перераспределения складываются определенные пропорции между различными отраслями экономики, осуществляется поддержка регионов и муниципалитетов, имеющих недостаточную налоговую базу для формирования своих собственных бюджетов, наименее защищенные группы населения и граждане с низким уровнем доходов получают денежные средства, необходимые для обеспечения им нормального уровня жизни. Используя бюджет для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов, государство тем самым решает проблемы ра-

ционального размещения производительных сил по территории страны, обеспечивая равномерное развитие отдельных регионов.

Бюджет выступает также важным инструментом регулирования и стимулирования экономики, повышения эффективности производства, средством привлечения дополнительных инвестиций для развития национальной экономики. Используя такой инструмент, как налоги, государство может стимулировать или, наоборот, сдерживать развитие отдельных отраслей экономики. Это осуществляется посредством определения перечня налогов, налоговых ставок или налоговых льгот для отдельных хозяйствующих субъектов или видов деятельности.

Регулирование и стимулирование экономики осуществляется также посредством бюджетного финансирования. Через бюджет оказывается поддержка таким отраслям, как сельское хозяйство, атомная промышленность, авиастроение, угольная промышленность, происходит финансирование фундаментальных научных исследований, космических программ. Поддержка отдельных отраслей осуществляется через предоставление льготных кредитов, финансирование высокоэффективных проектов. В результате получают дополнительные импульсы к развитию те отрасли, которые не всегда являются столь привлекательными для частного бизнеса, но без развития которых трудно себе представить нормальное и сбалансированное развитие любого национального хозяйства.

Контрольная функция бюджета реализуется при формировании доходов, а также в процессе бюджетного финансирования. Контрольная функция бюджета позволяет оценить, насколько полно и своевременно поступают доходы в бюджет от разных субъектов хозяйствования, а значит, понять, насколько правильно и своевременно осуществляется учет в отдельных хозяйственных звеньях, насколько рационально они ведут свое хозяйство, как велики их затраты и какова их прибыль.

Контрольная функция бюджета проявляется также на стадии исполнения бюджета, при выделении бюджетных средств на финансирование тех или иных видов деятельности. При этом можно оценить, насколько эффективно расходуются средства, в какой мере соблюдается принцип целевого использования денежных средств, каковы реальные результаты бюджетного финансирования – способствуют ли они положительным изменениям или, наоборот, приводят к развитию негативных тенденций. Это позволяет вовремя скорректировать бюджетную политику и перераспределить финансовые ресурсы.

Таким образом, будучи экономической формой распределительных отношений и являясь частью финансов, государственный бюд-

жет характеризуется теми же чертами, которые присущи финансам в целом. Однако есть и особенности, отличающие его от других сфер и звеньев финансовых отношений. К их числу относятся следующие:

- государственный бюджет является особой экономической формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода в руках государства с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных государственно-территориальных образований;

- пропорции бюджетного перераспределения в большей степени, чем у других звеньев финансов, определяются потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе его развития;

- область бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов. Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевого, межтерриториального и т.п.) и многоуровневого (федеральное, региональное, городское и т.п.) перераспределения средств, как бюджет;

- сфера действия распределительной функции государственного бюджета определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства;

- основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход. Однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Государственный бюджет – это основной финансовый план государства, имеющий силу закона. Его функционирование осуществляется посредством особых экономических форм – доходов и расходов, выражающих последовательные этапы перераспределения стоимости общественного продукта, концентрируемого в руках государства.

В настоящее время большая часть доходов (80–90%) бюджетов формируется за счет налогов (налоги на прибыль, доход, прирост капитала, на товары, на имущество, ресурсные налоги и т.п.). Кроме того, определенную долю доходов бюджетов формируют неналоговые доходы, которые включают: доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; доходы от продажи материальных и нематериальных активов; доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства; доходы от внешнеэкономической деятельности и др.

Расходы бюджета представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства. Они выражают экономические отношения, на основе которых

происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям. Расходы бюджетов разнообразны и зависят от множества факторов: уровня социально-экономического развития страны; административно-территориального устройства государства; внутренней и внешней политики; приоритетов государства и т.п.

В России согласно Бюджетному кодексу РФ выделяют следующие основные направления расходов бюджетов в соответствии с основными функциями государства:

1. Общегосударственные вопросы (расходы на функционирование главы государства – Президента РФ; Правительства РФ; законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований; судебной системы; международные отношения и международное сотрудничество; обслуживание государственного и муниципального долга и др.).

2. Национальная оборона (расходы на содержание и обеспечение деятельности Вооруженных сил РФ; участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности; мобилизационную подготовку экономики и др.).

3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность (расходы на содержание и обеспечение деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции, безопасности, пограничной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств, системы исполнения наказаний, обеспечение пожарной безопасности и др.).

4. Национальная экономика (расходы на содержание и обеспечение деятельности министерств, служб, агентств, осуществляющих руководство и управление в сфере национальной экономики, в том числе: промышленности и энергетики, регулирования естественных монополий, обеспечения экологической безопасности и т.п., а также расходы на поддержание отдельных отраслей – топливно-энергетического комплекса, сельского хозяйства, лесного хозяйства, водных ресурсов, транспорта, связи, информатики и др.).

5. Жилищно-коммунальное хозяйство (расходы на содержание и обеспечение деятельности учреждений, осуществляющих руководство и управление в области жилищно-коммунального хозяйства и градостроительной деятельности, расходы на строительство и реконструкцию жилых домов, предоставление субсидий для содействия расширению, улучшению состояния или содержания жилого фонда).

6. Охрана окружающей среды (расходы на очистку сточных вод, сбор, удаление отходов, охрану растительных и животных видов и среды их обитания, очистку атмосферного воздуха).

7. Образование (расходы на дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное и высшее профессиональное образование, переподготовку и повышение квалификации, послевузовское профессиональное образование и др.).

8. Культура, кинематография и средства массовой информации (расходы на содержание учреждений культуры, управление объектами, предназначенными для культурных целей, организацию, проведение или поддержку культурных мероприятий, государственную поддержку культурных мероприятий, государственную поддержку и субсидирование производства кинофильмов, радио- и телевизионного вещания, издательского дела, а также предоставление грантов, субсидий для поддержки отдельных артистов, писателей, художников, композиторов или организаций, занимающихся культурной деятельностью).

9. Здравоохранение и спорт (расходы на содержание и обеспечение деятельности учреждений, осуществляющих руководство и управление в сфере здравоохранения, текущее содержание учреждений здравоохранения, централизованные закупки медикаментов и медицинского оборудования, санитарно-эпидемиологический контроль, а также расходы на услуги по организации занятий спортом и физической культурой, участие в российских и международных спортивных мероприятиях).

10. Социальная политика (расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрану материнства и детства, борьбу с беспризорностью, опеку и попечительство и др.).

11. Межбюджетные трансферты (расходы на выплату различных форм финансовой помощи органам государственного управления различного уровня – трансферты, дотации, субсидии, субвенции).

В настоящее время в России самая большая статья расходов федерального бюджета – это межбюджетные трансферты, далее идут общегосударственные расходы и расходы на оборону и правоохранительную деятельность (см. табл. 1).

Таблица 1

Расходы федерального бюджета РФ на 2009–2010 гг.

	2009 г.		2010 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Всего	6 549 282, 349	100	7 068 971, 19	100
Общегосударственные вопросы	899 842, 525	13,7	963 098, 1276	13,6
Национальная оборона	566 741, 2799	8,7	596 187, 5494	8,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	642 614, 0744	9,7	693 509, 4568	9,8
Национальная экономика	789 623, 1498	12,1	528 553, 1049	7,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	56 292, 0471	0,9	51 855, 0612	0,7
Охрана окружающей среды	10 208, 3958	0,2	10 963, 0863	0,2
Образование	313 636, 8271	4,8	339 854, 4718	4,8
Культура, кинематография и средства массовой информации	73 008, 0932	1,1	67 578, 9949	1,0
Здравоохранение и спорт	245 224, 7689	3,8	295 356, 3890	4,2
Социальная политика	342 671, 5652	5,2	396 542, 231	5,6
Межбюджетные трансферты	2 423 119, 6226	37,0	2 720 972, 7171	38,5
Условно утвержденные расходы	186 300, 0	2,8	404 500, 0	5,7

§2. Сущность и функции налогов

Налоги составляют основную часть доходов бюджетов всех уровней. Они представляют собой обязательные платежи физических и юридических лиц, которые они осуществляют в пользу государства.

Исторически возникновение налогов относится к разделению общества на классы и появлению государства. Однако связывать появление налогов исключительно с зарождением института государства было бы не совсем верно по двум причинам. Во-первых, если единственной причиной, способствующей возникновению налогов, считать государство, то происходит затушевывание истинных причин, порождающих их. Во-вторых, и это особенно важно, налоги рассматриваются как неизбежное зло для граждан, которые обязаны отдавать часть своих доходов в силу того, что существует государство.

По своей сути налоги – это не порождение государства, хотя без развитого государства налоговая система не может нормально функционировать. Первоначально налоги возникли из необходимости покрывать общественные потребности, которые неизбежно возникают у совместно проживающих людей. В этом смысле налоги – это прежде всего общественное благо и непереносимое условие развития человеческого общества. И лишь во вторую очередь – это результат существования государства.

Налоги известны людям с глубокой древности, когда они были представлены в форме дани, подати. История знает налоги в форме платы за проезд по земле феодала. При Петре I взимались налоги за рыбную ловлю и бортничество. Когда государство только формировалось как институт публичной власти, взимание налогов происходило и стихийно, и в меру надобности государства. Государство собирало минимальный размер средств, необходимых для выполнения таких функций, как управление, оборона, суд, охрана порядка. Однако, по мере того как расширялись функции государства, формировалась упорядоченная и разветвленная система налогообложения.

Налогообложение относится к числу давно известных способов регулирования доходов и источников пополнения государственного бюджета. О принципах налогообложения писали еще Фома Аквинский (1226–1274 гг.), Ф. Бекон (1561–1626 гг.), Ш. Монтескье (1689–1755 гг.), Д. Рикардо (1772–1823 гг.).

Известный шотландский экономист Адам Смит в своем труде «Исследование о природе и причине богатства народов» (1776 г.) сформулировал общие принципы налогообложения:

1. «Подданные государства должны, по возможности, соответственно своим возможностям и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно своему доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства».

2. «Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа, сумма платежа – все это должно быть ясно и определенно для плательщика и всякого другого лица...».

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

4. «Каждый налог должен быть задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из кармана народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства...»²⁵.

²⁵ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.:

Как видно из приведенного текста, А.Смит исходил из следующих принципов налогообложения:

- равномерность, понимаемая как равнапряженность, общность для всех налогоплательщиков правил и норм изъятия налога. Согласно этому принципу каждый должен принимать участие в финансировании расходов государства соразмерно своим доходам и возможностям. Сумма взимаемых налогов должна определяться в зависимости от величины доходов налогоплательщика. С другой стороны, кто получает больше благ от государства, тот должен больше платить в виде налогов;

- определенность, означающая четкость, ясность, стабильность норм и ставок налогообложения;

- простота и удобство, означающие, что установление налогов должно осуществляться таким образом, чтобы их уплата производилась максимально удобным для налогоплательщиков образом. Проявлением этого принципа является также простота исчисления и уплаты налога;

- неотягощенность, т.е. умеренность, ограниченность налога суммами, уплата которых не ложится тяжким бременем на налогоплательщика;

- экономность – сборы от взимания налогов должны превосходить затраты на его функционирование.

Все эти принципы актуальные и сегодня для построения эффективной модели налогообложения. Однако в большинстве развитых стран стремление придать национальной налоговой системе идеальные черты в соответствии с указанными принципами чаще всего оказываются недостижимыми. Так, чрезмерное увлечение принципом свободы налогоплательщика (который А.Смит считал первичным по отношению к другим принципам) чреват уменьшением собираемости налогов, что особенно недопустимо в условиях кризиса экономики. Принцип справедливости, наиболее наглядной реализацией которого является система прогрессивного налогообложения, заставляет некоторых граждан скрывать часть своих доходов. Стремясь сделать налог «удобным» для налогоплательщиков, государство повышает административные издержки на обслуживание данного налога, нарушая принцип экономии. Поэтому выделенные принципы – это идеальная модель построения налоговой системы, к которой в той или иной степени стремятся все страны, но при этом исходят из необходимости решения задач, являющихся для них в настоящий момент наиболее актуальными.

С экономической точки зрения налоги представляют собой главный инструмент перераспределения доходов и финансовых ресурсов, осуществляемых органами государственной власти. С юридической точки зрения налоги – это устанавливаемые законодательными актами нормы, регулирующие размеры, формы, методы, сроки безвозмездного изъятия государством части доходов предприятий, организаций, населения.

В ст. 8 ч. 1 Налогового кодекса РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально возмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципального образования.

Отличительными чертами любого налога являются:

- индивидуальная безвозмездность;
- безэквивалентность;
- обязательность;
- законность.

Наиболее важной характеристикой понятия «налог» является характеристика «индивидуальной безвозмездности», которая означает, что уплата налога не приводит к возникновению у государства обязанности возместить понесенные затраты в каком-либо виде в полном размере конкретному налогоплательщику. Налогам характерно свойство «общей возмездности», что означает возмещение всем налогоплательщикам понесенных затрат посредством реализации функций государственного управления.

Наряду с понятием «налог» существуют еще такие понятия, как «пошлина» и «сбор», которые являются похожими, но неодинаковыми. Все эти понятия сближает принудительный характер изъятия. Однако в отличие от налога пошлина – это обязательный платеж, взимаемый государственными и иными уполномоченными органами за совершение в отношении плательщика юридически значимых действий. Таким образом, пошлина собирается не со всех, а только с тех, кто вступает с соответствующими органами власти в отношения по поводу получения определенных услуг. В этом смысле пошлина отличается от налога отсутствием такой характеристики, как безэквивалентность. Вместе с тем лицо, воспользовавшись услугой, уже не может отказаться от уплаты соответствующей пошлины. Здесь и проявляется принудительный характер платежа, сближающий пошлину и налог.

То же относится и к понятию «сбор». Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц,

уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Таким образом, сбор – это целенаправленный платеж, адресность которого, как правило, содержится в его названии (целевой сбор на содержание милиции, сбор на нужды образовательных учреждений и т.п.). Либо это безадресный платеж с определенного вида деятельности или за право осуществления такой деятельности (сбор за право торговли, проведение местных аукционов и т.п.). В отношении сбора также не действует принцип безэквивалентности. Однако также, как пошлину, лицо, получившее разрешение, обязано уплатить сбор.

Поэтому не все обязательные платежи следует рассматривать как налоговые. Налоговым можно назвать только такое движение денежных средств, которое отвечает следующим требованиям.

1. Это движение представляет собой смену форм собственности. Только тогда принудительное изъятие средств в казну государства является налоговым, когда часть денежных средств переходит из корпоративной или индивидуальной собственности в государственную. Это очень важная характеристика. Например, можно ли назвать налогами то, что платили предприятия государству в СССР? По нашему мнению, нет. В условиях СССР существовала только одна форма собственности – государственная. Предприятия тоже принадлежали государству, поэтому движение средств между предприятиями и государством в СССР не представляло собой смену форм собственности. Платежи, которые осуществляли государственные предприятия в государственную казну, по своему экономическому содержанию налоговыми не являлись.

2. Налогообложение основывается на рентной составляющей, будь то добавочный доход от использования земли, недр, труда или капитала. Только в этом случае изъятие государством денежных средств будет восприниматься налогоплательщиками как справедливое, не относящееся к тем средствам, которые используются ими для собственного воспроизводства.

3. Это система денежных взаимоотношений, которая строится в пределах вновь созданной стоимости. При этом налоговые отношения не должны распространяться на капитал, авансируемый или инвестируемый для расширения производства товаров, работ и услуг. В этом смысле данная система взаимоотношений является своеобразным индикатором достигнутого или не достигнутого согласо-

ния личных, корпоративных и государственных интересов. Она может нарушать либо, наоборот, защищать права собственности.

4. Денежные средства, которые перераспределяются посредством налогов и поступают в казну государства, должны использоваться исключительно на общенациональные нужды. Если налогоплательщики не ощущают такой взаимосвязи, то это приводит к укрытию доходов и уклонению от уплаты налогов.

Сущность налогов непосредственно проявляется в функциях. Выделяют фискальную, регулирующую (стимулирующую) и контрольную функции налогов.

Суть фискальной функции заключается в обеспечении поступления необходимых средств в бюджеты разных уровней для покрытия государственных расходов. Через фискальную функцию налогов происходит огосударствление части национального дохода в денежной форме, что создает объективные предпосылки для повышения роли государства. Таким образом, фискальная функция – это способность налога покрывать общественные потребности. Поэтому долгое время фискальная функция рассматривалась как самодостаточная для выражения сути и назначения налога. Сегодня в экономически слаборазвитых странах так и происходит. Там налоги в основном выполняют фискальную функцию.

Фискальная функция сама по себе является тормозом для хозяйственной деятельности. Поэтому очень часто о степени развития фискальной функции налогов свидетельствуют данные о суммах финансовых санкций или разнице между общей суммой налогов, утвержденных в бюджете, и их реальной величиной, поступившей в бюджет. Чем более развита фискальная функция и чем больше она превалирует над всеми остальными, тем меньше степень собираемости налогов, тем больше налогов недополучает бюджет. Данную зависимость демонстрирует кривая Лаффера (см. рис. 1).

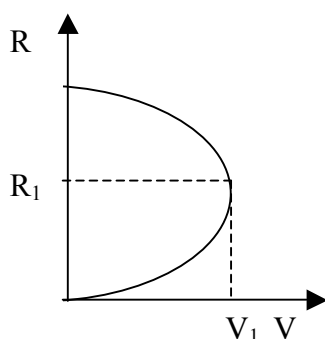


Рис. 1. Кривая Лаффера

На рис. 1 по оси ординат отложены величины налоговых ставок, по оси абсцисс — поступления в бюджет. При повышении налоговых ставок (R) доходы государства в результате налогообложения возрастают. Оптимальный размер ставки (R_1) обеспечивает максимальные поступления в государственный бюджет (V_1). При дальнейшем повышении ставок стимулы к труду падают, соответственно доходы государства от налоговых поступлений сокращаются.

Иными словами, фискальная функция работает тогда, когда имеет место рост налоговых поступлений при неизменяющемся составе и неизменных ставках налогов, т.е. такой рост, который обеспечивается не за счет увеличения доли перераспределяемого общественного продукта, а за счет роста баз налогообложения, увеличения плательщиков и объектов обложения. В таком случае можно судить о позитивной реакции экономики на данный уровень налогового бремени и минимуме противоречий с иными функциями налогов — регулирующей и стимулирующей.

Регулирующая и стимулирующая функции означают, что налог как активный инструмент перераспределительных процессов оказывает существенное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. При этом выполнение регулирующей и стимулирующей функций достигается путем участия государства в воспроизводственном процессе, но не в форме прямого директивного вмешательства, а путем управления потоками инвестиций в отдельные отрасли, влияния на плате-

жеспособный спрос населения. Таким образом, особенностью регулирующей функции налогов является ее опосредованное (а не прямое) воздействие на экономику, когда имеет место эффект «запаздывания», т.е. для получения запланированного результата в экономике от проведения налоговой политики требуется определенное время.

Наиболее распространенными методами налогового регулирования являются:

- изменение объема налоговых поступлений;
- замена одних способов или форм обложения другими;
- варьирование налоговыми ставками;
- нивелирование налоговыми льготами и скидками;
- изменение сфер распространения налогов (субъекта и объекта налогообложения);
- реформирование структуры налоговой системы страны.

Хотя регулирующая и стимулирующая функции налогов тесно связаны, между ними есть некоторые различия. Если регулирующее действие ориентировано в основном на отраслевой и народнохозяйственный уровень, т.е. на макроэкономические процессы, то стимулирующая роль более приближена к микроэкономическим процессам. Она в большей степени учитывает интересы конкретного хозяйствующего субъекта. Посредством стимулирующей функции налоговая система может создавать стимулы к труду, поощрять развитие различных форм предпринимательства и видов производственной деятельности. Правда, возможно и другое, когда под непосильным налоговым бременем сворачивается деловая активность. В таком случае стимулирующая функция налогов действует со знаком минус.

Следует говорить о стимулирующем и сдерживающем аспектах регулирующей функции налогов. Если первая проявляется в формировании посредством налогообложения определенных стимулов, то суть сдерживающего аспекта состоит, напротив, в формировании посредством налогообложения барьеров для развития определенных нежелательных процессов. В частности, путем повышения ставок налогов для отдельных видов деятельности можно избирательно ограничить их распространение (например, игорного бизнеса). Повышенные акцизы на социально вредные товары в значительной степени также могут ограничить их предложение. Однако следует иметь в виду, что варьирование налоговыми ставками имеет ограниченный потенциал: при сохранении спроса оно будет повышать цену, а часть производства может уйти в теневой сектор.

Необходимо отметить, что сдерживающий аспект в определенной мере является зеркальным отражением стимулирующего.

Например, при помощи увеличения доли косвенного налогообложения можно дестимулировать процессы потребления и стимулировать накопление, а значит, и инвестиции. Прибегнув к использованию высоких импортных пошлин, можно способствовать сокращению потребления иностранных товаров и стимулировать отечественное производство.

Налогам присуща и контрольная функция, которая способствует количественно-качественному отражению хода распределительного процесса, позволяет контролировать формирование стоимостных пропорций в обществе, налоговых поступлений в бюджет, их полноту и своевременность. Благодаря налоговому контролю оцениваются соблюдение и эффективность действия принципов налогообложения, других функций налогов и налоговой системы в целом. В результате органы государственной власти получают информацию для проведения налоговой политики на ближайшую и отдаленную перспективу. Одной из важнейших задач налогового контроля является проверка соблюдения налоговой дисциплины и налогового законодательства всеми субъектами.

Следует отметить, что все функции налогов тесно связаны между собой. Так, развитие фискальной функции в конечном счете привело к расширению функций государства и усилению его вмешательства в экономику. На этой основе сформировалась регулирующая функция, которая способствовала появлению стимулирующей функции.

Налоги весьма разнообразны и имеют сложную структуру. Они делятся на многочисленные группы по разным признакам. Наиболее распространенной классификацией налогов является их разделение на прямые и косвенные. Такое деление налогов известно с глубокой древности. Например, в Римской империи взимались налоги с наследства и с оборота. Позднее, в XVII в., в основу классификации налогов был положен критерий перелагаемости налогов. Считалось, что доходы землевладельцев должны облагаться прямым налогом, а все остальные являются перелагаемым (косвенным) налогом. А. Смит, исходя из теории факторов производства (труд, земля, капитал), добавил к числу прямых налогов (с доходов землевладельцев) еще два налога – налог на предпринимательскую прибыль владельца капитала и заработную плату наемных рабочих. К косвенным налогам он относил все те налоги, которые связаны с расходами и которые перелагались на потребителей товаров и услуг. Таким образом, деление всех налогов на прямые и косвенные осуществляется в зависимости от источника их взимания.

Прямые налоги – это налоги на собственность, доходы и капитал. Они взимаются непосредственно с дохода или капитала, а плательщиком прямых налогов выступают собственники доходов или капитала. К прямым налогам относятся налог на прибыль, налог на собственность, подоходный налог и др. Прямые налоги исторически предшествовали косвенным, поскольку они были более простыми и очевидными.

Косвенные налоги – это налоги, которые представляют собой надбавку к ценам на товары и услуги и которые оплачиваются потребителем этих товаров. Перечисляют в бюджет косвенные налоги непосредственный производитель или продавец товара, услуги. Косвенным этот налог называется потому, что покупатель товара налог не платит, он даже может не догадываться о налоге, входящем в цену товара. Но, покупая товар по цене, в которую уже входит этот налог, он тем самым является его плательщиком. Поэтому косвенные налоги служат менее «заметным» способом изъятия государством денежных средств. В результате сопротивление косвенным налогам меньше, чем прямым. К косвенным налогам относятся таможенные пошлины, акцизы, налог на добавленную стоимость, налог с продаж и т.п.

Государство предпочитает косвенное налогообложение из-за его простоты взимания, а также скрытости. От косвенных налогов трудно укрыться. Косвенные налоги выгодны и хозяйствующим субъектам, так как они: 1) полностью ложатся на покупателей; 2) легко переложимы; 3) взимаются незаметно для большинства покупателей.

Налоги различаются также в зависимости от характера налоговых ставок. Они делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные.

Налог называется пропорциональным, если налоговая ставка неизменная, не зависит от величины дохода, от масштаба объекта налогообложения. Например, если ставка налога на прибыль составляет 20% от прибыли и не изменяется в зависимости от значения прибыли, то налог является пропорциональным. Название налога при этом подчеркивает, что его общая величина прямо пропорциональна объему налогообложения объекта (дохода, прибыли, имущества и т.п.).

При прогрессивном налоге ставка повышается по мере возрастания величины объекта налогообложения. Например, доход в размере минимальной заработной платы может вообще не облагаться налогом, а владелец большего дохода платит большую сумму налога по сравнению с владельцем меньшего дохода.

Ставки регрессивного налога, наоборот, понижаются по мере увеличения объекта налогообложения (например, дохода). Регрессивный налог вводится с целью стимулирования роста дохода, прибыли, имущества, облагаемых налогом.

По характеру использования налоги подразделяются на общие и специальные. Общие – это налоги, которые зачисляются в бюджет для покрытия общих расходов бюджета, т.е. это налоги, которые не имеют целевого назначения. Подавляющее число налогов являются общими. Специальные налоги – это налоги, которые вводятся для финансирования конкретной категории расходов и зачисляются, как правило, не в бюджет, а в целевые или внебюджетные фонды. Такой режим позволяет контролировать целевое использование указанных средств.

По статусу налогоплательщика все налоги делятся на налоги с физических лиц и налоги с юридических лиц.

Все налоги, существующие в Российской Федерации, можно классифицировать по разным признакам.

По способам взимания выделяют:

1. Прямые налоги (налоги на доходы и имущество), которые взимают с конкретного физического или юридического лица:

а) с юридических лиц: налог на прибыль (доход) организаций; налог на доходы от капитала; налог на имущество организаций; социальные налоги; ресурсные налоги; сбор за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;

б) с физических лиц: налог на имущество физических лиц; налог на доходы физических лиц; транспортный налог.

2. Косвенные налоги (заложены в цену товара, оплачиваются покупателем, а вносятся в бюджет продавцом или производителем): налог на добавленную стоимость; акцизы; таможенные пошлины.

В зависимости от того, какой орган государственной власти вводит налоги, а также имеет право их конкретизировать и уточнять условия уплаты, налоги делятся на федеральные, региональные и местные.

Федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории РФ. К федеральным налогам и сборам относятся:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;

- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;

- государственная пошлина.

Региональными налогами признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. При установлении региональных налогов законодательными органами государственной власти субъектов РФ, в порядке и пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, определяются: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов.

К региональным налогам относятся:

- налог на имущество организаций;

- налог на игорный бизнес;

- транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территории соответствующих муниципальных образований.

К местным налогам относятся:

- земельный налог;

- налог на имущество физических лиц.

По объекту налогообложения существующие налоговые платежи и сборы можно разделить на:

- налоги с доходов (выручки, прибыли, заработной платы);

- налоги с имущества (организаций, граждан);

- налоги с определенных видов операций, сделок, деятельности (налог на операции с ценными бумагами, лицензионные сборы и др.).

По источнику уплаты налоги делятся на:

- налоги, относимые на увеличение цены товара (НДС, налог с продаж, акцизы и др.).

- налоги, относимые на себестоимость продукции (ресурсные налоги, единый социальный налог и др.).

- налоги, относимые на финансовые результаты деятельности предприятий (имущество организаций и др.).

- налоги на чистую прибыль (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и др.).

В настоящее время в налоговой системе России существенное место занимают как прямые, так и косвенные налоги.

Так, одно из главных мест в формировании доходов консолидированного бюджета РФ занимают НДС и таможенные пошлины. По-

том идут налог на прибыль, налоги на доходы физических лиц и платежи за пользование природными ресурсами.

В доходах бюджетов РФ доля косвенных налогов постоянно растет, а доля прямых налогов падает. Это не в полной мере соответствует тем изменениям, которые происходили в структуре ВВП России в конце 1990-х – начале 2000 г., когда увеличивалась доля смешанного дохода. Такое увеличение должно было привести к росту доли прямых, а не косвенных налогов. Превалирование косвенных налогов означает также, что налоговой системе России в большей степени присущ фискальный характер, что затрудняет реализацию стимулирующей и регулирующей функций налогообложения.

Будучи мощным инструментом финансовой политики, величина налоговых ставок и общая сумма изымаемых в бюджет доходов ресурсов напрямую влияют на динамику социально-экономического развития. Если рассматривать налоговую систему как часть финансовой системы государства, то одной из наиболее острых проблем в сфере перераспределения получаемых государством средств является необходимость рационального распределения государственных средств по наиболее перспективным направлениям. Если уделять чрезмерное внимание социальным программам, то это приведет к снижению заинтересованности части населения в повышении своего жизненного уровня, что в конечном итоге негативно повлияет на общий уровень производства. В данной ситуации, как и в случае определения оптимальных налоговых ставок, необходимо искать золотую середину, отклонение от которой может негативно сказаться на общеэкономическом состоянии государства.

Налоговая система должна быть гибкой, что предполагает ее автоматическое реагирование на изменение экономических условий. Гибким считается налог, у которого проявляется не только адекватная направленность действия на соответствующее изменение деловой активности, но и своевременность подобного отклика. Такие налоги действуют как встроенные стабилизаторы. На фазе экономического подъема налоговые поступления увеличиваются вместе с ростом ВВП, тем самым автоматически снижая объем средств, которые остаются в распоряжении предприятий и домохозяйств. Это ведет к сокращению их расходов, сдерживая совокупный спрос и рост экономики. Таким образом, на фазе экономического подъема налоги способствуют предотвращению перегрева экономики.

В период экономического спада вместе со снижением ВВП налоговые поступления также уменьшаются, тем самым автоматически увеличивая объем средств, которые остаются в распоряжении предприятий и домохозяйств. Действие данного механизма позволяет

избежать резкого падения их расходов, поддержать совокупный спрос и смягчить последствия экономического спада. В период рецессии налоги способствуют предотвращению резких падений совокупного спроса, облегчая дальнейшее преодоление рецессии.

Однако необходимо иметь в виду, что не все налоги являются гибкими, обеспечивая стабилизирующее воздействие. Лишены гибкости так называемые неискажающие налоги (аккордные), в то время как наибольшую гибкость демонстрируют искажающие налоги. Неискажающими являются те налоги, которые предусматривают выплаты в заранее определенное время твердых фиксированных сумм и не оказывают при этом значительного влияния на мотивацию экономических агентов. Неискажающие налоги являются экономически нейтральными. К ним относятся, например, налоги на имущество (организаций, физических лиц), государственная пошлина.

Искажающими являются налоги, предусматривающие увязку размера налогового платежа с определенным результатом хозяйственного процесса, влияя при этом на мотивацию и направленность решений участников экономической деятельности. Такие налоги еще называют экономически корректирующими, так как они побуждают экономических агентов корректировать или изменять свои решения по сравнению с теми, которые были ими приняты при отсутствии данных налогов. К таким налогам в России относятся налоги на потребление (НДС, акцизы), ресурсные налоги (НДПИ), водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов.

В ряду искажающих налогов их гибкость может по-разному дифференцироваться. Например, наибольшую гибкость демонстрируют налоги с прогрессивными ставками, умеренную гибкость – налоги с пропорциональными ставками. Гибкость отсутствует у налогов с регрессивными ставками.

Величина доли национального дохода, подлежащая налогообложению, может зависеть от структуры расходной части государственного бюджета. Если в целях расходов государственного бюджета значительная доля средств идет на производственные цели, то это в определенной мере позволяет увеличивать долю изымаемого дохода. Даже если такими мерами будет ослаблена возможность частно-хозяйственного накопления, то с точки зрения народного хозяйства это даст положительный результат, если само государство будет обращать значительную долю своих средств на капитальное строительство.

Высота процента налогообложения зависит не только от потребностей государства, но и от ряда других факторов: уровня жизни

населения, структуры налоговой системы и т.п. Если налоги распределяются неравномерно, то усиливается их тяжесть, что препятствует их повышению и увеличению поступлений в бюджет и делает невозможным использование стимулирующего потенциала налоговой системы.

Ради потребностей государства нельзя также заставлять население жертвовать той частью своих денежных средств, которая за вычетом расходов, связанных с получением дохода, достаточна только для обеспечения прожиточного минимума. Если бы это было действительно так, то вряд ли можно было бы говорить о расширенном воспроизводстве населения.

Поэтому при решении вопроса о размере национального дохода, который можно облагать налогами, необходимо руководствоваться тем, что его величина должна находиться в соответствии с относительной важностью потребностей народного хозяйства, которые удовлетворяются государством, т.е. в соответствии с тем местом, которое они занимают в ряду других общественных потребностей. Если оценка таких потребностей сделана правильно и потребностям государственного управления отведено должное место, а тяжесть обложения сообразна с важностью данных потребностей, то можно сделать вывод о том, что налогообложение покоится на здоровом экономическом основании и соответствует нуждам народного хозяйства, а значит, может выполнять свое стимулирующее предназначение.

Существуют два концептуальных подхода к реализации принципа эффективности в налоговой политике. Первый подход называют нейтралистическим. Он предусматривает уменьшение налоговой ставки и расширение налоговой базы без использования налоговых льгот, с тем чтобы свести к минимуму влияние налоговой системы на экономические решения налогоплательщиков.

Второй подход к эффективности принято называть интервенционистским. Он предполагает дифференциацию налогов, использование многочисленных налоговых льгот при высоких общих налоговых ставках. Этот подход предполагает целенаправленное стимулирование соответствующих видов экономической деятельности.

Налоговые льготы предоставляются либо в целях социального выравнивания материального положения различных групп налогоплательщиков, либо для стимулирования тех или иных отраслей, производств, направлений коммерческой деятельности, поддержки отечественного производства, привлечения иностранных инвестиций и т.п. Однако применение льгот может способствовать уклонению от налогообложения. Чтобы ограничить возможности уклоне-

ния, государство предусматривает ограничения, связанные с их применением. Но такая ситуация может привести к искажающему эффекту, когда одним предприятиям создаются преимущества за счет других.

В меньшей степени искажающий эффект возникает при налоговых кредитах. Налоговый кредит представляет собой изменение срока уплаты налога, при котором налогоплательщику при наличии соответствующих оснований дается возможность в течение определенного времени и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Наиболее распространенным видом налоговых кредитов является инвестиционный налоговый кредит, в рамках которого имеет место специфическая форма отчуждения потенциальных налоговых поступлений, проявляющаяся в следующем:

- уменьшаются текущие налоговые обязательства организаций в течение определенного срока;
- отсроченные налоговые обязательства трансформируются в дополнительный источник финансирования капитальных вложений;
- использование средств осуществляется на льготных условиях по сравнению с условиями получения банковского кредита.

Считается, что наибольшим стимулирующим потенциалом обладают прямые налоги. В частности, с помощью налога на прибыль организаций можно регулировать и стимулировать инвестиционные процессы, проведение НИОКР, привлекать дополнительные инвестиции для развития производства и т.п. Посредством налогов на имущество создается возможность способствовать обновлению основных фондов предприятий. Ресурсные налоги ориентированы на стимулирование предпринимателей к рациональному природопользованию, охрану окружающей среды. При грамотном налогообложении труда обеспечивается эффективный процесс накоплений на социальные нужды, стимулирование предпринимателей к повышению оплаты труда наемным работникам, легализации доходов и т.п. Специальные налоговые режимы ориентированы на снижение налогового бремени для отдельных категорий налогоплательщиков, в частности для субъектов малого и среднего предпринимательства, отдельных видов деятельности.

Традиционно считается, что для косвенных налогов в большей мере характерна фискальная функция. Однако с помощью налогов на потребление государство также может использовать определенные стимулирующие рычаги. Косвенные налоги дают возможность стимулировать производство и потребление отдельных видов продукции, работ и услуг, устанавливать протекционистский режим в

отношении отечественных товаропроизводителей, способствуя повышению конкурентоспособности их продукции. Эффект от применения косвенных налогов может быть направлен также на стимулирование производства продукции более высокого качества. Кроме того, при этом есть возможность ограничить потребление определенных видов товаров.

§3. Дефицит бюджета и его формы

В процессе принятия и исполнения бюджета большое значение приобретает сбалансированность доходов и расходов. Если доходы превышают расходы, то возникает профицит. Но чаще всего расходы превышают доходы. В таком случае возникает дефицит.

Дефицит бюджета обусловлен разными причинами. В одних случаях государство может сознательно идти на увеличение дефицита бюджета. В частности, в целях стимулирования экономической активности и совокупного спроса в период спада производства правительство может принять специальные решения, направленные на увеличение уровня занятости (например, финансирование программ по созданию новых рабочих мест) или существенно снизить налоги. В итоге увеличиваются расходы бюджета или снижаются его доходы, возникает дефицит. Но этот дефицит сознательно создан государством. Такой дефицит называется структурным.

В отличие от структурного циклический дефицит в меньшей степени зависит от сознательной бюджетно-налоговой политики государства. Он обусловлен общим спадом производства, который происходит на стадии кризиса и является результатом циклического развития экономики. В условиях спада производства снижаются налоги, снижаются доходы государства, а значит, возникает дефицит.

Выделяют также активный и пассивный дефицит. Активный дефицит возникает в результате превышения расходов над доходами, а пассивный – в результате снижения налоговых ставок и прочих поступлений, что является следствием замедления темпов экономического роста, недоплат и т.п.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет краткосрочный характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой со-

ставлялся бюджет. Это происходит главным образом из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможного изменения целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может произойти в результате падения экспортных цен, снижения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижения ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами.

Долгосрочная несбалансированность бюджета связана с увеличением разрыва между государственными расходами и доходами на протяжении ряда лет и обусловлена причинами, которые носят более устойчивый характер. Так, в большинстве развитых стран на протяжении последних 15 лет наблюдается устойчивая тенденция к росту дефицита национальных бюджетов. Это обусловлено следующими факторами:

- увеличением числа социальных выплат, а значит, социальной нагрузки на бюджет;
- неблагоприятной демографической ситуацией, связанной со старением населения, в результате чего увеличиваются расходы на выплату пенсий, ассигнования на здравоохранение и т.п.;
- либерализацией налогового законодательства и как следствие этого – снижением величины налоговых ставок (без соответствующей корректировки госрасходов);
- возрастанием объема внешней задолженности.

В целом состояние государственного бюджета определяется тремя основными факторами:

- долгосрочной тенденцией в динамике налоговых поступлений и государственных расходов;
- стадией экономического цикла, в которой находится экономика в рассматриваемый период;
- текущей политикой государства в области бюджетных расходов и доходов.

Очень часто, особенно в нашей стране, происходит искусственное либо завышение, либо занижение истинной величины бюджетного дефицита.

Так, искусственное занижение дефицита бюджета может осуществляться с помощью следующих инструментов:

- «налоговой амнистии», которая позволяет налогоплательщикам, ранее уклонявшимся от уплаты налогов, внести за один раз всю сумму, равную определенной части общего налогового сбора;
- мероприятий по сбору просроченных налоговых платежей;
- введения временных или добавленных налогов;
- отсрочек выплат заработной платы работникам государственного сектора;
- отсрочки обязательной индексации заработной платы в соответствии с динамикой уровня инфляции;
- распродажи государственных активов;
- наличия скрытого дефицита, обусловленного квазيبюджетными расходами. К числу последних относят централизованные кредиты, предоставляемые на льготных условиях Центральным банком (ЦБ). Кроме того, ЦБ может финансировать отдельные операции, связанные с госдолгом, покрывать убытки от мероприятий по стабилизации обменного курса валюты, рефинансировать сельское хозяйство и т.п. В результате этого растут убытки ЦБ и усиливается инфляция, а дефицит не растет.

Завышение размеров дефицита государственного бюджета происходит в результате следующих обстоятельств. Во-первых, при оценке величины государственных расходов не учитывается амортизация в государственном секторе экономики. Во-вторых, важной статьей государственных расходов является обслуживание государственного долга. Однако очень часто величина процентных выплат по долгу завышается за счет инфляционных выплат. При высоких темпах инфляции, когда различия в динамике номинальных и реальных процентных ставок весьма значительны, это завышение государственных расходов может быть весьма существенным. Возможны даже ситуации, когда номинальный (официальный) дефицит и государственный долг растут, а реальный дефицит и долг снижаются, что существенно затрудняет оценку проводимой правительством политики. Поэтому при измерении бюджетного дефицита обязательно необходима поправка на инфляцию. С учетом этой поправки определяют реальный бюджетный дефицит, который представляет собой разницу между номинальным дефицитом и величиной процента по государственному долгу, умноженной на темп инфляции. Общий дефицит бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей представляет собой операционный дефицит.

Считается, что само по себе наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто дефицит рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, и прежде всего – инструмент макроэкономи-

ческого регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решать достаточно широкий круг экономических и социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

Существуют разные представления о том, как и на протяжении какого времени следует добиваться сбалансированности бюджета. Так, согласно теории ежегодно балансируемого бюджета, которая была широко распространена в качестве теоретической основы государственной политики большинства развитых стран до 1930-х гг., следует добиваться равенства доходов и расходов государства ежегодно. Это, по мнению сторонников данной теории, позволяет национальным правительствам проводить более ответственную политику. Государство живет по средствам, не накапливает долги, не провоцирует инфляцию. Если происходит снижение доходов, то государство должно либо увеличивать налоги, либо снижать расходы. В условиях, когда увеличиваются денежные доходы, государство должно действовать прямо противоположно, т.е. снижать налоги либо увеличивать расходы. В настоящее время этой теории на практике придерживается ограниченное число стран, главным образом страны с развивающейся и переходной экономикой.

В большинстве развитых стран широкое распространение в практике государственного регулирования экономики получила теория циклического балансирования бюджета. Основы этой теории были заложены Дж. Кейнсом в 1930-е гг. Именно кейнсианская теория отвергла необходимость ежегодно сбалансированного бюджета. Она фактически легализовала бюджетные дефициты для стимулирования экономики. Суть теории циклического балансирования бюджета состоит в том, что во время экономического спада для стимулирования экономического роста государство обязано сократить налоги и увеличить расходы. Государство должно компенсировать резкое падение спроса и воспрепятствовать уменьшению государственных расходов. При этом неизбежно возникнет дефицит бюджета. В течение фазы экономического подъема государство рассчитывается по долгам за счет повышенных ставок налогообложения или за счет увеличения налоговых поступлений вновь заработавших предприятий. Таким образом, к концу экономического цикла бюджет становится сбалансированным. То есть балансирование осу-

шествуется на протяжении цикла: избыток бюджетных средств в фазе подъема компенсирует бюджетный дефицит в фазе кризиса.

При этом большая роль отводится «встроенным стабилизаторам» (прогрессивная система налогообложения, трансфертные платежи государства – социальные выплаты, пособия по безработице и др.). С их помощью размер совокупного спроса способен автоматически снижаться или расширяться в зависимости от фазы цикла в противоположном движению конъюнктуры направления. Например, при спаде деловой активности в результате снижения совокупного дохода происходит автоматическое сокращение налоговых поступлений и увеличение определенных видов трансфертных платежей, что приводит к образованию циклического дефицита и частично компенсирует сокращение совокупного спроса. В условиях подъема экономики происходит обратное: увеличиваются налоговые платежи, сокращаются трансфертные платежи.

В рамках многих современных теорий, в частности теории компенсирующегося бюджета, считается невозможным, да и не нужным добиваться его сбалансированности. Если учитывать, что в современных условиях действуют устойчивые факторы, увеличивающие дефицит бюджета, то необходимо более полно использовать государственный кредит как законный источник доходов бюджета. Именно государственный кредит, по мнению представителей этой теории, способен не только компенсировать разрыв доходов и расходов, но и притянуть на себя излишнюю часть сбережений и инвестировать ее в экономику.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой правительство стремится балансировать бюджет в более долгосрочной перспективе – на циклической или функциональной основе. В условиях переходной экономики, когда ситуация в целом менее предсказуема, правительство вынуждено ежегодно балансировать бюджет. Поэтому неслучайно в Бюджетном кодексе РФ отмечается, что федеральный, региональный или местный бюджет не могут быть приняты с профицитом или дефицитом, должна осуществляться ежегодная балансировка бюджета. Это, конечно, менее эффективный способ, поскольку он ведет к снижению степени встроенной стабильности экономики, вызывает частые колебания налоговых ставок, снижает инвестиционную активность, а также эффективность распределения доходов. Однако в некоторой степени он оправдан в условиях переходной экономики.

В России в соответствии с Бюджетным кодексом РФ Государственная дума может принять только сбалансированный бюджет. Поэтому наряду с доходными статьями федеральный бюджет дол-

жен включать дефицит в качестве балансирующей статьи. В то же время в расходной части бюджета выделяется специальная статья «Расходы по обслуживанию и погашению государственного долга». Этим российская бюджетная практика отличается, например, от американской. В США бюджет может приниматься с дефицитом, т.е. он изначально не является сбалансированным. При этом источники погашения долга, как и доходы по выданным кредитам, поступающие в счет погашения долга, вынесены за рамки бюджета.

Существует такое понятие, как первичный профицит, который означает превышение доходов над расходами без учета расходов на обслуживание государственного долга.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом необходимо определить источники финансирования дефицита бюджета.

В большинстве стран, в том числе и в России, используются следующие основные способы финансирования бюджетного дефицита:

- кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- долговое финансирование (внутреннее и внешнее).

Монетизация как способ сокращения дефицита бюджета представляет собой увеличение количества денег в обращении (в том числе за счет банковского финансирования). Этот способ используется государством очень редко, в исключительных случаях, поскольку он является чисто инфляционным, однако его не стоит исключать из арсенала методов финансирования дефицита бюджета²⁶.

При монетизации увеличивается количество денег в обращении, темпы роста денежной массы существенно превосходят темпы роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. При этом все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены. У государства образуется дополнительный доход – «сеньораж», т.е. дополнительный доход от печатания денег.

²⁶ Правительство России начиная с 1990-х гг. очень активно использовало монетизацию для покрытия дефицита федерального бюджета. Так, только за три квартала 1991 г. рублевая масса возросла с 989 млрд руб. до 1,7 трлн руб. В 1997 г. дефицит бюджета составлял 95,4 млрд руб. (в денонмированных рублях), или 3,5% ВВП, что составляло 18% к общей сумме расходов федерального бюджета; в 1998 г. – 132,4 млрд руб., что составило 4,7% ВВП, или 26,5% от общей суммы расходов; в 1999 г. – 101,4 млрд руб., что составило 2,3% ВВП, или 16% от общей суммы расходов. С 1992 по 1995 г. для покрытия бюджетного дефицита активно использовались кредиты ЦБ.

Монетизация дефицита государственного бюджета может не сопровождаться непосредственно эмиссией наличных денег, а осуществляться в других формах, например в виде расширения кредитов ЦБ государственным предприятиям по льготным ставкам или в форме отсроченных платежей. В последнем случае правительство покупает товары и услуги, не оплачивая их в срок. Если отсроченные платежи накапливаются в отношении предприятий государственного сектора, то они нередко финансируются Центральным банком или же накапливаются, увеличивая общий дефицит государственного бюджета. Поэтому, хотя отсроченные платежи, в отличие от монетизации, официально считаются неинфляционным способом финансирования бюджетного дефицита, на практике это разделение оказывается весьма условным.

Монетизация является достаточно рискованным способом финансирования дефицита бюджета, поскольку может оказывать отрицательное воздействие на состояние платежного баланса. Это связано с тем, что в результате монетизации происходит рост предложения денег и на руках у населения накапливается избыток наличных денег. Он неизбежно порождает увеличение спроса на отечественные и импортные товары, а также на различные финансовые активы, включая зарубежные. Это в свою очередь приводит к росту цен и создает давление на платежный баланс. Если платежный баланс становится отрицательным, то это не уменьшает дефицит федерального бюджета, а, наоборот, ведет к его увеличению. Более того, это отрицательно влияет на курс национальной валюты: происходит ее частичная девальвация. Механизм восстановления равновесия платежного баланса в этих условиях основан на «связывании» избыточного денежного предложения при помощи продажи на валютном рынке части официальных резервов ЦБ, что позволяет стабилизировать денежный рынок в целом.

Монетизация дефицита государственного бюджета вызывает тем меньшее повышение уровня инфляции в стране, чем более открытой является экономика и чем больше валютных резервов ЦБ может израсходовать на поддержку относительно фиксированного обменного курса национальной валюты и восстановление платежного баланса. При этом рост инфляции в результате монетизации бюджетного дефицита оказывается более значительным в режиме гибкого валютного курса, хотя расходы официальных валютных резервов при этом уменьшаются. Наибольший рост инфляции возникает в условиях абсолютно свободных колебаний валютного курса, за счет которого восстанавливается равновесие денежного рынка. В последнем слу-

чае уровень официальных валютных резервов ЦБ остается практически неизменным.

Негативные инфляционные последствия монетизации бюджетного дефицита могут быть смягчены мерами жесткой кредитно-денежной политики. Если ЦБ сокращает кредитные возможности коммерческих банков (обычно это осуществляется посредством увеличения нормы резервов или учетной ставки процента) одновременно с расширением кредита государственному сектору на финансирование бюджетного дефицита, то внутренние рыночные ставки возрастают, сдерживая экономическую активность. В результате этого частные инвестиции и чистый экспорт сокращаются и инфляция уже не оказывает такого негативного воздействия на состояние платежного баланса.

Денежная эмиссия может быть неинфляционной только при значительных темпах экономического роста, поскольку растущая экономическая активность сопровождается увеличением спроса на деньги, который и поглощает часть дополнительной денежной массы. Но при этом большое значение приобретает воздействие таких факторов, как инфляционные ожидания, размер денежной базы и предпочтения экономических агентов.

В целом монетизация может быть использована как способ решения проблемы дефицита госбюджета. Однако необходимо иметь в виду, что это небезопасный для экономики способ. Национальными правительствами он обычно используется в исключительных случаях, например, когда:

- имеется значительный внешний долг, что исключает льготное финансирование дефицита бюджета из внешних источников;
- возможности внутреннего долгового финансирования практически исчерпаны;
- валютные резервы ЦБ истощены, в силу чего регулирование платежного баланса остается первостепенной задачей;
- экономика способна выдержать высокую инфляцию, а граждане уже привыкли к постоянному росту цен.

Если же правительство все-таки избирает эмиссионный способ бюджетного финансирования, то ЦБ необходимо в первую очередь ввести ограничения (лимиты) кредитования государственных предприятий и организаций. В противном случае может возникнуть риск полного вытеснения частного сектора с кредитного рынка и падение инвестиционной активности. Необходимо также постоянно держать под контролем уровень инфляции, следить за состоянием платежного баланса.

Менее болезненным и более управляемым способом решения проблемы дефицита государственного бюджета является долговое финансирование. В результате долгового финансирования дефицит бюджета покрывается за счет займов, осуществляемых государством как внутри страны, так и за ее пределами. На основании этого формируется внешний и внутренний долг государства.

В разных направлениях экономической мысли по-разному относятся к долговому финансированию. Так, представители неоклассического направления начиная с А. Смита негативно относятся к долговому финансированию. Они считают, что А. Смит был прав, когда говорил, что дефицитное финансирование – это «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды, нельзя повернуть обратно»²⁷. В результате долгового финансирования уменьшается богатство нации, усугубляется налоговое бремя, что препятствует накоплению капитала.

Современные монетаристы (М. Фридман, Ф. Кейтен и др.) считают, что если государство финансирует свои потребности за счет займов на рынке капитала, то это ведет к увеличению процентной ставки, а значит, к вытеснению частных инвестиций и резкому сокращению инвестиций. Кроме того, через государственный долг происходит перекладывание экономического бремени на будущие поколения, когда за счет налоговых поступлений в будущем граждане будут вынуждены расплачиваться по долгам государства.

Представители кейнсианского направления, напротив, считают, что в государственных заимствованиях нет ничего страшного. Благодаря им осуществляется распределение налогового бремени во времени, что не так уж плохо, поскольку результатами таких заимствований могут пользоваться несколько поколений, поэтому они и должны нести бремя по их возмещению. Государственный долг выступает как источник мобилизации дополнительных ресурсов и увеличения финансовых возможностей, поэтому государственные займы могут являться важным фактором ускорения темпов социально-экономического развития.

Объективная необходимость использования долгового финансирования для удовлетворения потребностей общества обусловлена сегодня многими факторами. Прежде всего, увеличением расходов государства. Проведение активной социальной политики, обеспечение обороноспособности, международная деятельность и т.п. требуют от государства постоянного увеличения бюджетных расходов. Между тем доходы государственного бюджета всегда ограничены

²⁷ Смит А. Указ. соч. С. 33.

возможностями налогообложения. В этом смысле государственный кредит помогает ослабить противоречие между все увеличивающимися потребностями общества и ограниченными средствами государства.

Применение государственных займов для финансирования дополнительных государственных расходов определяется также значительно меньшими их негативными последствиями для экономики по сравнению, например, с дополнительной эмиссией. С другой стороны, практика долгового финансирования является политически более благоприятной для правительства, чем повышение налогов. В странах, где дефициты бюджета запрещены и финансирование через эмиссионный банк также недопустимо, доходная часть государственного бюджета может финансироваться только через налоги. Но увеличение налогов всегда негативно воспринимается гражданами, мнение которых для правительства является безразличным, особенно во время выборов. Поэтому посредством кредитного финансирования правительство может значительно увеличить свои расходы, не усиливая столь непопулярное налоговое бремя. Это, кстати, и объясняет тот факт, почему в последнее время кредитное финансирование стало одним из популярных инструментов экономической политики в большинстве развитых стран, задолженности которых в последние два-три десятилетия значительно возросли.

Долговое финансирование может стимулировать экономический рост. Увеличивая свои расходы за счет займов, государство тем самым предъявляет спрос на инвестиционные и потребительские товары. При этом начинает действовать положительный эффект мультипликатора, оказывая стимулирующее влияние на другие отрасли хозяйства и занятость.

Вместе с тем надо иметь в виду, что совокупный объем государственной задолженности не может быть слишком высоким. В противном случае государственный долг становится трудноуправляемым. Увеличение государственных расходов осложняет проблему контроля будущих дефицитов, а постоянно растущие процентные выплаты по государственному долгу существенно ограничивают возможность применения правительством бюджета в качестве стабилизационного рычага воздействия на экономику. При этом внешняя задолженность может стать серьезным фактором не только экономического, но и политического значения. Непомерно высокие выплаты из государственного бюджета по долгам отвлекают средства от финансирования социальных, экономических, оборонных и прочих программ правительства.

§4. Государственный внутренний и внешний долг

Результатом государственных заимствований является внутренний и внешний долг. Государственный долг как экономическая категория представляет собой определенную систему отношений, возникающую между органами государственного управления, с одной стороны, частными лицами, негосударственными институтами, иностранными государствами – с другой, по поводу формирования и погашения задолженности органов государственного управления, возникающих в результате формирования дополнительных средств государства.

С точки зрения материально-вещественного содержания государственный долг представляет собой сумму долговых обязательств государства по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам и процентам по ним, выданным государством гарантиям перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

В некоторых странах к государственному долгу относятся также обязательства международных институтов, которые по своей природе являются надгосударственными образованиями, т.е. существует более широкое представление о государственном долге. Напротив, в ряде стран в государственный долг не входит или входит частично сумма обязательств государственной власти по гарантированию обязательств третьих лиц.

На наш взгляд, следует различать совокупный долг и государственный долг. Совокупный долг – это более широкое понятие, которое включает не только государственный долг, но и долг финансовых и нефинансовых организаций. Государственный долг, или общественный, – это задолженность только органов государственной власти разных уровней перед другими секторами хозяйства.

Вся сумма непогашенных обязательств государства составляет капитальный государственный долг. Расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам и по погашению обязательств, срок по которым наступил, образуют текущий государственный долг.

В мировой практике выделяются две основные формы заимствований: безоблигационные и облигационные.

Безоблигационная государственная задолженность – это задолженность в виде несекьюритизированных кредитов и займов, т.е.

такая форма задолженности, которая не предполагает выпуск ценных бумаг. Отличительными особенностями этой формы являются:

1. Наличие в качестве кредитора одного и того же лица на протяжении всего времени кредита (займа).

2. Невозможность перехода права требования к третьим лицам, а значит, относительная безопасность заемщика от концентрации прав требования в руках нежелательных лиц.

3. Ограниченные возможности реструктуризации такой формы в случае сложностей с обслуживанием долга.

Среди всех видов кредитов и займов, наиболее активно используемых в последние годы в большинстве стран, являются синдицированные кредиты, т.е. кредиты, выдаваемые несколькими кредитными учреждениями. Данный вид кредитов получает все большее распространение в условиях глобализации и активно применяется при заимствованиях на внешних рынках, поскольку обладает целым рядом преимуществ, а именно:

- позволяет одновременно привлекать финансовые ресурсы различных крупных финансовых учреждений (банков);

- обладает высокой гибкостью условий как для кредитора, так и для заемщика;

- предоставляет возможность осуществления продолжающегося характера финансирования через автоматически возобновляемый кредит (кредитные линии, мультивалютный кредит и т.п.).

Кредитование национальных правительств ЦБ или международными финансовыми институтами (Мировой банк, Международный валютный фонд и т.п.) чаще всего осуществляется в форме двусторонних кредитов, которые носят индивидуальный характер.

Целевые займы используются в тех случаях, когда необходимо решить отдельную задачу – сократить дефицит бюджета, поддержать отдельную отрасль, профинансировать отдельные объекты социальной или производственной инфраструктуры. В таком случае привлекаемые займы не могут быть использованы на решение других задач.

Облигационная задолженность возникает в результате выпуска долговых ценных бумаг. Хотя и исторически она возникла намного позднее, чем безоблигационная, однако сегодня данная форма становится все более преобладающей, вытесняя несекьюритизированные кредиты и займы. Это объясняется тем, что секьюритизированная форма имеет целый ряд преимуществ:

- позволяет обеспечить больший объем инвестиционного спроса;

- расширяет возможности гибкого регулирования объема и стоимости заимствований;

- облегчает реструктуризацию долга;
- позволяет осуществлять оптимизацию структуры долга в ходе его управления.

Эмиссия долговых ценных бумаг как форма привлечения заемных финансовых средств государствами в наибольшей степени свойственна передовым странам и в меньшей – развивающимся.

В зависимости от происхождения кредитных ресурсов государственный долг может быть разделен на внутренний и внешний. Критерием такого разделения может быть валюта займа, вид заемщика, рынок размещения и другие критерии.

В России под государственным внутренним долгом понимаются долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед резидентами (юридическими и физическими лицами) или нерезидентами, выраженные в валюте РФ. На 1 января 2010 г. размер внутреннего долга РФ составил 3301,8 млрд руб., что соответствует 7,7% ВВП. Предполагается, что в ближайшие годы будет продолжаться его рост: в 2011 г. он составит 4109,7 млрд руб., а в 2012 г. – 4344,3 млрд руб.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внешний государственный долг – это долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, выраженные в иностранной валюте. За последние годы размер государственного внешнего долга РФ существенно сократился. Так, если в 2007 г. он составлял 50,1 млрд долл. США, то в 2008 г. – 44,1 млрд долл. США, в 2009 г. – 41,4 млрд долл. США, в 2010 г. – 41,2 млрд долл. США. На 2011 г. планируется дальнейшее снижение размеров внешнего долга, который должен составить 40,9 млрд долл. США.

Для измерения государственного долга и международного сравнения долговой зависимости отдельных стран в мировой практике применяется ряд показателей и индикаторов государственного долга. К их числу относятся следующие:

- внешний долг / валовый внутренний продукт (%);
- внешний долг / экспорт товаров и услуг (%);
- стоимость обслуживания внешнего долга / экспорт товаров и услуг (%);
- платежи процентов / экспорт товаров и услуг (%);
- платежи процентов / валовый внутренний продукт (%);
- валютные резервы / внешний долг (%);
- валютные резервы / импорт товаров и услуг (месяц);
- краткосрочный внешний долг / внешний долг (%);

- льготный компонент внешнего долга / внешний долг (%)
- и, наконец, многосторонний компонент внешнего долга / внешний долг (%).

Наиболее употребляемыми из приведенных индексов являются первые три. Они показывают, как соотносится общая сумма внешнего долга с годовым объемом ВВП, годовой экспортной выручкой и ВВП, а также, какая часть экспортной выручки страны уходит в порядке обслуживания внешнего долга. Остальные показатели по разным причинам, в частности вследствие отсутствия соответствующих статистических данных, применяются реже.

В последнее время при анализе долговой ситуации в стране стали применяться дополнительные индексы, увязывающие внешний долг с динамикой внутренних инвестиций, а также с государственным бюджетом (бюджетным дефицитом).

Наиболее всеобъемлющим является показатель отношения внешнего долга к ВВП. Он определяет возможность обслуживания внешнего долга, погашения платежей за счет произведенного продукта данного года и в этом своем качестве отражает аспект общеэкономической ликвидности. Если наблюдается рост ВВП, то не страшен и рост внешнего долга. Главное, чтобы темпы роста ВВП не отставали от темпов роста внешнего долга.

Если наблюдается отрицательные или даже нулевые темпы прироста ВВП, как это имело место в России в 1990-е гг., государство вынуждено перераспределять денежные средства в пользу государственного бюджета посредством государственных займов. При этом если увеличение госдолга систематически превосходит темпы роста ВВП и изменяет структуру портфеля частных инвесторов в пользу государственных долговых обязательств, то неизбежно наступает момент снижения относительных объемов производственного капитала в экономике в целом.

Полагают, что пороговое значение показателя внешнего долга к ВВП – не выше 80%, хотя некоторые считают критической отметкой 50%. Превышение страной этой величины – показатель ее сомнительной платежеспособности, свидетельствующей о непосильной долговой нагрузке.

К середине 1996 г. Россия имела четырехкратный запас до порогового значения по данному коэффициенту. После августа 1998 г. ВВП России в долларовом исчислении составил около 200 млрд долл. США, и, следовательно, данный показатель приблизился к 70%. В начале 2000 г. он снизился до 30%. В настоящее время составляет менее 20%.

Для оценки долговой нагрузки важным является также показатель «отношение внешнего долга к экспорту». Этот показатель характеризует, насколько объем экспорта сопоставим с объемом государственного внешнего долга. То есть он позволяет непосредственно судить, насколько страна в состоянии осуществить классическую схему внешнего финансирования: покрывать валютными доходами от национального экспорта свою внешнюю задолженность. Очевидно, что, чем ниже этот показатель в пределах 100% экспортной выручки, тем благополучнее страна как мировой дебитор. У стран, не имеющих трудностей с погашением внешней задолженности, данный показатель исчисляется 10–20%. У традиционно проблемных должников он превышает 500%.

Считается нормальным превышение суммой долга размеров экспорта не более чем в два раза. При таком или ниже значении этого показателя предполагается, что выручки от экспорта будет достаточно для покрытия внешних заимствований, а рост долговой зависимости при увеличивающемся экспорте не будет представлять серьезной угрозы для национальной экономики. По этому показателю Россия находится практически на уровне США (150–200%). Исходя из предоставленной отсрочки ежегодные отчисления России на обслуживание внешнего долга в ближайшее время не превысят 8–9% суммы экспорта. Это во много раз меньше, чем платежи, осуществляемые другими заемщиками. Венгрия и Польша, например, отчисляют 16 и 20% экспорта. В практике стран с переходной экономикой отношение обслуживания долга к экспорту на уровне 20% признается приемлемым, поэтому Россия по этому показателю находится в весьма выгодном положении.

Для оценки долговой зависимости важное значение имеет также показатель расходов на обслуживание внешнего долга, которые включают основной долг, проценты и комиссии. В настоящее время самые высокие показатели по обслуживанию внешнего долга у Мексики – 21 млрд долл. США в год. Второе место занимает Бразилия – 20 млрд долл. США. Россия находится на восьмом месте.

Для оценки долговой зависимости кроме общих расходов на обслуживание госдолга важное значение имеет также показатель «отношение расходов по обслуживанию внешнего долга к экспорту». В процентном отношении этот показатель не должен превышать 15–20. Наивысшие показатели в этой группе отмечаются у Венгрии, Аргентины, Индонезии, Мексики – более 40%.

Россия до недавнего времени имела относительно небольшой показатель, близкий к пороговому. В 1995 г. этот показатель был значительно ниже критического и составлял всего 6,5%. Это во мно-

гом объясняется тем, что именно в середине 1990-х гг. России удалось договориться с Парижским и Лондонским клубами кредиторов о реструктуризации российских долгов на выгодных для России условиях.

Большой интерес представляет также показатель «величина внешнего долга на душу населения». Данный показатель лучше характеризует степень внешнеэкономической зависимости страны, чем абсолютное значение внешней задолженности. По этому показателю положение России не такое критическое. Ее показатель почти в 12 раз ниже соответствующего показателя Швеции, почти в 6 раз – Германии и более чем в 4 раза – США. Среди стран с переходной экономикой Россия по этому показателю занимает восьмое место.

Другая ситуация складывается при анализе темпов прироста внешнего долга на душу населения. Здесь Россия опережает много стран. Прирост долга на душу населения особенно быстрыми темпами осуществляется в последние 3–4 года. Самой благополучной по этому показателю выглядит Франция. Из стран с переходной экономикой наиболее высокие темпы прироста внешней задолженности в последние годы наблюдаются у Азербайджана, Грузии, Казахстана, Киргизии, Узбекистана, Украины.

Аналогичная картина складывается применительно к индексам роста внешнего долга на душу населения. Здесь лидируют Испания, Германия, Франция, Китай. Россия находится на пятом месте. У нее примерно такой же индекс, как и у США.

Все приведенные выше показатели долговой зависимости имеют очень большое значение для анализа ситуации, складывающейся в той или иной стране. Непомерно высокие расходы бюджета, связанные с выплатой процентных ставок и погашением займов, ограничивают возможности проведения государством бюджетно-налоговой политики, что противоречит целям макроэкономической стабилизации. В экстремальном случае это может привести либо к тому, что государство из-за необходимости финансировать обслуживание государственного долга будет не в состоянии выполнять возложенные на него функции по обороне страны, проведению социальной политики, регулированию экономических отношений и т.п., либо оно будет вынуждено объявить себя банкротом, приостановив погашение займов и выплату процентов по ним.

Отказ государства от исполнения своих обязательств называется дефолтом. Чаще всего дефолт объявляет сам заемщик. Однако дефолт может объявить и кредитор в том случае, если заемщик допустил неисполнение своих обязательств в установленные сроки либо

предложил иные, невыгодные для кредитора условия урегулирования долга.

Дефолт отрицательно сказывается на положении страны-должника. В том случае, если страна в одностороннем порядке отказывается от исполнения своих обязательств, это оборачивается ее полной изоляцией. В свою очередь изоляция осложняет выход из кризиса, поскольку закрывает доступ страны к мировому финансовому рынку.

Частичное неисполнение обязательств является менее жестким, однако в современных условиях и такая ситуация чревата негативными последствиями для стран-должников, как это было в Аргентине в 1984 г. или в Перу в 1985 г. Поэтому при возникновении трудностей с обслуживанием долга государственный заемщик имеет лишь один путь – урегулировать долг совместно с кредиторами.

Литература

1. *Афанасьев М.* Основные направления становления и развития классической бюджетной мысли: Учебно-методическое пособие. – М.: АБиК, 2009.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 февраля 2010 г.). – Новосибирск: Изд-во Сиб. ун-та, 2010.
3. *Брюммерхофф Д.* Теория государственных финансов (пер. с нем.). – Владикавказ.: Пионер-пресс, 2002.
4. *Вавилов А.* Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. – М.: Городец-издат, 2001.
5. *Головачев Д.* Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. – М.: ЧеРо, 1998.
6. *Ермасова Н.* Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и зарубежных странах. – М.: Образование, 2008.
7. *Занадворов В., Колосницына М.* Экономическая теория государственных финансов. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006.
8. *Мысляева И.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2007.
9. *Смит. А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Соцгиз, 1962.
10. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора (пер. с англ.). – М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.

Глава 5

Денежно-кредитная политика государства

§1. Современная кредитная система, ее структура и функции

Современная денежно-кредитная система представляет собой результат длительного исторического развития и приспособления кредитных институтов к потребностям экономики. Денежно-кредитная система – это комплекс валютно-финансовых учреждений, иерархически взаимосвязанных между собой посредством устойчивых финансовых потоков, правовой системы и используемых государством в целях регулирования экономики.

Денежно-кредитная система выполняет ряд важнейших функций в экономике страны:

- обеспечивает механизм общественного воспроизводства;
- способствует концентрации производства и централизации капитала;
- содействует быстрой мобилизации свободных денежных средств и их использованию в экономике страны.

Современная кредитная система состоит из трех основных звеньев и двух уровней. На первом уровне находится Центральный банк. На втором уровне – коммерческие банки и специализированные кредитно-финансовые институты.

Главное звено кредитной системы – Центральный банк (ЦБ), который является банком банков. Исторически ЦБ выделился из массы коммерческих банков еще в XVIII–XIX вв. как главный эмиссионный центр, т.е. государство предоставило ему монопольное право эмиссии банкнот.

Некоторые из ЦБ первоначально получили статус государственных банков, например Немецкий федеральный банк, Резервный банк Австралии; другие были национализированы после Второй мировой войны (Банк Франции, Банк Англии, Банк Японии, Банк Канады, Банк Нидерландов, Банк Японии). Некоторые ЦБ до сих пор существуют на основе смешанной государственно-частной собственности, например Федеральная резервная система США, возникшая в 1913 г.

Центральный банк России был создан в 1991 г. на основе Госбанка РСФСР. Свои функции, определенные Конституцией Российской Федерации (ст. 75) и Законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 22), банк осуществляет незави-

симо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Основная задача ЦБ – определять и осуществлять денежно-кредитную (монетарную) политику страны, поэтому он является:

- эмиссионным центром страны – обладает монопольным правом выпуска наличных денег: банкнот и монет, являющихся обязательствами, т.е. пассивами ЦБ, что обеспечивает ему постоянную ликвидность;

- банкиром правительства – обслуживает финансовые операции правительства, осуществляет посредничество в платежах казначейства и кредитование правительства. Казначейство²⁸ хранит свободные денежные ресурсы в ЦБ в виде депозитов, а ЦБ в свою очередь отдает казначейству всю свою прибыль сверх определенной, заранее установленной нормы;

- банком банков – все коммерческие банки являются его кредиторами, он хранит обязательные резервы коммерческих банков, что позволяет контролировать и координировать их внутреннюю и зарубежную деятельность, – счета коммерческих банков являются обязательствами, т.е. пассивами ЦБ и активами самих коммерческих банков. ЦБ выступает межбанковским расчетным центром и кредитором последней инстанции для коммерческих банков, предоставляя им кредиты путем эмиссии денег или продажи ценных бумаг;

- хранителем золотовалютных резервов страны – обслуживает международные финансовые операции страны, контролирует состояние платежного баланса, выступает покупателем и продавцом на международных валютных рынках.

Второй уровень кредитной системы составляют коммерческие банки, представляющие основные рабочие звенья кредитной системы. Коммерческие банки – это частные организации (фирмы), которые имеют законное право привлекать свободные денежные средства и выдавать кредиты с целью получения прибыли.

²⁸ Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

На ранних этапах развития банковского дела коммерческие банки обслуживали преимущественно торговлю, кредитовали транспортировку, хранение и другие операции, связанные с товарным обменом. В настоящее время коммерческие банки способны предложить клиентам до 200 видов разнообразных банковских услуг.

Различают универсальные и специализированные коммерческие банки. Банки могут специализироваться:

- по целям: инвестиционные, инновационные, ипотечные;
- по отраслям: строительные, аграрные, внешнеэкономические;
- по клиентам: обслуживающие только юридических или только физических лиц.

Коммерческие банки выполняют два основных вида операций: пассивные – по привлечению депозитов и активные – по выдаче кредитов. Также коммерческие банки выполняют расчетно-кассовые, доверительные (трастовые), межбанковские (кредитные – по выдаче другим коммерческим банкам и трансфертные – по переводу денег со счета на счет) операции, а также операции с ценными бумагами, с иностранной валютой и др. Банкам запрещено заниматься небанковскими операциями – производственной, торговой и страховой деятельностью.

Основную часть дохода коммерческого банка составляет разница между процентами по кредитам и процентами по депозитам. Дополнительными источниками банковских доходов являются комиссионные по предоставлению различного вида услуг (трастовых, трансфертных и т.д.). Часть дохода идет на погашение постоянных и переменных издержек, а оставшаяся после этих выплат сумма является прибылью банка, с нее начисляются дивиденды держателям акций банка и определенная часть направляется на расширение его деятельности.

§2. Инструменты и типы денежно-кредитной политики

Под денежно-кредитной политикой государства понимается совокупность мер экономического регулирования денежного обращения и кредита, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста путем воздействия на уровень и динамику инфляции, инвестиционную активность и другие важнейшие макроэкономические процессы.

Денежно-кредитная политика является составной частью экономической политики государства, главные стратегические цели кото-

рой – повышение благосостояния населения и обеспечения максимальной занятости. Реальная макроэкономическая ситуация может вносить определенные коррективы в формулировку целей макроэкономической политики. В соответствии с принятыми на текущий год целями макроэкономической политики формируются конечные цели денежно-кредитной политики, например сдерживание инфляции при ограничении спада в экономике или снижение инфляции при сохранении темпов роста ВВП.

К инструментам денежно-кредитной политики, дающим во зможность ЦБ контролировать величину денежной массы, относятся:

- изменение нормы обязательных резервов;
- изменение учетной ставки процента;
- операции на открытом рынке.

ЦБ непосредственно воздействует на величину банковских резервов, изменяя норму обязательных резервов, тем самым контролируя его платежеспособность и ликвидность.

Как правило, нормы обязательных резервов дифференцируются по отдельным видам депозитов, что обусловлено разграничением по степени «денежности» различных компонентов денежной массы. Это разграничение необходимо для дифференцированного управления динамикой различных видов депозитов. Как правило, на депозиты до востребования устанавливается более высокая норма резервных требований по сравнению с нормами по срочным и сберегательным депозитам. Но и здесь имеются отклонения. Так, в Великобритании, Италии, Южной Корее в настоящее время действуют единые нормы минимальных резервных требований – причем, чем выше степень ликвидности депозита, тем выше эта норма.

Согласно сложившейся практике наиболее приемлемыми активами, используемыми для установления резервных требований, являются высоколиквидные средства. Качественный состав этих средств различен: это могут быть наличные средства в кассах банков, наиболее ликвидные виды активов, государственные ценные бумаги, а в некоторых странах (США, Германия, Швеция) – иностранная валюта на счетах ЦБ. В любом случае все они должны быть максимально «денежными», обеспечивая тем самым возможность использования резервных требований как инструмента воздействия на денежное обращение.

Нормы обязательных резервных требований имеют верхнюю границу, размеры которой зависят от видов обязательств, их величины, а также статуса резидентства коммерческого банка. Например, в Германии по вкладам до востребования (1 месяц) величина минимальных резервов не должна превышать 30%, по срочным обяза-

тельствам (от 1 месяца до 4 лет) – 20, по сберегательным вкладам – 10%. В то же время в отношении обязательств банков-нерезидентов Бундесбанк может устанавливать ставку 100% на прирост банковских депозитов.

Нормы резервных требований, устанавливаемые на вклады в иностранной валюте, значительно ниже норм, применяемых к обязательствам в национальной валюте, а часто вклады в иностранной валюте не подлежат учету при расчете минимальных резервов. Иногда уровень нормы минимальных резервов зависит от размеров депозитов, включаемых в базу их расчета, – подобная практика характерна для Японии и Австрии.

Величина норм минимальных резервов может также зависеть от вида кредитного института, что наиболее часто встречается в развивающихся странах. Так, на Филиппинах для сельскохозяйственных банков нормы обязательных резервов установлены на более высоком уровне, чем для других видов банков. В некоторых странах установление более высоких норм обязательных требований носит штрафной характер: в Японии, например, в отдельные годы высокие нормы устанавливались в случае превышения объемов депозитов установленного уровня.

Нормы обязательных резервных требований неодинаковы в разных странах. Наиболее высокий их уровень наблюдается в Италии (25%) и Испании (17%). В условиях высокой инфляции в Южной Корее в отдельные периоды нормы минимальных требований на прирост банковских депозитов повышались до 100%. В Японии, напротив, норма минимальных резервов в последние годы составляет 2,5%. Банк Англии, который практически не использует данный инструмент денежно-кредитной политики, устанавливает норму на уровне 0,45% объема обязательств коммерческих банков.

Если ЦБ повышает норму обязательных резервов, то предложение денег сокращается по двум причинам:

- во-первых, сокращаются резервы и, следовательно, кредитные возможности коммерческих банков – сумма, которую они могут выдавать в кредит, поскольку при росте нормы обязательных резервов сумма обязательных резервов, которую коммерческий банк не имеет права использовать на цели кредитования, увеличивается;

- во-вторых, норма обязательных резервов определяет величину банковского мультипликатора, который вычисляется по следующей формуле:

$$\text{mult}_{\text{bank}} = 1/r,$$

где:

$\text{mult}_{\text{bank}}$ – банковский мультипликатор;

гг – норма резервирования.

Например, рост нормы обязательных резервов с 10 до 12,5% сократит величину банковского мультипликатора с 10 ($1/0,1$) до 8% ($1/0,125$).

В результате даже незначительные изменения нормы обязательных резервов могут привести к существенным и непредсказуемым изменениям денежной массы. Кроме того, стабильность нормы обязательных резервов является залогом стабильности банковской сферы. Поэтому этот инструмент редко используется в развитых странах для целей текущего контроля над предложением денег. Изменение нормы обязательных резервов происходит в тех случаях, когда ЦБ намерен добиться значительного расширения или сжатия денежной массы.

Частота допустимых изменений – одна из сложнейших проблем, стоящих перед ЦБ. С одной стороны, частый пересмотр норм минимальных резервных требований делает данный инструмент денежно-кредитной политики более гибким и действенным. С другой стороны, частые изменения уровня нормы могут повлечь за собой нежелательные последствия, значительные издержки адаптации для банковской системы, нахождение ее в состоянии непрерывного стресса. Коммерческие банки могут вообще перестать реагировать на данную меру ЦБ, запасаясь избыточными резервами. Так, в США в ответ на повышение нормы минимальных резервов коммерческие банки быстро нашли другие источники необходимых финансовых средств, в частности от продажи правительственных ценных бумаг, что создало серьезную угрозу подрыва устойчивости системы государственных финансов. В настоящее время ФРС США практически отказалась от использования инструмента минимальных резервов.

Следующим инструментом денежно-кредитной политики является изменение учетной ставки процента. Учетная ставка процента (discount rate)²⁹ – это ставка процента, по которой ЦБ предоставляет кредиты коммерческим банкам. Коммерческие банки прибегают к займам у ЦБ, если они сталкиваются с необходимостью срочного пополнения резервов или для выхода из сложного финансового положения. В последнем случае ЦБ выступает в качестве кредитора последней инстанции.

Коммерческие банки рассматривают учетную ставку как и здержки, связанные с приобретением резервов. Чем выше учетная ставка, тем меньше займов берут коммерческие банки у ЦБ и поэтому тем меньше величина резервов, которые они могут выдать в кре-

²⁹ В России она называется ставкой рефинансирования.

дит. А чем меньше кредитные возможности банков, тем меньший объем кредитов они предоставляют и, следовательно, тем меньше денежная масса.

Изменение учетной ставки также не является гибким и оперативным инструментом монетарной политики. Это связано с тем, что в развитых странах объем кредитов, получаемых коммерческими банками у ЦБ, относительно невелик. Например, в США он не превышает 2–3% общей величины банковских резервов, так как ЦБ не позволяет коммерческим банкам злоупотреблять этой возможностью. Кроме того, кредиты, полученные у ЦБ, коммерческие банки не имеют права выдавать своим клиентам.

Изменение учетной ставки в первую очередь служит информационным сигналом о грядущей политике ЦБ. Объявление о предполагаемом повышении учетной ставки информирует экономических агентов о намерении ЦБ проводить сдерживающую монетарную политику, как правило, для борьбы с инфляцией.

Учетная ставка является своеобразным маяком для установления межбанковской ставки процента и ставки процента для небанковского сектора.

Операции на открытом рынке как инструмент монетарной политики являются наиболее важным и самым оперативным средством контроля за денежной массой в развитых странах. Операции на открытом рынке представляют собой покупку и продажу ЦБ государственных ценных бумаг на вторичных рынках ценных бумаг³⁰. Объектом операций на открытом рынке служат преимущественно казначейские векселя и краткосрочные государственные облигации.

ЦБ покупает и продает государственные ценные бумаги коммерческим банкам (банковскому сектору), а также населению (домохозяйствам) и фирмам (небанковскому сектору).

Покупка ЦБ государственных облигаций и в первом, и во втором случае увеличивает резервы коммерческих банков, что ведет к увеличению предложения денег.

Инъекции в банковские резервы как результат покупки и изъятия из них, как результат продажи ЦБ государственных ценных бумаг приводят к быстрой реакции банковской системы, действуя более точно, чем другие инструменты монетарной политики. Поэтому операции на открытом рынке представляют собой наиболее эффективный, оперативный и гибкий способ воздействия на величину предложения денег.

³⁰ Деятельность ЦБ на первичных рынках ценных бумаг в большинстве стран, как правило, запрещена законом.

Как и фискальная политика, денежно-кредитная политика может быть двух типов: дискреционная и недискреционная (автоматическая).

Дискреционная монетарная политика – это целенаправленная политика, способствующая стимулированию или сдерживанию деловой активности в зависимости от фазы экономического цикла.

Дискреционная кредитно-денежная политика бывает стимулирующей и сдерживающей.

Стимулирующая монетарная политика (политика «дешевых» денег) проводится в период спада и имеет целью оживление экономики, стимулирование роста деловой активности и используется в качестве средства борьбы с безработицей.

Стимулирующая монетарная политика заключается в проведении ЦБ мер по увеличению предложения денег, которыми являются:

- снижение нормы обязательных резервов;
- снижение учетной ставки процента;
- покупка ЦБ государственных ценных бумаг.

Логика этого процесса следующая: рост предложения денег ведет к увеличению совокупного спроса, что обеспечивает увеличение совокупного выпуска (ВВП) до потенциально возможного объема, и, следовательно, служит средством преодоления рецессии и использования ресурсов на уровне их полной занятости.

Сдерживающая монетарная политика (политика «дорогих» денег) проводится в период бума и направлена на снижение деловой активности в целях борьбы с инфляцией.

Сдерживающая монетарная политика состоит в использовании ЦБ мер по уменьшения предложения денег, к которым относятся:

- повышение нормы обязательных резервов;
- повышение учетной ставки процента;
- продажа ЦБ государственных ценных бумаг.

Механизм воздействия изменения предложения денег на экономику называется механизмом денежной трансмиссии или денежным передаточным механизмом. Он показывает, каким образом изменение ситуации на денежном рынке влияет на изменение ситуации на реальном рынке (товаров и услуг). Связующим звеном между денежным и товарным рынками выступает ставка процента. Так как равновесная ставка процента формируется на денежном рынке по соотношению спроса на деньги и предложения денег, то, изменяя предложение денег, ЦБ может влиять на ставку процента. Зависимость между ставкой процента и предложением денег обратная: если предложение денег уменьшается, ставка процента растет, и наоборот. Являясь ценой заемных средств (ценой кредита), ставка процен-

та воздействует на инвестиционные расходы фирм. Чем выше ставка процента, тем меньше кредитов берут фирмы и тем меньше величина совокупных инвестиционных расходов, а по этому меньше совокупный спрос и, следовательно, объем выпуска.

Автоматическая кредитно-денежная политика – это следование монетарному правилу, предложенному сторонниками монетаризма. Такая политика получила еще одно название – «политика по правилам».

Монетарное правило гласит: темп роста денежной массы должен соответствовать темпу потенциального роста реального ВВП. По мнению монетаристов, главную ответственность за стабильность покупательной способности денег несет правительство, в чьих руках находится денежное предложение. Колебания делового предложения в целях стабилизации процента, т.е. дискреционные мероприятия, лишь усиливают циклические колебания. Постоянство темпов роста денежной массы дает возможность избегать этих колебаний.

Основоположник монетаризма М. Фридмен выдвигал идею принятия монетарной конституции, т.е. законодательного установления монетарного правила, согласно которому денежное предложение должно возрастать на 3–5% в год. Однако строгое следование этому правилу «связывает руки» правительству и препятствует проведению краткосрочной кредитно-денежной политики ЦБ, и поэтому монетарное правило ни в одной из стран с рыночной экономикой не было одобрено в законодательном порядке. Однако в некоторых западных странах в 1970-е гг. стали применять практику денежного таргетирования (от англ. target – цель) – установления верхнего и нижнего пределов денежной массы на определенный период.

В 1970–1980 гг. в западных странах под влиянием идей монетаризма произошло переосмысление кредитно-денежной политики, осуществляемой ЦБ. На практике это привело к переносу центра тяжести с традиционного ориентира – динамики процентной ставки – на изменение величины и темпов роста денежной массы.

Невозможность одновременного контроля денежного предложения и уровня процентной ставки называется дилеммой целей денежно-кредитной политики.

Монетаристы выбирают в качестве цели денежную массу, а кейнсианцы – процентную ставку. Монетаристы исходят из основополагающего влияния денежного предложения на все макроэкономические показатели, а кейнсианцы видят в нестабильности процентных ставок, вызывающей нестабильность инвестиций, основную причину циклических колебаний и предлагают с этим бороться.

На практике правительства и ЦБ экономически развитых стран используют преимущественно гибкую монетарную политику, хотя в периоды повышения инфляции приоритет на время отдается весьма жесткому варианту кредитно-денежного регулирования.

Денежно-кредитная политика имеет довольно сложный передаточный механизм, а от качества работы его основных звеньев зависит эффективность политики в целом.

Можно выделить четыре звена этого передаточного механизма:

- изменение величины реального предложения денег ((М/Р) в степени s) в результате проведения ЦБ соответствующей политики;
- изменение ставки процента на денежном рынке;
- реакция совокупных расходов (в особенности инвестиционных) на динамику ставки процента;
- изменение объема выпуска в ответ на изменение совокупного спроса (совокупных расходов).

Помимо качества работы передаточного механизма существуют и другие сложности в осуществлении монетарной политики. Поддержание ЦБ одного из целевых параметров, допустим ставки процента, требует изменения другого параметра в случае колебаний на денежном рынке, что не всегда благоприятно сказывается на экономике в целом. Так, ЦБ может удерживать ставку процента на определенном уровне для стабилизации инвестиций, а следовательно, их воздействия через мультипликатор на объем выпуска в целом. Но если по каким-либо причинам в экономике начинается подъем и ВВП растет, то это увеличивает рыночный спрос на деньги. При неизменном предложении денег ставка процента будет расти, а значит, чтобы удержать ее на прежнем уровне, ЦБ должен увеличить предложение денег. Это в свою очередь создаст дополнительные стимулы для роста ВВП и к тому же может спровоцировать инфляцию.

Следует учитывать побочные эффекты при проведении монетарной политики. Например, если ЦБ считает необходимым увеличить предложение денег, он может расширить денежную базу, покупая облигации на рынке ценных бумаг. Но одновременно с ростом предложения денег начнется снижение ставки процента. Это может отразиться на величине нормы банковских резервов. В результате денежный мультипликатор уменьшится, что может частично нейтрализовать исходную тенденцию к расширению денежной массы.

Денежно-кредитная политика имеет значительный внешний лаг – время от принятия решения до его результата. Так, ее влияние на размер ВВП в значительной степени связано через колебания ставки процента с изменением инвестиционной активности в экономике,

что является достаточно длительным процессом. Это необходимо учитывать при проведении монетарной политики, так как запаздывание результата может ухудшить ситуацию. Скажем, антициклическое расширение денежной массы – и снижение процентной ставки – для предотвращения спада может дать результат, когда экономика будет уже на подъеме, что вызовет нежелательные инфляционные процессы.

Эффективность денежно-кредитной политики в современных условиях в значительной мере определяется степенью доверия к политике ЦБ, а также степенью независимости ЦБ от исполнительной власти в той или иной стране. Последний фактор с трудом поддается точной оценке и определяется на основе некоторых как неформальных, так и формальных критериев:

- частоты сменяемости руководства ЦБ;
- границ участия банка в кредитовании государственного сектора;
- решения проблем бюджетного дефицита или профицита и других официальных характеристик деятельности банка, зафиксированных в его уставе.

В развивающихся и странах с переходной экономикой часто просматривается следующая закономерность: чем больше независимость, как формальная, так и неформальная, ЦБ, тем ниже темпы инфляции и дефицит бюджета.

Денежно-кредитная политика тесно связана с бюджетно-налоговой и внешнеэкономической политикой государства. Если ЦБ ставит целью поддержание фиксированного обменного курса, то самостоятельная внутренняя монетарная политика оказывается практически невозможной, так как увеличение или сокращение валютных резервов в целях поддержания обменного курса автоматически ведут к изменению денежной массы в экономике. Следует напомнить, что при покупке валюты предложение денег в экономике увеличивается, так как ЦБ расплачивается за нее своими обязательствами. Исключение составляет лишь ситуация, когда ЦБ проводит стерилизацию притока или оттока валютных резервов, нейтрализуя колебания денежной массы, происшедшие вследствие валютных операций, изменением объема внутреннего кредита с помощью набора инструментов монетарной политики.

§3. Таргетирование инфляции как тактическая цель денежно-кредитной политики

Под прямым таргетированием инфляции понимается выбор ЦБ темпов роста номинальных цен в качестве единственной тактической, т.е. среднесрочной, цели денежно-кредитной политики.

Прямое таргетирование инфляции обязательно предполагает:

- публичное объявление ЦБ желательных темпов роста номинальных цен на среднесрочный период (от 3 до 5 лет) в качестве единственной цели денежно-кредитной политики;
- принятие ЦБ обязательства добиваться достижения объявленных целевых ориентиров инфляции с помощью использования всех имеющихся в его распоряжении инструментов денежно-кредитной политики;
- повышение уровня открытости денежно-кредитной политики ЦБ вопросам развития инфляционных процессов в экономике для постоянного оповещения общества о планах монетарных властей;
- усиление подотчетности ЦБ по достижению целевых показателей инфляции.

Колебания номинальных цен считаются допустимыми, если они не выходят за пределы объявленных целевых ориентиров темпов инфляции. Если фактические темпы роста цен выходят за установленные ЦБ интервалы, ЦБ обязан сразу выступить с объяснением причин и определить меры, с помощью которых темпы инфляции могут быть возвращены в рамки целевого ориентира.

В широком смысле таргетирование инфляции понимается как постепенное, бесшоковое снижение темпов роста номинальных цен и закрепление на определенном, заранее заданном уровне темпов инфляции. При этом возможной задачей ЦБ может быть противодействие вероятным экономическим шокам, избежание как усиления инфляции, так и развития дефляции на протяжении достаточно продолжительного периода времени.

Первой из развитых стран, официально объявившей о введении политики прямого таргетирования инфляции, была Новая Зеландия (1990 г.). В 1991 г. о выборе данной цели денежно-кредитной политики объявил ЦБ Канады, в 1992 г. – Великобритании, в 1993 г. – Швеции, Финляндии, Австралии. В настоящее время, по данным МВФ, прямое таргетирование инфляции в качестве тактической цели денежно-кредитной политики выбрали ЦБ 43 стран. Банк России первый раз о переходе к прямому таргетированию инфляции объявил в 2003 г. Но в тот период ему не удалось добиться дезинфля-

ции. В настоящее время Банк России поставил задачу сформировать условия для перехода к таргетированию инфляции.

Хотя ЦБ ряда развитых стран уже накопили определенный опыт проведения политики прямого таргетирования и инфляции, единый стандартный механизм ее реализации еще не выработан.

ЦБ не может реализовать данную тактическую цель денежно-кредитной политики, если для национальной экономики характерна устойчивая инфляция, измеряемая двузначными темпами роста потребительских цен. Опыт ЦБ, проводящих уже в течение нескольких лет политику прямого таргетирования инфляции, показывает, что достижение целевых ориентиров инфляции возможно, если:

- успешно осуществлена дезинфляция;
- национальная экономика демонстрирует устойчивый рост в условиях низких темпов инфляции;
- общество доверяет проводимой ЦБ денежно-кредитной политике;
- ЦБ обладает необходимой независимостью прежде всего в формулировании и реализации целей денежно-кредитной политики;
- в стране действует режим плавающего обменного курса национальной валюты.

Препятствовать реализации целей прямого таргетирования и инфляции могут самые различные факторы. Так, если основным фактором, способствующим развитию инфляционных процессов в экономике, выступает монопольное ценообразование, особенно естественных монополий, ЦБ не в состоянии противодействовать инфляции монетарными методами. Помимо этого, политика прямого таргетирования инфляции не может быть успешной, если:

- национальная финансовая система неустойчива;
- проводится политика бюджетной экспансии;
- широко распространено «валютное замещение»;
- финансовый рынок неэффективен;
- у ЦБ ограничен выбор инструментов денежно-кредитной политики.

Выбор целевых ориентиров инфляции в качестве основной тактической цели позволяет ЦБ сосредоточить внимание на достижении стабильности национальной валюты в качестве стратегической цели. На макроэкономическом уровне таргетирование инфляции позволяет хозяйствующим субъектам формировать инфляционные ожидания, составлять более точные экономические планы, что в целом повышает экономическую эффективность.

Прямое таргетирование инфляции способно снизить давление на ЦБ со стороны правительства или общества в условиях замедления

(снижения) темпов экономического роста, когда усиливаются требования проведения экспансионистской денежно-кредитной политики.

Вместе с тем следует говорить о недостатках прямого таргетирования инфляции. Прежде всего ЦБ не может непосредственно влиять на политику ценообразования коммерческих предприятий. Поэтому ЦБ гораздо сложнее воздействовать на инфляцию, чем таргетировать обменный курс или денежные агрегаты. Во-вторых, воздействие инструментов денежно-кредитной политики на общий уровень цен проявляется через определенные временные интервалы (лаги). Так, в развитых странах воздействие изменений в предложении денег сказывается на общем уровне цен примерно через два года. В-третьих, если целевые ориентиры темпов инфляции заданы чрезмерно жестко и ЦБ неуклонно их выполняет, это способно замедлить темпы экономического производства или спровоцировать спад производства.

Таргетирование инфляции применяется также Банком России. Анализируя экономическую ситуацию, сложившуюся в национальной экономике в начале XXI в., Банк России пришел к выводу, что в экономике постепенно складываются условия, позволяющие перейти к режиму таргетирования инфляции.

В ходе перехода к политике таргетирования инфляции Банк России разработал концепцию «базовой» инфляции. Под «базовой» инфляцией Банк России понимает ту часть темпов роста номинальных цен, на которую он может воздействовать монетарными методами. По мнению Банка России, вне сферы его контроля находится рост потребительских цен и инфляционные ожидания субъектов, формирующиеся под влиянием:

1) роста цен на плодоовощную продукцию. Динамика цен на эту продукцию подвержена значительным колебаниям, что обусловлено сезонностью производства; природно-климатическими факторами; отсутствием государственного регулирования рынка и государственных резервов;

2) роста цен на платные услуги. Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта и связи формируются не на основе рыночных принципов, они регулируются административно. При этом расходы на данные цели составляют значительную долю в фактической потребительской корзине (по расчетам Банка России – до 65%, по методике Федеральной статистической службы – около трети);

3) роста цен на продукцию строительного комплекса.

Применение концепции «базовой» инфляции позволяет выделить в составе темпов инфляции компонент, определяющий измене-

ния цен, динамика которых в наименьшей степени подвержена влиянию нерыночных факторов.

Для расчета темпов «базовой» инфляции Банк России совместно с Федеральной статистической службой рассчитывает так называемый Z-индекс. Динамика данного индекса определяется совокупностью факторов:

- среднемесячными темпами изменения обменного курса рубля;
- динамикой сводного индекса цен на продукцию легкой и пищевой промышленности, продукцию строительного комплекса;
- среднемесячными темпами изменения денежного агрегата M_0 ;
- инфляционными ожиданиями хозяйствующих субъектов.

Банк России предполагает, что поведение хозяйствующих субъектов адаптивно и они формируют свое поведение исходя из сложившейся инфляционной ситуации. Поэтому Банк России определяет инфляционные ожидания в месяце n как значение цепного индекса потребительских цен, сложившееся в предыдущем месяце.

При проведении денежно-кредитной политики Банк России также учитывает временные лаги между изменениями в темпах прироста денежного агрегата M_2 и значениями ежемесячного индекса потребительских цен. Банк России прилагает усилия для постепенного удлинения временных лагов, которые в настоящее время составляют 7–9 месяцев.

§4. Провалы денежно-кредитной политики в РФ

Существуют ситуации, когда система государственного регулирования экономики не может обеспечить устойчивого, динамичного и сбалансированного экономического развития. Это наблюдалось в первом десятилетии XXI в. в России, когда Правительству РФ не удалось решить задачу удвоения ВВП и снизить темпы инфляции до 3–5% в год, несмотря на благоприятную и сверхблагоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру цен на экспортируемое сырье. Ситуации, когда система государственного регулирования не может обеспечить сбалансированного экономического развития экономики как в нормальных, так и в благоприятных макроэкономических условиях, принято называть провалами государственного регулирования. Такие провалы имеют место в проведении монетарной политики, которые существенно замедляют процесс преодоления структурного кризиса.

Одним из первых провалов российской монетарной политики является вывоз за рубеж большей части поступающих в российскую экономику доходов от продажи нефти и газа. Этот вывоз осуществляется как частным сектором, так и государством, и в результате наблюдается недоинвестирование российской экономики на фоне избытка сбережений. В России низкая технологическая эффективность промышленности, так как государственный (публичный) сектор экономики не создает необходимых общественных благ, производимых сферами науки, образования, здравоохранения, производственно-транспортной и институциональной инфраструктурами.

Второй провал – эмиссия денег Банком России, осуществляемая исключительно путем приобретения избытка иностранной валюты на внутреннем рынке. Без валютных интервенций ЦБ произошла бы значительная ревальвация³¹ рубля. В Российской Федерации термин «валютная интервенция» обычно употребляется в связке с задачей поддержания российского рубля, его стабильного курса по отношению к доллару США, когда ЦБ продает доллары, чтобы не дать упасть рублю на валютном рынке и тем самым воздействовать на покупательную силу денег, валютные курсы и на экономику страны в целом. И наоборот, скупка иностранной валюты ЦБ РФ влечет за собой падение курса российского рубля. Для интервенций, как правило, используются официальные валютные резервы, поэтому при больших нарушениях в системе платежного баланса валютная интервенция может в конце концов привести к истощению валютных резервов страны, не предотвратив обесценивания национальной валюты. Но для ограничения роста денежной массы ЦБ практически не рефинансирует кредитные организации, устанавливая ставку рефинансирования на запретительно высоком уровне. Это приводит к дороговизне кредитных ресурсов как для российских банков, так и для предприятий реального сектора экономики. Поэтому российские предприятия увеличивают иностранные заимствования, что приводит к порочной заикленности: Банк России вынужден приобретать дополнительные объемы иностранной валюты, которая поступает в виде кредитов частному сектору экономики, что наращивает денежную базу. Правительство в свою очередь вынуждено «заморажи-

³¹ Ревальвация – повышение стоимости валюты в золоте или в других валютах. Обычно производится государством в условиях долгосрочного положительного сальдо платежного баланса. Результатом ревальвации является удешевление стоимости импорта при одновременном удорожании стоимости экспорта. Тем самым снижается конкурентоспособность национальной экономики. Поэтому ревальвация как мера государственной экономической политики особой популярностью не пользуется.

вать» на счетах ЦБ огромные бюджетные средства, чтобы не допустить чрезмерной кредитной эмиссии денег банками и усиления инфляции.

Третьим провалом российской денежно-кредитной политики является сохранение высоких темпов инфляции, которые устойчиво превышают 10% в год. В рамках этого негативного явления самым неприятным является отсутствие реальных путей снижения инфляции до 3–5% в год. Крайне низкая технологическая эффективность большинства отраслей российской экономики и растущие мировые цены на энергоносители – это объективные препятствия для замедления темпов инфляции. Больше того, инфляцию такого «качества» нельзя остановить никакими ограничениями роста денежной массы. Однако высокая инфляция при стабильном курсе рубля приводит к укреплению реального валютного курса, следовательно, – к снижению конкурентоспособности российских предприятий и опережающему росту импорта. При высокой инфляции вкладчики банков получают отрицательные реальные проценты по вкладам, а предприятия уплачивают завышенные налоги на прибыль и добавленную стоимость.

Названные основные проблемы монетарного регулирования имеют целый ряд причин, но все они сводятся к неадекватности системы инструментов монетарной политики и монетарного регулирования целям и условиям развития российской экономики. В результате дают сбой все инструменты монетарного регулирования: не работает система рефинансирования банков; операции на открытом рынке сводятся к скупке ЦБ избытка иностранной валюты; обязательные резервные требования не влияют на денежную массу при наличии у банков огромных избыточных резервов (свободных средств на их корреспондентских счетах в ЦБ).

И если основная причина неэффективности монетарной политики носит системный характер и заключается в несоответствии ее цели потребностям российского общества, то на практике – это упрощенность используемой государством теоретической основы монетарной политики и монетарного регулирования: все сводится к применению нескольких простых правил, без должных оснований считающихся пригодными для любых условий в любых странах.

Первое такое «правило»: для снижения темпов инфляции считается необходимым ограничивать денежное предложение (денежную массу). При этом сам ЦБ признает, что дедолларизация экономики в последние годы позволяет существенно увеличить денежную массу без усиления инфляции. Второе «правило» гласит, что для снижения инфляции нужно укреплять курс национальной валюты. Но это сни-

жает ценовую конкурентоспособность национальных товаропроизводителей. Ее можно было бы повысить, но это запрещено первым «правилом».

Применение этих упрощенных «правил» монетарной политики достаточно опасно и с большей вероятностью приводит к разным «ловушкам». Широко известны и в той или иной мере пережиты российской экономикой три такие ловушки: долговая, ликвидности и «голландская болезнь».

Долговая ловушка возникает при чрезмерной задолженности государства и частного сектора той или иной страны. Через стимулирование внешних займов достигается наиболее легкая эксплуатация экономического потенциала соответствующих стран, при этом, предоставляя займы государствам или приобретая их ценные бумаги, транснациональный капитал без особого риска получает немалый процент, а страна-заемщик втягивается в долговую пирамиду, занимая все больше средств для оплаты ранее сделанных долгов. Учитывая, что темпы экономического роста подавляющего большинства стран (0–4%) намного меньше ставки процента на мировом рынке ссудного капитала (8–20%), долговая ловушка захлопывается автоматически. Как только расходы на обслуживание государственного долга становятся сопоставимыми с потоками доходов государственного бюджета, национальный доход соответствующей страны распределяется под контролем иностранных кредиторов.

Ловушка ликвидности – гипотетическая ситуация, рассмотренная Кейнсом в теории спроса на деньги, согласно которой рост предложения денег перестает влиять на норму процента и, следовательно, на инвестиции. Ловушка ликвидности возникает при слишком низких номинальных ставках процента, когда снижение ЦБ ставки рефинансирования не приводит к расширению кредита и стимулированию экономического роста. Возможность ловушки ликвидности связана с наличием «нормального» уровня ставки процента по облигациям. Падение рыночной ставки процента по облигациям до нормального уровня вызывает лавинообразный сброс облигаций держателями и перемещения богатства в деньги. Последствия ловушки ликвидности таковы, что экономика не может выйти из инвестиционного кризиса, а монетарная политика не приносит эффекта.

Третья «западная» – «голландская болезнь» – негативный эффект, оказываемый укреплением реального курса национальной валюты на экономическое развитие в результате бума в отдельном секторе экономики. Теоретически причина бума не имеет значения, но на практике эффект, как правило, связан с открытием месторождений

полезных ископаемых или ростом цен на экспорт добывающих отраслей. Этот эффект получил свое название после открытия в Нидерландах месторождений природного газа в 1959 г. – рост экспорта газа привел к увеличению инфляции и безработицы, падению экспорта продукции обрабатывающей промышленности и темпов роста доходов в 1970-х гг., а рост цен на нефть в середине 1970-х и начале 1980-х гг. вызвал подобный эффект в Саудовской Аравии, Нигерии, Мексике. Результатом «голландской болезни» является укрепление национальной валюты, упадок обрабатывающей промышленности и перемещение занятости в сферу услуг.

Наиболее эффективное средство лечения «голландской болезни» – предоставление правительством и ЦБ кредитов отечественным предприятиям с целью минимизации иностранных займов. Но это фактически запрещено третьим «правилом» примитивной монетарной политики, согласно которому средства Стабилизационного фонда можно использовать только для погашения внешнего госдолга.

Понятно, что примитивное использование монетарных рецептов может крайне негативно сказаться на макроэкономической ситуации в стране. Общим правилом, которое поможет не попасть в монетарные ловушки, является, во-первых, творческое применение общих монетарных правил и принципов, а во-вторых, четкое осознание правительством страны, что в условиях глобализации применение монетарных принципов меняется и должно соответствовать стратегическим национальным целям.

В условиях глобализации монетарная политика и макроэкономическая политика в целом приобретают новые черты. Государство постепенно отказывается от категорической подконтрольности экономических агентов и переходит к новой модели регулирования, которая учитывает:

- поведение инвесторов, действующих в собственных интересах, не совпадающих с интересами национальных государств;
- участие национальных экономических систем в конкуренции на международном уровне;
- достижение инвесторами значительной либерализации контроля за движением и снижением налогового пресса в странах-импортерах капитала благодаря использованию офшорных юрисдикций для «бегства капитала».

Глава 6

Государственная политика в сфере управления государственным сектором

§1. Объективная необходимость государственного сектора и его функции в рыночной экономике

В самом общем виде государственный сектор можно определить как совокупность функциональных объектов государственной собственности, которые вовлекаются в хозяйственную деятельность под контролем государства. Сердцевину отношений государственного сектора составляет государственная собственность.

Представления о необходимости государственного сектора в экономике развивались постепенно в соответствии с эволюцией функций государства. Основные подходы к оценке значимости государственного сектора представлены в табл. 2. Изучая рыночную экономику, одни исследователи делали акцент на усилении роли государства и расширении государственного сектора, другие доказывали необходимость сокращения прямого государственного вмешательства и устранения всех препятствий на пути развития частной инициативы, в частности, таких, как государственная собственность.

В настоящее время в отечественной литературе наибольшее распространение получил неоклассический подход к обоснованию государственного вмешательства. Трактовка государственного сектора с позиций неоклассической теории, основанной на принципе индивидуализма, позиционирует государственный сектор в качестве придатка, некоего дополнения к частному сектору, необходимость которого объясняется так называемыми провалами рынка. С точки зрения индивидов, руководствующихся личной выгодой, государственный сектор действительно выполняет остаточные функции в экономике. Однако, с точки зрения общества, определяющего генеральные цели развития, задачи государственного сектора, функционирующего на базе объектов государственной собственности, выглядят несколько иначе. Неоклассическая теория, оправдывая государственный сектор провалами рынка, тем самым доказывает необходимость сокращения государственного вмешательства в экономику.

Таблица 2

**Классификация подходов к оценке значимости
государственного сектора**

Направление	Теоретический постулат	Роль государства	Значимость государственной собственности и государственного сектора
Ранний утопический социализм (Т.Мор, Т.Кампанелла)	Социальная справедливость на основе государственной собственности	Государство – производитель социальных благ	Оценка роли государственной и частной собственности в экономическом развитии
Теория общественного договора (Ж.-Ж.Руссо)	Естественность государственной собственности	Неизбежная вовлеченность государства в хозяйственную деятельность	Развитие экономики на базе государственного сектора
Марксизм (К.Маркс, Ф.Энгельс)	Госсобственность как форма разрешения противоречия между общественными и частными интересами	Централизованное регулирование экономики	Монополия государственной собственности в экономике
Рыночный социализм (А.Лернер, О.Ланге)	Совместимость рынка и государственного планирования	Совмещение рыночных принципов регулирования с государственным регулированием	Развитие рынка на основе государственной собственности
Классическая школа политической экономии (А.Смит, Ж.Б.Сэй, Д.Рикардо)	Либеральный экономический порядок (laissez faire)	Минимальное вмешательство государства: производство общественных благ и поддержание порядка	Минимальное количество объектов государственной собственности
Кейнсианство (Дж.М.Кейнс)	Необходимость макроэкономического регулирования	Усиление роли государства	Не придается значения вопросу об изменении границ государственного сектора
Неоклассическая теория (А.Пигу, В.Парето, Н.Калдор, Дж.Хикс, А.Бергсон и др.)	Доминирование частной собственности и сокращение государственного вмешательства	Государственное регулирование в зоне провалов рынка	Справедливость частной собственности и сокращение государственного сектора
Теория общественного выбора (Дж.Бьюкенен, Дж.Стиглиц, М.Олсон)	Обоснование провалов государства	Государство компенсирует провалы рынка	Поиск оптимального соотношения между частным и государственным секторами

Интересными представляются доводы представителей теории общественного выбора, которые, не отрицая необходимости государственного регулирования, сосредоточили свои усилия на объяснении причин, по которым государственные предприятия оказываются менее эффективными, чем частные. Теория общественного выбора пытается дать научно обоснованный ответ на вопрос о соотношении частного и государственного секторов с учетом тех последствий, которые вызваны принятием коллективных решений. Она расширяет возможности исследователей в обосновании масштабов государственного сектора на основе эволюции функций государства, анализа недостатков и рыночного, и государственно регулирования, однако не выходит за рамки объяснения причин государственного вмешательства провалами рынка.

Развитие теоретических исследований в сфере государственного регулирования и практика развитых стран закономерно привели к выделению следующих функций государства, которые реализуются в государственном секторе: производство общественных благ; развитие инфраструктуры; развитие стратегически важных отраслей; развитие наукоемкого производства; создание «точек роста»; выравнивание экономического цикла; решение социальных проблем. Эти функции ложатся на плечи государства даже в тех странах, где рыночная экономика развивается без видимых провалов. Они являются общими для всех стран с рыночной экономикой независимо от уровня экономического развития. К специфическим функциям государства относятся такие, которые связаны с обеспечением перехода постсоциалистических стран к рыночной экономике, а также – с преодолением национальных и географических особенностей экономического развития.

Практика развития стран, переходящих к рынку, показала, что неоклассический подход, который лежит и в основе теории общественного выбора, оказался не применимым к обоснованию причин и принципов формирования государственного сектора в постсоциалистических странах. Он игнорирует необходимость решения государством специфических задач в странах с переходной экономикой, связанных с построением рыночных систем в условиях глобализации, призывая правительства минимизировать участие государства. В результате, опыт становления рыночной экономики в России показал чрезмерное и, на наш взгляд, ничем не обоснованное ослабление функций государства и государственного сектора.

Надо заметить, что функции государственного сектора и государства хотя и пересекаются, не являются синонимами. Не все проблемы экономического развития целесообразно решать за счет госу-

дарственных предприятий. Более того, чрезмерная нагрузка на государственные предприятия может снижать показатели рентабельности и прибыльности и обесценивать идею функционирования государства в роли экономического субъекта, способного решать экономические проблемы там, где рынок не справляется с ними.

Теоретические подходы разных экономических школ к обоснованию функций и масштабов государственного сектора дают представление об отдельных аспектах государственного вмешательства, характеризующих саму необходимость создания государственного сектора экономики, однако каждый в отдельности не позволяет увязать вместе причину, функции и модель развития. Такое видение может дать только применение целостного подхода, предполагающего: 1) изучение государственного сектора как важной составной части экономической системы, функционирование которой задается доминантой его функционирования; 2) рассмотрение объекта исследования как в качестве относительно самостоятельной части экономики, обладающей собственными свойствами, так и в качестве составного элемента целого, выполняющего системную роль во взаимодействии отдельных элементов системы, упорядочивающего системные связи, обеспечивая ее целостность, эффективность и социальную справедливость; 3) анализ исторического контекста развития государственного сектора в определенной социально-политической среде, формирующей модель управления государственной собственностью, позволяющей ответить на вопрос о том, достижение каких интересов решается с помощью государственных структур.

Независимо от уровня развития той или иной страны государственный сектор служит реализации целей государства, которое должно действовать в интересах общества. Главной целью, которая задается обществом экономике, является создание социального хозяйства. Социальное хозяйство представляет собой совокупность экономических субъектов, производящих различные блага, предназначенные для жизнеобеспечения общества. Это особенный по своему социальному предназначению комплекс экономических субъектов.

Создание социального хозяйства не является деятельностью государства в зоне провалов рынка, поскольку рынок и не ставит перед собой в качестве задачи решение социальных проблем или стратегического развития национальной экономики. Задача рыночного механизма состоит в уравнивании интересов разных индивидов, стремящихся каждый к своей цели. Кроме того, проблему преодоления провалов рыночной экономики государство решает не только с помощью предприятий и организаций государственного сектора, но

и с применением других инструментов регулирования. В частности, проблему производства общественных благ современное государство успешно решает с помощью гибкой системы налогообложения. Поэтому объяснение функционирования государственного сектора необходимостью не йтрализации провалов рынка не представляется достаточным в современных условиях.

В отечественной литературе можно выделить четыре основных подхода к характеристике государственного сектора.

Первый из них представляет наиболее узкую трактовку интересующего нас понятия. Под государственным сектором понимается совокупность государственных предприятий. Согласно этому подходу представление о государственном секторе дает функционирование лишь государственных предприятий, число которых незначительно в современных условиях. Вместе с тем государственные предприятия – далеко не единственный объект государственной собственности, поэтому он не дает полного представления о масштабах государственного сектора и закономерностях его развития. Кроме того, данный подход игнорирует положение о том, что основу государственного сектора составляют разные объекты государственной собственности, вовлекаемые в экономический оборот.

Второй подход состоит в определении государственного сектора через совокупность всех объектов государственной собственности, к которым отнесены: государственные унитарные предприятия (ГУП), недвижимость, природные ресурсы, акционерный капитал, интеллектуальная собственность. Эти объекты играют разную роль в рыночном хозяйстве и имеют свои особенности в управлении. Действительно, важно учитывать деятельность государства, связанную с использованием государственного имущества, управлением активами и т.п., поскольку такая деятельность означает реальное хозяйствование. Такой подход является не только более широким по сравнению с первым, но и более точным, так как дает реальную картину хозяйственной деятельности государства.

В соответствии с третьим подходом государственный сектор определяется через основные каналы влияния государства на экономику: государственный бюджет и государственную собственность. В этом случае государственный сектор включает не только объекты государственной собственности, но и государственные финансы, а также бюджетные учреждения. При таком подходе достаточно трудно оценить эффективность хозяйственной деятельности государства, поскольку происходит смешение понятий, связанных с активностью государства. Участие бюджета и государственных предприятий в достижении общественных целей разное и поэтому не должно объ-

единяться единым понятием. Выработка концепции управления государственным сектором требует ограничения этого понятия объектами единой природы для применения общих принципов управления собственностью государства.

Самая расширительная трактовка представлена четвертым подходом, согласно которому в состав государственного сектора помимо хозяйственных систем, осуществляющих экономическую деятельность, включаются федеральные и региональные органы законодательной и исполнительной власти, занимающиеся управлением экономики и ее регулированием. В этом случае функции государственного сектора отождествляются с государственными функциями регулирования, что не совсем верно.

Итак, государственный сектор – это многокомпонентный, многоуровневый и многофункциональный комплекс, который функционирует на базе объектов государственной собственности.

В зависимости от целей, характера решаемых задач и источников финансирования в составе государственного сектора можно выделить три основных блока:

1) государственные предпринимательские структуры (предприятия и хозяйственные общества); государственные коммерческие торговые и предоставляющие платные услуги учреждения и организации («Рособоронэкспорт», «Российский кинопрокат» и т.п.);

2) государственные бюджетные некоммерческие организации и учреждения науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, обороны, гражданской защиты, охраны природы, обеспечения экологической и государственной безопасности;

3) государственная федеральная собственность и собственность субъектов федерации сверх той, которая закреплена в качестве имущества, имеющегося у объектов, входящих в упомянутые выше два блока (земля и др. природные ресурсы).

Государственный сектор выполняет ряд важных функций в экономике: создание социального хозяйства; поддержание занятости населения; создание точек роста в экономике; повышение конкурентоспособности отечественных предприятий; обеспечение экономической безопасности; поддержание целостности национальной экономики.

Место и роль государственного сектора принято характеризовать набором конкретных показателей. К ним относятся:

- стоимость и размер государственного имущества и его доля в общей стоимости имущества страны;
- число государственных предприятий и их удельный вес в общем количестве предприятий;

-
- число акционерных обществ;
 - доля государства в акционерном капитале;
 - численность и доля работников, занятых в государственном секторе;
 - объем продукции, производимой предприятиями государственного сектора;
 - объем государственного заказа, выполняемого предприятиями как государственного, так и частного секторов, и его доля в валовом внутреннем продукте (ВВП);
 - сумма и доля капиталовложений в ВВП, а также в процентах к общему объему инвестиций в стране.

Отмеченные показатели должны дополняться оценкой качественных конечных результатов функционирования государственного сектора. Для этого необходимо использовать общепринятую систему показателей, отражающих качество и эффективность предпринимательской деятельности.

Поскольку сердцевину отношений государственного сектора составляет государственная собственность, то нередко это дает основания для отождествления его с государственной собственностью. Однако с методологической точки зрения очень важно различать их как явления разного порядка. Государственный сектор – это часть экономики, характеризующаяся функционированием экономических субъектов, отношения между которыми развиваются на основе государственной собственности. Государственная собственность – это властно-хозяйственные отношения между экономическими субъектами, возникающими по поводу вовлечения объектов государственной собственности в экономический оборот, непосредственно контролируемые государством.

Государственная собственность, представляя более широкое понятие, чем государственный сектор, фиксирует не только наличие объектов собственности у государства и вовлечение их в производственный процесс, но также огромный срез отношений, связанных с определением правил владения, пользования и распоряжения государственным имуществом, перераспределением объектов и прав собственности, определением условий присвоения результатов хозяйственной деятельности в виде доходов, исполнением государственного бюджета и др.

Современная экономика всегда состоит из двух крупных секторов: частного и государственного. Вместе с тем экономика много-слойна, включает разные сферы деятельности (можно выделить реальную экономику, финансовую и т.д.), где государство посредством государственного сектора воздействует на экономические процессы.

Государственный сектор как собирательный образ прямого воздействия государства на экономические процессы характеризуется набором признаков, главным из которых является принадлежность объектов государству. При этом частный сектор может функционировать не только на основе частной собственности, а государство как субъект экономической деятельности также может прибегать к активному использованию частной собственности, что проявляется в разных формах сотрудничества государства с частным бизнесом. Тем не менее мы полагаем, что государственный сектор – это та сфера, или часть экономики, где функционируют именно государственные предприятия и учреждения.

Уточнение понятий «государственная собственность» и «государственный сектор» имеет большое значение для разработки основ теории государственного вмешательства в экономику, позволяющей ответить на вопрос о том, какой государственный сектор необходим для российской экономики на современном этапе развития.

Основными формами государственного сектора являются: государственные предприятия; акционерные общества; бюджетные учреждения.

Способы создания или формирования объектов государственной собственности разнообразны:

- прямое создание государственных предприятий;
- обращение частной собственности в государственную (покупка блокирующего, контрольного или полного пакета акций);
- деприватизация (принудительное отчуждение ранее приватизированных предприятий).

Создание объектов государственной собственности формирует материально-вещественную основу государственного сектора, и именно с этим связано прямое участие государства в воспроизводстве общественного продукта. Часть создаваемого общественного продукта и накопленного общественного богатства переходит во владение государства, выступая материальной основой участия государства в процессе общественного производства, по поводу которой и возникают отношения, принимающие форму отношений государственной собственности.

§2. Государственная и муниципальная собственность: сущность и основные формы проявления

Государственная собственность и муниципальная составляют основу прямых методов государственного регулирования экономики. Поэтому очень важно уточнить их содержание. Однако сделать это невозможно без уточнения сущности категории «собственность» как таковой. Сегодня это становится особенно важным, поскольку вопросам экономического содержания собственности в настоящее время уделяется недостаточное внимание, а раскрытие сущности отношений собственности сводится к анализу ее материально-вещественного содержания.

Мы придерживаемся той точки зрения, что следует различать юридическое и экономическое содержание собственности. Именно раскрытие экономического содержания собственности позволяет понять собственность как сложное явление, представляющее основу любой экономической системы.

Собственность – это многогранная системная экономическая категория. Отношения собственности определяют социальную среду хозяйственной деятельности, которая в конечном счете находит свое отражение в результатах хозяйствования, в их распределении. Отношения собственности, определяя условия производства и труда, создают стимулы, побуждающие к результативному труду. Собственность оказывает существенное влияние на социальную структуру общества, деля общество на собственников и не собственников.

Таким образом, собственность есть сущностное проявление общественного строя в экономической сфере, генеральное распределение ролей в обществе. Собственность – это не просто вещные отношения, это принципиальное устройство обществом хозяйственной практики в целом, т.е. системы присвоения экономически значимых благ. Экономическое содержание собственности раскрывается через всю систему производственных отношений. Но это не означает, что собственность растворяется во всей системе экономических отношений каждого данного общества. Собственность – это реальное производственное отношение, имеющее сложную структуру³².

³² Такое рассмотрение собственности получило отображение в рамках марксистского направления экономической мысли, а также в трудах экономистов советского периода (В. Куликов, В. Черковец, Н. Колесов, К. Хубиев и др.).

К. Маркс анализировал собственность как систему отношений между

Сложность структуры отношений собственности во многом определяется тем, что само общественное производство имеет две стороны. С одной стороны, оно представляет собой целесообразную деятельность человека, направленную на преобразование элементов природы. С другой – в процессе производства возникают определенные отношения. Поэтому целесообразное использование экономически значимых благ (присвоение) происходит в обществе как общественно организованный процесс, и оно охватывает два круга отношений. Один – отношения субъектов к объектам. Другой – отношения между субъектами. Субъектно-объектные отношения – это имущественные (вещные) отношения. Субъектно-субъектные же отношения – это властно-хозяйственные отношения.

Наиболее полно сущность отношений собственности раскрывается через отношения присвоения и отчуждения. Категория «присвоение» в широком смысле слова характеризует собой взаимодействие человека с природой. В процессе труда человек воздействует на предметы труда посредством орудий труда. Тем самым происходит присвоение человеком природы. Однако «присвоение» следует понимать и в узком смысле. В таком случае это понятие употребляется для описания отношений присвоения продуктов труда отдельными членами общества или коллективами. При этом присвоение какого-либо ограниченного блага одним субъектом производственных отношений есть его отчуждение другим. Поэтому именно данная диалектическая пара – «присвоение – отчуждение» – раскрывает экономическое содержание отношений собственности.

Присвоение в узком смысле слова – это и есть власть в хозяйстве. Власть в хозяйстве – это не просто принадлежность чего-либо кому-либо (материально-вещественный аспект). Это особая система отношений, позволяющая охарактеризовать, в чьих интересах осуществляется производство, каким образом происходит распределение созданного продукта и какой тип управления при этом складывается.

В юридических документах собственность обычно фигурирует не иначе, как имущественные отношения (наряду с другими вещными отношениями). Власть в хозяйстве же редко обозначается как

людьми в процессе производства, распределения, обмена материальных благ. Отношения собственности в марксизме рассматриваются как объективные отношения, которые не зависят от воли и сознания людей. В концепции К. Маркса отношения собственности играют ведущую и приоритетную роль. Именно эти отношения определяют характер и способ соединения средств производства и рабочей силы.

собственность. Однако, на наш взгляд, отношения собственности в полном объеме представляют собой целостность, в которой можно выделить в качестве структурных составляющих имущественные и властно-хозяйственные отношения.

Ряд статей Конституции РФ, Гражданский кодекс РФ устанавливают правовые основы и нормы собственности как имущественных отношений. Особенность имущественных отношений собственности – их субъектно-объектная структура. Имущественные отношения в связи с этим всегда обозначаются формулой «собственность на...» с добавлением разновидности объекта, являющегося собственным имуществом. Например, собственность на землю, собственность на недвижимость, собственность на средства производства и т.п. Такое понимание собственности называют еще правовым, которое своими корнями уходит в древнеримское право, в рамках которого впервые были четко обозначены основные черты и особенности данного правового института.

Однако следует иметь в виду, что имущество (экономические ресурсы) не является и не может являться конечной целью собственника. Поэтому вряд ли можно согласиться с теми экономистами, которые отождествляют собственность с принадлежащим субъекту имуществом (естественные ресурсы и недвижимое имущество)³³. Такой подход можно назвать факторным или ресурсным. Однако он недостаточен для определения сущности категории «собственность».

Собственность – это не просто вещные отношения. Экономическое содержание собственности можно определить как принципиальное устройство обществом хозяйственной практики, как власть в хозяйстве. Эта власть в хозяйстве представляет собой целую гамму отношений. Их основа – отношения по поводу присвоения средств производства, которые в свою очередь определяют отношения распределения, обмена, потребления, а также тип политической власти. Власть в хозяйстве не может не подкрепляться политической властью.

В экономической науке вся сложность исследования отношений собственности состояла в том, чтобы попытаться объяснить, являет-

³³ Так, В. Кошкин и В. Шупыро дают следующее определение собственности: «Собственность – это отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом) – с другой, заключающееся в постоянном или полном отчуждении, отсоединении, присоединении объекта субъектом» (Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В. Кошкина и В. Шупыро. – М., 1997. – С. 9.).

ся ли собственность отдельным экономическим отношением или она не может быть таковым, а проявляется во всей системе производственных отношений. Именно по этим направлениям и велись дискуссии в советской экономической науке³⁴.

Те, кто считал, что собственность является отдельным экономическим отношением, вольно или невольно склонялись к отождествлению экономического и юридического содержания собственности. Поэтому при раскрытии экономического содержания собственности в лучшем случае они раскрывали содержание прав собственности на имущество, состоящее в правах владения, пользования, распоряжения. Владение рассматривалось как фактическое обладание имуществом; пользование – как процесс извлечения полезных свойств имущества; распоряжение – как действия, связанные с отчуждением имущества (продажа, дарение, обмен, сдача в аренду, передача по наследству). Реальным собственником считался тот, кто соединял в себе все три указанных свойства – владение, пользование, распоряжение.

Другие экономисты, которые считали, что собственность – это не отдельное отношение, отмечали, что категории «владение», «пользование», «распоряжение» не раскрывают экономического содержания собственности. Имущество (экономические ресурсы) не является и не может являться конечной целью собственника. Собственность на имущество – это лишь средство обеспечить себе особое положение в обществе. Особенность положения собственников – реальная возможность руководить хозяйством (общественным воспроизводством). Собственник может использовать эту возможность непосредственно, совмещая функции собственника с функциями предпринимателя. Но собственник может в тех или иных формах передавать имущество управляющим или другим лицам, осуществлять предпринимательскую деятельность. Однако во всех таких случаях передача имущества происходит так, чтобы реальные пользователи, распорядители или владельцы имущества непременно обеспечивали социальные и экономические интересы собственника. Инте-

³⁴ Так, Н. Колесов отмечал: «Некоторые советские экономисты считают, что собственность тождественна всей системе производственных отношений». Однако «нельзя собственность отождествлять со всей системой» (Колесов Н. Собственность в системе категорий политической экономии социализма // Актуальные проблемы политической экономии. – М.: Изд-во МГУ, 1979. – С. 103–106).

Другие экономисты, напротив, отмечали, что «экономически собственность существует лишь в форме определенных производственных отношений» (Цаголов Н. Вопросы теории производственных отношений социализма. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – С. 68).

ресы собственника приоритетны, и в этом состоит существо собственности как властно-хозяйственных отношений.

Принципиальное различие функций предпринимателя и собственника и возможность их полной или частичной разделенности между субъектами, полной или частичной совмещенности в одних и тех же субъектах хозяйствования создают в реальной жизни разнообразные типы (фигуры) как предпринимателя, так и собственника. Разнообразие же конкретных форм разделения и совмещения функций (хозяйственных ролей) собственника и предпринимателя проявляется в разнообразии форм предприятий, ибо каждое из действующих предприятий являет собой единство имущественного комплекса и управления им.

Формы предприятий не только разнообразны, но и изменчивы. В этом проявляется свобода и активность предпринимателей и собственников как хозяйствующих субъектов. Однако в рамках общественного строя все разнообразие взаимодействий собственников и предпринимателей укладывается в несколько основных социально устойчивых типов хозяйствования, называемых хозяйственными укладами.

Общества, имеющие социальную структуру, всегда многоукладны. Многоукладность хозяйства – решающий признак так называемых смешанных обществ. В указанном смысле все общества смешанные, за исключением тоталитарных, в которых многоукладность ликвидируется насильственно и принудительно не допускается.

Важная закономерность многоукладности – дифференциация укладов по их влиятельности на развитие общественного хозяйства и общества в целом. Среди укладов непременно выдвигается на ведущие позиции один из них. Он становится самым влиятельным, доминирующим, господствующим.

Доминирующий хозяйственный уклад формируется и воспроизводится на основе определенного типа хозяйствования поведения таких субъектов, как предприниматель и собственник. В их поведении проявляется тип общественных отношений, закрепленный в формах собственности и формах предпринимательства. Такие формы, характерные для доминирующего хозяйственного уклада, приобретают значение господствующих в обществе.

Способ функционирования, свойственный доминирующему укладу, оказывает определяющее влияние на формирование всего общественного устройства, той общественной среды, в которой действуют и недоминирующие уклады. Поэтому по доминирующему укладу все экономические системы типизируются.

Таким образом, отношения собственности – это сложная система отношений, которая тем не менее имеет свои определенные формы выражения, проявляющиеся в праве собственности. Как отмечается в отечественной экономической литературе, «определяющей характеристикой каждого элемента права собственности является понятие исключительности»³⁵. Определенной степенью исключительности, т.е. определения свободного доступа к ресурсу субъекта или группы субъектов, добиваются путем четкого определения или спецификации прав собственности. По уровню исключительности выделяют три основных правовых режима:

1. Частная собственность – предоставляет отдельному субъекту полное исключительно право решать судьбу того или иного ресурса.

2. Государственная и коллективная собственность – доступ к ресурсам и возможность решать их судьбу определяется набором правил, которые устанавливают исходя из коллективного интереса.

3. Общая, или коммунальная, собственность – доступ к ресурсам открыт всем членам общества или отдельного локального сообщества (общины, коммуны) без исключения.

На основе данных правовых режимов выделяют различные формы собственности, которые различаются тем, кому принадлежат объекты собственности и каким образом осуществляется присвоение в рамках той или иной формы.

Так, индивидуальное присвоение характеризуется тем, что отдельные люди относятся к имуществу как личному источнику богатства. Коллективная и общественная формы присвоения собственности представляют собой сложные структуры отношений, так как участниками процессов присвоения в данном случае являются не отдельные индивиды, а определенное множество лиц, т.е. субъектом присвоения выступает именно группа лиц, а не отдельный человек. Вся совокупность этих лиц находится во взаимосвязи как друг с другом, так и с другими лицами, группами лиц, что усложняет организацию и регулирование процесса присвоения.

Следуя этим теоретическим посылкам, попытаемся теперь определить сущность государственной собственности.

На наш взгляд, экономическое содержание государственной собственности раскрывается через ряд важных принципиальных характеристик.

Во-первых, государственная собственность представляет собой определенную систему отношений по поводу присвоения матери-

³⁵ Политическая экономия: Учебно-методическое пособие для преподавателей / Под ред. А. Сидоровича, Ф. Волкова. – М., 1993. – С. 87.

альных и духовных благ государством в целях реализации общегосударственных (общенациональных) интересов.

Государству могут принадлежать имущество, неимущественные права, денежные средства (бюджет). Без этого государственной собственности не существует. Государственная собственность может проявлять себя посредством аккумуляирования и распределения той или иной части национального дохода. В то же время она может проявляться в форме особой государственной собственности, в форме государственного сектора или особого государственного уклада экономики. Государство может быть также включено в структуру правомочий в качестве одного из субъектов экономики.

Однако сама по себе принадлежность государству чего-либо еще не означает, что в экономической системе существует государственная собственность. Имущество, которое принадлежит государству, может использоваться не в интересах государства, а, например, в интересах отдельных хозяйствующих субъектов или даже граждан. В этом случае государственной собственности в экономическом смысле не существует. То, что принадлежит государству, является, по сути, частной собственностью, так как реализует групповой или индивидуальный интерес. Только в том случае, когда в процессе использования принадлежащего государству имущества реализуются общенациональные интересы, можно говорить о наличии государственной собственности как таковой.

Для реализации государственной собственности в государственных целях должен быть субъект, заинтересованный в этом. Однако в условиях господства частной собственности такой субъект сам по себе вряд ли возникнет. Напротив, чаще всего на государственных предприятиях создаются коммерческие структуры, реализуются платные услуги в социальных учреждениях, что реально служит индивидуальным или групповым интересам с использованием государственного имущества.

Не лучше обстоит дело и на государственных предприятиях, функционирование которых должно быть направлено на реализацию исключительно государственных нужд. Однако государственные предприятия функционируют в условиях рыночной экономики, часто действуя на коммерческих условиях, реализуя групповой экономический интерес.

Чтобы функционирование государственной собственности действительно обеспечивало реализацию общегосударственных интересов, должна осуществляться специальная политика государства. Решению этой задачи должна быть подчинена система органов госу-

дарственного управления, а также система контроля за использованием государственной собственности.

Во-вторых, важной характеристикой, раскрывающей экономическое содержание государственной собственности, является способ и сфера возникновения данной формы собственности. Уяснить сущность государственной собственности невозможно вне исследования эволюции экономических функций государства и определения объективных основ и границ государственного вмешательства в регулирование рыночной экономики.

Хотя роль государства в экономическом развитии всегда была огромна, однако только после Великой депрессии 1929–1933 гг. стало ясно, что современная рыночная экономика не может эффективно функционировать без государственного вмешательства. Экономика, опирающаяся главным образом на рыночный механизм, органически не способна к самоограничению потребления, поэтому данный механизм непригоден в качестве регулятора экономической жизни.

Механизм рыночной экономики не в состоянии охватить все сферы экономической системы и подчинить их функционирование своим законам. В экономике любой страны имеются такие отрасли и сферы, которые или не могут развиваться по рыночным законам, или эффективность действия последних в таких сферах оказывается недостаточной. Рынок, руководствуясь коммерческим интересом, либо не хочет удовлетворять определенный круг потребностей из-за высоких издержек, низкой прибыли, значительных рисков, либо не может обеспечить эффективное производство товаров, либо не должен заниматься данными видами деятельности в силу возможности нанесения существенных потерь и порождения определенных угроз для существования общества.

Это относится в первую очередь к производству так называемых общественных товаров и услуг, а также к тем сферам экономики, которые не могут руководствоваться интересами прибыли. Поэтому государство берет на себя развитие таких сфер, как национальная оборона, охрана общественного порядка, государственное управление и удовлетворение общественных потребностей. Государство берет на себя также строительство и эксплуатацию сетей коммуникаций, единой энергетической системы, финансирует образование и здравоохранение. Государство позволяет сделать рыночную экономику экологически безопасной, гарантирует осуществление социально-экономических прав человека, организует поступательное движение научно-технического прогресса, сглаживает структурные и региональные диспропорции.

Таким образом, государственная собственность является объективно необходимым элементом нормального функционирования системы рыночных отношений. Она обусловлена ролью государства в регулировании экономики и представляет собой естественный продукт рыночной системы хозяйствования.

В третьих, важной характеристикой, раскрывающей экономическое содержание государственной собственности, является особый характер формирования собственности, управления и распределения доходов от использования государственной собственности.

Государственная собственность формируется либо путем национализации, либо путем строительства объектов за счет средств государства, либо путем покупки акций. Соответственно все доходы от использования государственной собственности принадлежат государству и должны использоваться в общенациональных интересах. В частности, доходы от естественных ресурсов и монопольных товаров, не будучи результатом экономической деятельности отдельных физических и юридических лиц, должны присваиваться государством и служить реализации общегосударственных или общенациональных интересов. Поэтому и управление государственной собственностью (функции, формы, методы) должно строиться с учетом реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и государства.

Как уже отмечалось выше, функции собственника и предпринимателя могут быть разделены, что находит свое проявление в существовании различных форм государственных предприятий. Правом владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом может не только собственник, но и, по его поручению, другое лицо. Однако только собственник может это делать исключительно по своему усмотрению, независимо от других лиц. Только собственник может владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом самостоятельно, руководствуясь лишь своими собственными экономическими и иными интересами. Именно в этом – в исключительном и всеобъемлющем характере полномочий собственника, в независимости его имущественного и правового положения от других лиц – и заключается специфика права собственности.

Собственник не просто владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом, а делает это по своей собственной воле и желанию, имея при этом реальную возможность отстранять от него при необходимости всех других, мешающих осуществлению права собственности лиц. Поэтому, если лицо, распоряжающееся государственной собственностью, не учитывает интересы государства, оно может быть отстранено от использования государственной

собственности. Более того, государство может даже требовать возмещение ущерба за использование собственности не в общегосударственных интересах. В этом смысле отношения по управлению государственностью являются особыми отношениями, так как их субъекты находятся в отношениях власти и подчинения, и воля одного субъекта всегда доминирует над волей другого либо согласуется с волей другого на основе норм административного права.

Участником отношений в сфере управления государственной собственностью может быть ограниченный круг субъектов, обладающих особым правовым статусом, связанным с участием в реализации исполнительной власти (государственные органы, их руководители и иные субъекты, наделенные полномочиями или функциями по реализации компетенции государственных органов, уполномоченных управлять государственным имуществом). Граждане и юридические лица, не наделенные указанным статусом, не могут рассматриваться в качестве субъектов отношений по управлению государственной собственностью. Реализуя правомочия собственника, государство вступает с ним в гражданские правоотношения.

При этом необходимо иметь в виду, что юридическим основанием возникновения отношений в сфере управления государственной собственностью является, как правило, односторонне-властные действия (веления) субъектов управления, тогда как основанием для возникновения других (гражданских) правоотношений собственности выступает свободное волеизъявление сторон.

Во всех случаях функционирование государственных предприятий должно исходить из примата общенациональных интересов. Поэтому критерием оценки эффективности использования государственной собственности могут быть только социально-экономические критерии, а сама природа государственной собственности в условиях рыночной экономики является двойственной, сочетающей в себе два начала – рыночное и нерыночное.

В качестве особой формы в настоящее время выделяют муниципальную собственность, которая похожа на государственную собственность, но в то же время отличается от нее. Муниципальная собственность представляет собой определенную систему отношений по поводу присвоения материальных и духовных благ местным сообществом в целях реализации интересов граждан, проживающих на данной территории. Она во многом похожа на государственную собственность, однако и отличается от нее.

Как и государственная собственность, муниципальная собственность представляет собой коллективную форму присвоения, которая реализует не частный, а коллективный интерес. Поэтому по своему

материально-вещественному содержанию муниципальная собственность, так же как и государственная, представляет собой совокупность общественных (публичных) благ, для которых характерно отсутствие или низкая возможность обособленного потребления блага на стоимостной основе. К муниципальной собственности относятся те объекты, которые имеют высокую степень важности для эффективного функционирования муниципального хозяйства и решения вопросов местного значения. Кроме того, использование государственной собственности осуществляется в интересах всего общества. Точно так же, обладая правом самостоятельного распоряжения ресурсами, органы местного самоуправления могут использовать их исключительно для выполнения общественных функций.

В то же время муниципальная собственность отличается от государственной тем, что она является одновременно и групповой собственностью. Обладая признаками групповой собственности, муниципальная собственность имеет следующие отличительные характеристики:

- коллективно-групповой характер присвоения средств и результатов производства;
- присвоение средств и результатов производства осуществляется в пределах относительно самостоятельных (обособленных) местных территорий;
- субъект муниципальной собственности не персонифицирован, а представляет собой коллектив равноправных собственников;
- управление муниципальной собственностью осуществляется всеми членами местного сообщества. При этом решения о производстве и воспроизводстве общественных благ могут приниматься путем прямой или представительной демократии, через органы местного самоуправления;
- распределение благ, созданных местным сообществом, должно осуществляться в интересах всех его членов, однако формой такого распределения является не прибыль, а определенное количество общественно значимых товаров и услуг.

Таким образом, муниципальная собственность представляет собой сложную, комплексную и иерархическую систему отношений. То, что она соединяет в себе черты государственной и коллективной формы, еще не означает, что муниципальную собственность можно, с некоторой натяжкой, относить либо к групповой, либо к государственной собственности. По целям присвоения, типу управления, специфическим условиям формирования и распределения доходов муниципальная собственность представляет собой особый вид.

В то же время муниципальная собственность – это и не коллективная собственность, хотя и обладающая чертами последней. Коллективная форма собственности как совместная или групповая в большей степени тяготеет к частной собственности. Она в большей степени ориентирована на коммерческий результат, который распределяется в виде дивидендов между всеми участниками коллектива, обеспечивая тем самым их заинтересованность в развитии коллективной собственности.

Реализация муниципальной собственности, имеющей принципиально иную природу, не предполагает получения прибыли и последующего ее распределения между всеми участниками. Аналогом выплат дивидендов является потребление населением местного сообщества общественно значимых товаров и услуг. В этом смысле для муниципальной собственности в отличие от коллективной формы характерен общественный характер использования результатов деятельности.

Поэтому муниципальная собственность может быть определена как особая форма совместного общественного присвоения благ, производимых обособленным местным сообществом в целях воспроизводства последнего.

Государственная и муниципальная собственность составляют соответственно основу государственного и муниципального секторов экономики.

§3. Цели, задачи и принципы управления государственной собственностью

Политика в сфере управления государственной собственностью оказывает существенное воздействие не только на развитие государственного сектора, но и на частный сектор, а значит, на экономику в целом. В российской экономике значительные масштабы государственной собственности, ее новая роль, национальные особенности и отсутствие опыта управления государственным имуществом в условиях перехода к рынку делают проблему эффективного управления государственной собственностью особенно острой. Управление государственной собственностью становится мощным инструментом в руках государства, который при неправильном применении и использовании не только не способствует достижению задач, поставленных государством, но может стать причиной серьезных экономических проблем.

Процесс управления государственной собственностью выражается в действиях уполномоченных государством лиц, связанных с использованием и распоряжением государственным имуществом. Считается, что непосредственной целью управления государственной собственностью является обеспечение условий развития государственной собственности и эффективного функционирования всей совокупности объектов в общенациональных интересах. Такая постановка цели может быть ошибочно понята как стремление правительства к увеличению масштабов государственной собственности, т.е. наращиванию количества объектов и т.д. На самом деле это не так. Развитие этого института рынка подразумевает не количественное, а качественное развитие отношений собственности в государственном секторе в новой для российской экономики рыночной среде и предполагает превращение государственных предприятий в равноправных участников рынка.

Развитие государственной собственности, как отмечается в отечественной литературе, ориентировано на формирование такой совокупности объектов, управление которыми со стороны государства гарантирует их использование в интересах государства и позволяет государству реализовывать экономические функции, дополняя рынок. Поэтому развитие государственной собственности не может противоречить задачам структурного преобразования государственной собственности при переходе к рыночной экономике³⁶.

Основные цели и принципы государственной политики государства в сфере управления государственной собственностью изложены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее – Концепция), одобренной Правительством РФ в 1999 г.³⁷ Концепция содержит два раздела. В первом разделе рассматриваются цели, задачи, приоритеты и механизмы, направленные на повышение эффективности управления государственным имуществом. Во втором разделе представлены вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества, включая систему взаимосвязанных целей, задач, принципов и мер в области приватизации объектов государственной собственности, направленных на создание благоприятной экономической среды и повышение эффективности работы отечественных производителей.

³⁶ Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В. Кошкина. – М., 2002.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 9.09.1999 №1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации».

Концепция разрабатывалась на основе изучения опыта перехода российской экономики к рыночной системе в условиях, когда финансовый кризис 1998 г. обнаружил в явной форме все недостатки государственного регулирования российской экономики и практики управления объектами государственной собственности. До августовского кризиса управление государственным имуществом осуществлялось по старой схеме, заимствованной из административно-командной системы. В результате в распоряжении государства оказалось достаточно большое количество неэффективных объектов, часть из которых сохранилась в руках государства по остаточному принципу. Все это не способствовало выходу российской экономики из кризиса. В этой связи кроме применения антикризисных мер оздоровления экономики необходимо было пересмотреть принципы и приоритеты в области управления и распоряжения государственным имуществом.

Согласно Концепции главными целями политики государства в сфере управления государственной собственностью являются увеличение доходов от использования государственной собственности и оптимизация ее структуры, повышение конкурентоспособности предприятий государственного сектора, улучшение финансово-экономических показателей. Заметим, что поставленные цели ничем не отличаются от целей управления любым имуществом собственника. Любой субъект в рыночной экономике стремится достичь наибольшей отдачи от использования принадлежащей ему собственности. Но некоторые цели, обозначенные в Концепции, делают процесс управления собственностью государства особым, в частности использование государственных активов для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и создание целостной системы управления государственной собственностью. Последнее означает, что цели управления государственной собственностью формируются не сами по себе, а в тесной взаимосвязи с целями управления экономикой, для повышения ее устойчивости и создания предпосылок для экономического роста.

Важно различать процесс управления государственной собственностью в широком и узком смысле. В самом узком смысле управление государственной собственностью означает деятельность по управлению отдельно взятым объектом государственной собственности. В широком смысле управление государственной собственностью охватывает не только деятельность по управлению отдельными объектами государства, например государственными предприятиями, или совокупностью разных объектов, но включает деятельность, связанную с воздействием государства на соотноше-

ние государственного и частного секторов в экономике, политику в сфере управления процессами приватизации и национализации, принятие решений о сохранении в собственности государства стратегических объектов, что является весьма важным для реализации социально-экономических функций государства в экономике и повышения ее устойчивости в период кризиса.

Создание целостной системы управления государственной собственностью строится с учетом развития частного сектора, совместной с частным сектором деятельности и потребностей государства в осуществлении экономических функций. Для этого разрабатывается система критериев, в соответствии с которыми отбираются объекты для осуществления государственного управления на базе жесткого механизма управления и контроля за функционированием объектов государственной собственности.

Достижение поставленных целей предполагает решение ряда практических задач, связанных с проведением полной инвентаризации объектов, разработкой современных методов управления собственностью, определением специфики управления разными объектами собственности, обеспечением прав государства как участника коммерческих и некоммерческих организаций, контролем за использованием и сохранностью государственного имущества.

Основными принципами управления государственным имуществом, обеспечивающими достижение поставленных целей и задач, являются:

- определение государством цели для каждого объекта управления;
- способ достижения цели определяется в рамках установленной процедуры назначения управляющего и утверждается уполномоченным государственным органом;
- ответственность за достижение цели возлагается на управляющего и должна сводить к минимуму риски государства;
- постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе управляющих и объектов управления;
- функционирование системы управления на основе детального регламентирования соответствующими правовыми актами;
- достижение цели управления с минимальными издержками;
- обеспечение профессионализма управления на основе создания системы подготовки и аттестации управляющих.

Принципы управления конкретизируются применительно к каждому объекту государственной собственности, а именно к таким объектам управления, как унитарные предприятия и учреждения, акции, доли РФ в уставных капиталах хозяйственных обществ и то-

вариществ, федеральная недвижимость, в следующей последовательности:

- 1) оценка состояния (количественная характеристика, классификация объекта, распределение полномочий между государственными органами);

- 2) постановка целей и задач управления;

- 3) механизм управления (алгоритм достижения целей, перечень правовых актов для обеспечения эффективной реализации);

- 4) контроль эффективности управления.

Полная инвентаризация государственного имущества позволит достичь баланса частной и государственной собственности в экономике, что является условием выполнения задачи привлечения инвестиций путем предоставления гарантий инвесторам не за счет доходов бюджета, а за счет реальных активов, характеризующихся определенными экономическими показателями – стоимостью и ликвидностью.

Увеличение доходов (рентных платежей и иных неналоговых поступлений) от более эффективного использования государственного имущества и оптимизация расходов на управление им в интересах осуществления функций государства, а также реинвестирование полученных доходов в национальную экономику позволят существенно снизить налоги на деятельность предприятий и активизировать деятельность малых и средних фирм.

Методы повышения эффективности государственной собственности разнообразны. К ним относятся: приватизация, продажа, выкуп, аренда, передача в муниципальную форму собственности, создание новых объектов, а также использование опыта управляющих компаний, разрабатывающих новые стандарты с целью повышения качества управления активами.

В целом управление государственной собственностью направлено на формирование такой совокупности объектов, управление которыми со стороны государства гарантирует их использование в интересах общества, позволяет решать те задачи, которые не может решить рыночный механизм на базе частной собственности. Оно должно предотвращать использование государственных объектов в интересах узкого круга лиц, монопольных структур, т.е. в частных интересах, для удовлетворения личных потребностей, и охранять собственность государства от разворовывания. Таким образом, конечной целью управления государственной собственностью является преодоление недостатков рыночной экономики.

§4. Новые подходы к управлению государственной собственностью

В настоящее время поиск новых способов управления государственной собственностью ведется в разных направлениях. Из всего многообразия попыток совершенствовать управление государственной собственностью особого внимания заслуживают следующие.

Наиболее важной попыткой повысить эффективность государственной собственности является изменение концепции государственного предприятия и обоснование принципиально нового отношения к государственному сектору и объектам, составляющим этот сектор. Осознание важности обеспечения не только эффективного функционирования, но и реального превращения государственных предприятий в образцовые организации, мотивированные к активному поведению на рынке, расширению рыночного присутствия и усилению их позиций в отраслях, меняет практику управления государственными структурами. Сторонники данной позиции подчеркивают необходимость соблюдения баланса между укреплением позиций государственных предприятий, сохранением прав других участников рынка и достижением интересов общества³⁸. Без понимания новой сущности государственного предприятия никакие меры по повышению эффективности их деятельности не приведут к улучшению ситуации.

В этой связи необходимо заметить, что неоклассическая трактовка государственного сектора как раз и обрекает государственные предприятия на слабые позиции в экономике. Сложившееся мнение о том, что государственное предприятие всегда и везде неэффективно, поскольку функционирует в зоне провалов рынка, стало своеобразным клеймом для государственных предприятий, хотя далеко не всегда государственные предприятия обречены на провал. В данном случае происходит подмена понятий «цель – не только получение прибыли» и «бесприбыльное функционирование». Если государственное предприятие функционирует в рыночной экономике, оно должно выступать как рыночный субъект.

К сожалению, пока приходится признать, что ситуация на государственных предприятиях мало изменилась по сравнению с той, которая описывалась известным российским экономистом Г. Клей-

³⁸ Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. – 2004. – № 4.

нером в начале XXI в. Многие предприятия не только не стали эталонными, но и не достигли нормального уровня развития. Подавляющее большинство предприятий не отвечает критериям соответствия полноценному рыночному субъекту, что проявляется в ограничениях в рыночной мотивации, низком уровне инвестиционно-инновационной деятельности, отсутствии полной информации о рынке продукции, сырья, технологий; в некорректном отношении к работникам, потребителям и поставщикам; в недостаточно координированной деятельности отдельных служб и подразделений. Поэтому государство должно не только заботиться о сохранении объектов государственной собственности и обеспечении всех условий для эффективного функционирования государственных предприятий, но и создавать в рамках государственного сектора образцовые предприятия с точки зрения экономической и социальной эффективности, опираясь на новую концепцию управления государственной собственностью.

Второй подход к повышению эффективности управления государственной собственностью состоит в попытке оптимизировать состав объектов государственной собственности и осуществляется в нескольких направлениях. Это – сокращение государственных унитарных предприятий (ГУП); уменьшение присутствия государства в банковском секторе, в акционерных обществах; а также создание новых объектов государственной собственности. Фактически под оптимизацией объектов подразумевается не сокращение объектов государственной собственности, а своеобразная их рокировка.

Задача сокращения ГУП была поставлена Правительством РФ несколько лет назад и до сих пор остается актуальной. В период формирования Концепции управления государственным имуществом и приватизации эта организационно-правовая форма была признана как временно-переходная, однако упразднить ее оказалось не самой простой задачей. Создание государственных корпораций нового образца, в виде некоммерческих организаций (НКО), позволило передать многие ГУП в собственность корпораций, избавив государство от некоторых обременительных объектов. Целесообразность такой рокировки исследователи подвергают сомнению, так как управление государственной собственностью на основе государственных корпораций в виде НКО не считается эффективным.

Важным направлением поиска новых форм управления государственной собственностью является разработка модели демократизации собственности. Эта модель предполагает предоставление возможности работникам приобретать в собственность акции предприятий, государственных в том числе. В качестве конкретной формы

демократизации собственности предлагается реализовать разработанный в Высшей школе приватизации и предпринимательства механизм выкупа государственной собственности в рассрочку при участии всех категорий работников приватизируемого предприятия. Этот механизм можно применять в обрабатывающих отраслях промышленности, строительстве и сельском хозяйстве. Предлагаемый механизм работает по формуле государственно-частного партнерства (ГЧП), согласно которой государство вместе с бизнесом на возвратной основе мобилизует для реструктуризации приватизируемых предприятий инвестиционные ресурсы, т.е. государственную собственность могут выкупать все категории работников предприятия с рассрочкой платежей по рыночной стоимости. В данном случае государство уходит от риска продажи государственной собственности теневому капиталу за символическую цену, а также сможет избежать бесконтрольной приватизации.

Демократизация управления собственностью позволяет вовлечь в процесс управления коллективы работников, повысить прозрачность управления государственной собственностью и заинтересованность каждого в повышении эффективности использования имущества государства. Данная модель заслуживает особого внимания, так как поднимает вопрос о необходимости сделать процесс управления государственной собственностью открытым и понятным. Однако на пути ее реализации существуют серьезные препятствия. Проблема непрозрачности управления государственной собственностью в России – это отдельный сюжет в развитии нашей страны – большой и не экономический. Непрозрачность управления означает, что власть авторитарна, поэтому решение данной проблемы представляется крайне сложным.

Кроме того, реализация модели демократизации предполагает использование механизмов ГЧП, внедрение которых пока слабо ощущается. Более половины проектов ГЧП сталкивается с системными трудностями, к которым относятся следующие:

- отсутствие четких определений в законодательстве ГЧП как объекта государственного регулирования;
- нормативно-правовые и административные барьеры для развития этого регулирования;
- отсутствие механизмов расхода бюджетных средств в рамках ГЧП;
- сложности урегулирования прав на объекты собственности (в том числе и объекты интеллектуальной собственности), созданной с использованием бюджетных средств;

- недостаточная информированность участников о возможных моделях развития партнерских отношений между государством и бизнесом.

В целом надо заметить, что по проведенным исследованиям взаимодействия государства и бизнеса Россия находится в самом начале готовности к реальному сотрудничеству, а значит, и внедрению модели демократизации собственности. Необходимы не только институциональные меры подготовки такого сотрудничества, но и специальные программы вложений в подготовку кадров со стороны государства и бизнеса. Принятие же специального федерального закона о формах и механизмах ГЧП поможет наиболее полно использовать потенциал сотрудничества бизнеса и государства в сфере управления объектами государственной собственностью.

Помимо традиционных подходов к повышению эффективности использования объектов государственной собственности в современных условиях необходимо выделить попытки совершенствовать сами технологии управления государственным имуществом, что фактически означает признание государственных предприятий в качестве равноправных рыночных субъектов. Эти попытки разрабатываются на основе институционального подхода к управлению государственной собственностью, а именно – на основе внедрения институциональных методов и стандартов управления.

В соответствии с рассматриваемым институциональным подходом предлагается создать Национальную управляющую корпорацию, объединяющую несколько компаний, которые смогут управлять государственной собственностью, руководствуясь едиными институциональными стандартами управления, включающими конкретизацию проектов, их сопровождение, обеспечение инвестициями, завершение и продажу³⁹. Такой подход будет способствовать оптимизации распределения инвестиционных и других корпоративных ресурсов по отношению к потоку параллельно реализуемых предпринимательских проектов, повышению стоимости государственных активов за счет более адекватной их оценки и, наконец, накоплению управленческого опыта реализации проектов.

³⁹ Чернышев С. Россия суверенная: как заработать вместе со страной. – М.: «Европа», 2007.

Литература

1. Как управлять госимуществом? // Экономика России: XXI в. – М., 2002. – №1(6).
2. Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. – М., 2004. – №4.
3. Клейнер Г. Эволюция и реформирование отечественных предприятий: 10 лет спустя // Вопросы экономики. – М., 2000. – №5.
4. Кошкин В. Демократизация собственности и стратегия противодействия экономическому кризису / Государственное управление в XXI в.: традиции и инновации. – М.: МАКС-Пресс, 2009.
5. Постановление Правительства РФ от 9.09.1999 №1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации».
6. Чернышев С. Россия суверенная: как заработать вместе со страной. – М.: Европа, 2007.

Глава 7

Государственное регулирование инвестиционно-инновационной деятельности

§1. Роль государства в стимулировании инвестиционной деятельности

Государственное регулирование инвестиций является одной из важнейших составных частей экономической деятельности государства. Это регулирование осуществляется в трех основных взаимосвязанных формах: а) косвенного экономического воздействия на инвестиционный процесс с использованием рыночных методов и инструментов (налогов, кредита, тарифов и др.); б) прямого государственного инвестирования в экономику и социальную сферу за счет бюджетных и кредитных средств; в) административного воздействия государства на инвестиционную деятельность посредством законодательных, административных и других мер по формированию благоприятных условий для инвесторов.

Государственное регулирование инвестиций является необходимым условием эффективного развития рыночной экономики. Американский экономист П. Самуэльсон пишет: «Экономическая роль государства неуклонно возрастает. Под прямой контроль и регулирование попадают все новые виды деятельности в нашем сложном взаимозависимом обществе»⁴⁰.

Современное государство и рынок тесно взаимосвязаны, в том числе в сфере инвестирования экономики. Свои функции инвестирования может эффективно выполнять лишь тогда, когда цивилизованный рыночный механизм действует при его рациональном сочетании с косвенным государственным регулированием с помощью экономических инструментов, методов и стимулов. Показательно, что в США, странах Европейского союза (ЕС), Японии и других развитых странах государство, используя рыночный механизм, активно регулирует инвестиционную деятельность, которая является сложным и многофакторным процессом.

Роль государства в инвестиционном процессе непосредственно зависит от характера экономики. Так, при планово-распределительной и административно-командной экономике цен-

⁴⁰ Самуэльсон П. Экономика. Т.1. – М.: МП «Алгон», 1999. – С. 163.

трализованное государственное инвестирование является практически единственным источником капиталовложений в производство. Совсем иное назначение в этой области у государства с рыночной экономикой, основанной на частной собственности и свободе выбора у хозяйствующих субъектов. Здесь доля государственных инвестиций существенно ниже, чем в плановой экономике, а их основной источник – частные капиталы. Государственное инвестирование остается только в тех жизненно важных отраслях, которые требуют государственной поддержки. Эти обычно низкодоходные отрасли не представляют интереса для частных инвесторов в силу своей специфики (необходимости крупных долгосрочных вложений, низкой доходности, длительного цикла окупаемости и др.).

В России еще не сформировалась современная национальная рыночная экономика, не налажен динамичный процесс инвестирования и расширенного воспроизводства. Современная Россия находится на переломном этапе развития экономики, при котором особенно важна регулирующая роль государства в инвестиционной сфере. Это прежде всего диктуется самой спецификой транзитивной экономики, масштабом и сложностью задач по институциональной трансформации социально-экономической системы, когда административно-командные методы государственного управления потеряли силу, а косвенные регулирующие рыночные методы находятся в стадии становления.

Государственное регулирование экономики требует соответствующих материальных, финансовых, организационных и других условий, дальнейшей разработки фундаментальной теории рынка, его научной модели. Однако при разработке модели рынка, его инвестиционного механизма не всегда обоснованно учитываются теоретические выводы и предложения основных направлений мировой экономической теории – неоклассического (монетаристского); кейнсианского (некейнсианского), институционально-социологического и др. Ощущается также недостаток творческого использования исторического опыта реформирования экономики и инвестиционной деятельности в дореволюционной России и в СССР, в частности опыта плана ГОЭРЛО и НЭПа. Поэтому для практики современного реформирования экономики в России характерен порочный метод проб и ошибок, когда делается установка то на саморегулирующийся рыночный механизм в духе «невидимой руки» рынка А.Смита и монетаризм (дерегулирование экономики), то на меры жесткого государственного администрирования. Все это отрицательно сказывается на темпах и эффективности экономического роста, его социальных результатах. Бизнес, предпринимательская, инвестиционная и

другая деятельность должны быть подлинным искусством, требующим высокой квалификации и знаний, навыков и способностей, высокой степени ответственности исполнителей.

Проблема инвестиций в России является одной из самых важных и сложных. Разумная стратегия инвестиций может обеспечить инновационную перестройку и эффективность экономики, ускорить интеграцию России в мировое хозяйство. Инвестиции, особенно в основной капитал, непосредственно связаны с экономическим ростом и увеличением ВВП. Об инвестициях в основной капитал свидетельствуют данные табл. 3.

Таблица 3

Инвестиции в основной капитал в России⁴¹

	1992	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд руб. (до 2000 г. – трлн руб.)	2,7	267,0	1165,2	2865,0	3611,1	4730,0	6716,2	8781,6	7930,3
Индексы физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах):									
в процентах к предыдущему году	60,3	89,9	117,4	113,7	110,9	116,7	122,7	109,9	83,8
в процентах к 1995 г.	166,4	100	84,6	122,4	135,8	158,4	194,4	в 2,1 р.	179,1

Отсюда видно, что за период 1992–2009 гг. наблюдался рост инвестиций в основной капитал, достигший 7930,3 млрд руб. Однако этого было далеко не достаточно для восстановления и инновационного развития экономики, требующих колоссальных затрат.

Инвестиционный процесс в стране связан с основными направлениями деятельности государства в части регулирования накопления и расширенного воспроизводства, к которым можно отнести следующие: обоснование оптимальных в современных условиях нормы и массы накопления; участие государства в инвестировании в экономику; стимулирование притока частных и иностранных инвестиций в различные отрасли хозяйства.

Стимулируя инвестиции в экономику, государство, используя эффект мультипликатора, ускоряет экономический рост, увеличива-

⁴¹ Источник: Россия в цифрах. 2010: Краткий статистический сборник. – М.: Росстат, 2010. – С. 461.

ет национальный доход и ВВП, другие фундаментальные показатели состояния экономики. В свою очередь именно состояние экономики страны, динамизм развития ее основных показателей (национального дохода, консолидированного бюджета и др.) определяют финансовые возможности государства и субъектов рыночного хозяйства при осуществлении (используя эффект акселератора) инвестиционной деятельности, при оказании на нее регулирующего воздействия. При этом значение имеет обоснованное экономическое взаимодействие государства с предприятиями и домохозяйствами в процессе рыночного кругооборота капиталов, товаров и услуг, инвестиций и других ресурсов.

Рыночная экономика включает функционирующую совокупность государства, юридических и физических рыночных субъектов. Они находятся в определенной воспроизводственной взаимосвязи и субординации, имеют свои экономические интересы. Государство активно участвует в процессе накопления и расширенного воспроизводства: оно, с одной стороны, концентрирует финансовые бюджетные средства, собирая прямые налоги с предприятий (налог на прибыль, НДС и др.) и прямые налоги с домашних хозяйств (подходный, земельный и др.), а с другой – осуществляет в них инвестиции, проводит разнообразные выплаты. Так, предприятия получают от государства инвестиции, субсидии и налоговые льготы, домашние хозяйства получают от государства пенсии, стипендии, дотации и другие трансферты, а работники государственных предприятий – заработную плату, социальные выплаты и др. Кроме того, государство осуществляет на рынке закупки разнообразной продукции и ресурсов для своих нужд. Оно заимствует средства на финансовых рынках, продает на них свои ценные бумаги, а затем выкупает их с процентами, инвестирует средства для выполнения государственных программ и др.

Движение денежных средств на рынке таково, что расходы одного субъекта становятся доходами другого. Расходы домашних хозяйств при покупке на рынке продуктов являются для предприятий агропродовольственной сферы АПК доходами. В свою очередь расходы предприятий на покупку ресурсов становятся доходами для домашних хозяйств, которые являются их владельцами. При этом образуется денежный кругооборот, включающий «доходы–расходы». С данным кругооборотом тесно связан материально-вещественный кругооборот, включающий «ресурсы–продукцию», в процессе которого производимые предприятиями товары потребляются домохозяйствами, предоставляющими предприятиям ресурсы. Причем домашние хозяйства, получая доходы от продажи ресурсов,

делят их на две части, идущие: 1) на потребление личное и производственное; 2) на сбережение. Последние направляются на образование финансового рынка (вклады в банки, покупку акций, облигаций государственных займов и др.), на котором фирмы заимствуют необходимые для них инвестиционные средства. В обратном же направлении – к домашним хозяйствам идут доходы (проценты, дивиденды и др.).

Государство не только регулирует национальную экономику на всех уровнях, но в качестве особого собственника-предпринимателя осуществляет следующие функции: а) сохранение и защита имущества; б) инвестиционно-инновационная деятельность; в) перераспределение государственного имущества путем купли-продажи и др. При этом государство исходит из необходимости сохранения и приумножения своего инвестиционного капитала, формирования эффективного государственного собственника.

Государственное регулирующее воздействие на инвестирование базируется на следующих принципах: а) товаропроизводители в основном должны осуществлять расширенное воспроизводство на началах самофинансирования за счет собственных накоплений, а конкретные государственные меры по инвестированию являются дополнительными; б) рыночные методы инвестирования, применяемые дифференцированно на основе программно-целевого подхода, должны стимулировать товаропроизводителей к интенсификации производства и повышению его эффективности.

Система государственного регулирующего воздействия на инвестирование, включающая экономические, административные, культурно-технические и другие методы, весьма сложна.

Государственное экономическое регулирование инвестиционной деятельности осуществляется как на уровне макроэкономики и мезоэкономики с использованием денежно-кредитных, бюджетно-налоговых, других методов и инструментов, так и на микроуровне при регулировании внутриэкономических отношений предприятий. Речь здесь идет о формировании в стране целостной системы внутренних и внешних экономических методов государственного рыночного регулирования экономики, направленной на создание условий ее развития на началах бизнеса, совершенствования форм собственности и хозяйствования предприятий, более интенсивное и использование их внутренних материально-технических, трудовых, инвестиционных и природных ресурсов (факторов), ускорения на этой основе экономического роста и повышения его эффективности.

Главным средством финансовой политики является государственный бюджет, через который происходит распределение и пере-

распределение значительной части национального дохода (НД) страны, осуществляется инвестирование экономики и социальной инфраструктуры.

При этом государственное регулирование должно обеспечить эффективное инвестирование бюджетных средств. При ограниченности объемов прямого государственного инвестирования за счет бюджета необходимо определить приоритеты и сроки предоставления финансовой поддержки, обеспечить ее эффективность и прозрачность, а также тщательно оценить объекты поддержки. Государственное инвестирование должно осуществляться в основном посредством программно-целевых методов, обеспечивающих наибольшую эффективность, применять (в случае необходимости) субсидирование части процентных ставок по кредитам коммерческих банков. Приоритетными объектами государственных инвестиций должны быть: здравоохранение, образование и наука, жилищное строительство, сельское хозяйство, экология и демография, ВПК, развитие высоких технологий.

Относительно социальной ориентации инвестиций нужно иметь в виду, что рыночный спрос и стихийное распределение доходов в обществе способны обеспечить социальную ориентацию инвестиционного процесса лишь частично, да и то при условии цивилизованного и социально ориентированного рынка, высокого уровня доходов основной массы населения. Но и в данном случае наряду с частным рыночным инвестированием социальной сферы необходимо ее значительное бюджетное финансирование со стороны государства.

Для государственной инвестиционной деятельности в современной России характерны свои особенности.

Во-первых, снижение доли государственных инвестиций в общем объеме инвестиций. При разработке и реализации инвестиционной политики не всегда проводится экономический анализ, направленный на выделение приоритетных отраслей и инвестиций, которые принесли бы наибольший экономический и социальный эффект.

Во-вторых, не задействован потенциал более выгодных с экономической точки зрения форм государственных инвестиций: бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, которые не только обеспечат приток средств в производство на долгосрочной основе, но и принесут доход государству. У реципиентов данных государственных инвестиций есть стимул их более эффективного использования, поскольку их надо возвращать и платить проценты.

В-третьих, отсутствует действенный механизм привлечения инвестиций за счет предоставления государственных гарантий, в ре-

зультате чего кредитор остается незащищенным. Процедура обеспечения государственных обязательств перед инвесторами не разработана, механизм стимулирования инвестиций за счет предоставления государственных гарантий не действует. На государственном уровне не проводится разработка индивидуальных инвестиционных схем, которые позволили бы привлекать инвестиционные ресурсы путем эффективного использования возможностей банковской системы, фондового рынка, системы страхования.

В-четвертых, налоговая и бюджетная политика государства разрабатывается в отрыве от его инвестиционной политики, не стимулирует инвестиционную активность. При этом привлечение инвестиций частного сектора в качестве основного источника модернизации экономики России сводится на нет теми изменениями, которые вносятся в налоговую систему (например, отменой налоговых льгот при направлении предприятиями денежных средств в инвестиционную сферу). Налоговая политика не обеспечивает сокращение объемов вывоза капитала, приводит к снижению его импорта и валютных накоплений в стране.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности осуществляется в форме прямого участия государства в создании благоприятных экономических и организационно-правовых условий для развития инвестиционной деятельности. Среди них следующие: 1) разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов (ИП), осуществляемых РФ как совместно с иностранными государствами, так и за счет средств федерального бюджета; 2) формирование перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд, финансирование их за счет средств бюджета; 3) предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по ИП, размещение инвестиционных средств на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование; 4) проведение экспертизы ИП в соответствии с законодательством РФ; 5) защита российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и наукоемких технологий, оборудования, конструкций, а также разработка и утверждение стандартов (норм и правил), контроль за их соблюдением; 6) выпуск облигационных и гарантированных целевых займов; 7) вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности; 8) предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ.

Государственное регулирование инвестиций в форме капитальных вложений осуществляется: а) в федеральном бюджете (при условии, что эти расходы составляют часть расходов на реализацию соответствующих федеральных целевых программ), а также на основании предложений Президента России и Правительства РФ; б) в бюджетах субъектов Российской Федерации в том случае, если эти расходы предназначены для реализации соответствующих региональных целевых программ. Разработка, рассмотрение и утверждение ИП, образующих федеральные инвестиционные программы, финансируются в соответствии с законодательством РФ. При этом подробно обосновываются фазы инвестиционного проекта (прединвестиционная, инвестиционная, операционная, ликвидационная).

В условиях рыночного хозяйства бесперебойное формирование инвестиционных ресурсов и их эффективное использование достигаются с помощью финансового рынка, который представляет собой форму организации движения денежных средств, функционирует в виде рынка ценных бумаг и рынка ссудного капитала. Государственное регулирование рынка ценных бумаг занимает важное место в инвестиционном процессе, целью которого является перераспределение денежных средств и направление инвестиционных потоков в наиболее нуждающиеся в них отрасли. Меры воздействия государства на инвестиции, совершаемые на финансовом рынке, можно разделить на две основные категории:

1) прямое вмешательство, к которому относится весь комплекс деятельности органов законодательной и исполнительной власти в инвестиционной сфере;

2) косвенное воздействие: контроль над денежной массой, находящейся в обращении, и объемом инвестиционных ресурсов с помощью регулирования учетной ставки банковского процента; гарантии Правительства РФ по депозитам, кредитам и займам частному сектору; внешнеэкономическая политика, строящаяся на регулировании контактов со странами и международными финансово-кредитными организациями; выход государства на фондовый рынок, который был ограничен с августа 1998 г., после финансового кризиса, вызванного чрезмерным заимствованием на внутреннем и внешнем финансовых рынках; налоговая политика, относящаяся к налогообложению операций с ценными бумагами и инвестициями.

Для регулирования денежных потоков в инвестиционной сфере целесообразно сочетать методы денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, которая должна разрабатываться на долгосрочную перспективу. Активизация инвестиционной деятельности может осуществляться как за счет государственных инвестиций, кредитов

банков и других привлеченных средств, так и путем косвенного регулирования фондов накопления предприятий посредством снижения налогов. Это позволит предприятиям повысить уровень самофинансирования вложений в капитальные активы.

§2. Активизация инвестиционно-инновационной деятельности как необходимое условие интенсификации экономического роста

Государственное регулирование инвестиций должно быть нацелено на активизацию инновационной деятельности. При этом необходимо усиливать взаимосвязь инвестиционных и инновационных процессов, добиваться опережающего роста инвестиций в новые высокотехнологичные отрасли и наукоемкие технологии, в развитие человеческого капитала. В этой связи осуществляется многообразная государственная инвестиционно-инновационная деятельность, которая включает: а) постановку целей и задач, которые должны быть достигнуты в определенные сроки; б) установление объектов и субъектов; в) определение состава и размеров инвестиционных и других ресурсов для осуществления целей и задач; г) выбор экономических форм, методов и инструментов; д) формирование инновационных базисных приоритетов на основе долгосрочных социально-экономических и научно-технических прогнозов; е) закрепление данных приоритетов в законодательных, нормативных и других документах, в инновационных и инвестиционных программах и проектах; ж) государственная инвестиционная и другая поддержка приоритетных базовых инноваций пятого поколения на федеральном и региональном уровнях; з) инвестиционная поддержка малого инновационного бизнеса, содействие развитию инновационной инфраструктуры (технопарков, технологических центров и др.), подготовка инновационных менеджеров.

Инновационная деятельность осуществляется как процесс создания нового вида конкурентоспособной продукции на базе новых технологий: от зарождения идеи – до освоения производства, выпуска и реализации продукции, получения прибыли. Повышение уровня инновационной активности занимает центральное место в реализации государственной инвестиционной политики на макро- и микроуровнях. Это особенно актуально в современных трудных условиях переходной экономики России, для которой характерно слабое развитие инновационного бизнеса. Достаточно отметить, что в 2006 г. инновационно-активных организаций в промышленности России

насчитывалось всего 10,5% от их общего числа. Слабая инновационная активность отражает общее отставание России в размерах внутренних инвестиций на научные исследования и разработки, которые в 2009 г. составляли всего около 485,8 млрд руб. (1,24% к ВВП), в том числе из средств федерального бюджета 219,1 млрд руб. (0,56% к ВВП)⁴².

Для сравнения отмечается, что доля затрат на науку к ВВП в США составляет 2,64%, в Японии – 3,04, в Швеции – 3,8% (при пороговом значении данного показателя 2%, при котором обеспечивается минимальный уровень национальной безопасности). В России средний возраст исследователей, имеющих ученую степень, достиг 55 лет (при пороговом значении 48 лет). Средний возраст научного оборудования превысил 12 лет (при пороговом значении 7 лет)⁴³.

Среди причин, сдерживающих инвестиционно-инновационную деятельность, выделяются такие, как инфляция, отсутствие финансовых ресурсов, высокие кредитные ставки банков, неплатежеспособность заказчиков, высокий экономический риск и др. Особые трудности в создании и использовании инвестиций связаны с нарушением нормальных экономических, управленческих и других связей в цикле «наука–техника–производство–применение», в результате чего экономический цикл жизни техники растягивается.

Анализ жизненного цикла «наука–техника–производство–применение» показывает, что наибольшая прибыль от инноваций достигается на этапе цикла «применение», а уменьшение ее происходит по мере насыщения потребителей уже устаревшей техникой. Поэтому необходимо ускорение смены жизненного цикла инноваций на всех его этапах, чтобы превзойти конкурентов в использовании достижений НТР, производстве высокотехнологичной, прИБЫЛЬНОЙ и ликвидной продукции. Для оценки экономических и социальных результатов инвестиционно-инновационной активности можно использовать следующую систему показателей: 1) сближение размеров национальных инвестиций в НИОКР и в собственное производство; 2) доля инновационной наукоемкой продукции в общем объеме ВВП; 3) количество патентов и лицензий (в расчете на 1000 жителей); 4) влияние инноваций на эффективность использования производственных факторов предприятий (повышение технической вооруженности и производительности труда, фондоотдачи, наукоемкости продукции и др.); 5) воздействие инноваций на результаты

⁴² Российский статистический ежегодник. 2010. – М.: Росстат, 2010. – С. 569 – 570.

⁴³ Экономическая теория: истоки и перспективы. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 804.

производственной и финансовой деятельности предприятий (на рост объема продаж инновационной продукции и его долю в общем объеме продаж, увеличение массы прибыли от реализации инновационной продукции и др.).

Для выбора наиболее эффективных направлений инвестиционно-инновационной активности необходим научно обоснованный менеджмент, который содержал бы постановку цели и выбор стратегии, а также стадии планирования, определения условий и организации, исполнения и руководства. Центральное место при этом принадлежит выбору правильной цели и инновационной стратегии. Именно от этого зависит определение наиболее целесообразных направлений экономической и научно-технической политики, основанной на долгосрочном прогнозировании развития страны, учет совокупности внешних и внутренних факторов, ресурсных ограничений в макро- и микроэкономике при решении триединой проблемы: «что», «как» и «для кого» производить необходимые для потребителей и общества товары? Для этого используются межотраслевая модель В.В. Леонтьева «затраты–выпуск», эффект мультипликатора и акселератора Дж.М. Кейнса, формула производственной функции Кобба-Дугласа, усовершенствованная Б. Кларком и Э. Денисоном.

Главным фактором роста продукции и национального дохода в условиях НТР является повышение производительности труда. Выбранные в качестве приоритетов экономического развития страны отрасли должны отвечать следующим принципиальным требованиям: а) производить конкурентную высокотехнологичную продукцию; б) удовлетворять инвестиционный и инновационный спрос других отраслей; в) иметь сравнимый с мировым технологический уровень производства. Сегодня к таким производствам в известной мере можно отнести отдельные предприятия и отрасли машиностроения, приборостроения, электронной промышленности, авиа- и судостроения.

Мощным инновационным фактором ускорения экономического роста (ЭР) выступает НТР, которая направлена на реализацию базисных инноваций пятого поколения и охватывает буквально все факторы ЭР. Однако использование достижений НТР возможно лишь при переходе к рыночным отношениям, обоснованной инновационно-инвестиционной политике, нацеленной на преодоление кризисных явлений и стабилизацию экономики, обеспечение ее интенсивного роста. Решение данных назревших проблем требует как адекватной ценовой, кредитной, налоговой, инвестиционной политики, активного использования рыночных методов и инструментов, так и прямой государственной поддержки за счет средств консоли-

дированного бюджета. Особое внимание при этом обращается на государственную инвестиционную поддержку инновационного бизнеса предприятий, содействие формированию в стране бизнес-инкубаторов, технопарков, технополисов, наукоградов и других звеньев современной инновационной инфраструктуры, подготовку и переподготовку инновационных менеджеров, улучшение правовой базы инновационной деятельности. При этом учитывается (принимая во внимание особенности России) опыт организации научных парков в других странах, которые можно условно свести к трем основным моделям: американской (США, Великобритания), японской (Япония) и смешанной (Франция, ФРГ).

Важная роль в активизации инвестиционно-инновационной деятельности принадлежит крупным инновационным проектам по приоритетным направлениям НТР, освоению новых видов продукции. Для этого в России создан Фонд производственных инноваций, который принимает участие в разработке, экспертизе, конкурсном отборе и реализации инновационных проектов, в подготовке и освоении производств новых видов продукции. В федеральной инвестиционной программе для данного фонда отдельной строкой выделяются государственные инвестиции в рамках государственных централизованных капитальных вложений. Инвестиции фонда, направленные на поддержку проектов, включенных в состав федеральных целевых программ, осуществляются как на безвозмездной, так и на возмездной основе. Данные проекты выполняются по шести приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий: а) информационно-телекоммуникационные системы; б) индустрия наносистем и материалов; в) энергетика и энергосбережение; г) живые системы; д) рациональное природопользование; е) безопасность и противодействие терроризму. Поскольку инновационные инвестиции связаны с повышенным риском, особое значение приобретают наиболее важные методы его предупреждения и минимизации: а) страхование, связанное с образованием страхового фонда; б) резервирование средств, предполагающее самострахование предпринимателей путем создания резервных фондов непосредственно в самом хозяйствующем субъекте; в) диверсификация, означающая распределение инвестируемых средств и рисков между различными объектами вложения, которые не связаны между собой; г) лимитирование, включающее установление ограничений (как сверху, так и снизу), способствующее уменьшению степени риска.

§3. Иностранные инвестиции и инновации в современной России

Современный этап глобализации мировой монополистической экономики характеризуется ускорением процесса международной миграции капитала. Привлечение иностранных инвестиций в экономику России отражает эту мировую закономерность, связанную с углублением международного разделения труда, развитием мировых рынков капитала, труда, товаров и услуг.

Международная миграция капитала, означающая помещение за границей средств, приносящих собственнику денежные доходы и другие выгоды, имеет ряд экономических причин: а) перенакопление капитала в стране-экспортере (так называемое золотое ожирение) и возможность его более прибыльного применения не в своей стране, а в другой; б) наличие в странах – импортерах капитала более дешевого сырья и рабочей силы; в) интернационализация производства при несовпадении спроса на капитал и его предложения в различных странах; г) возможность увеличения вывоза товаров и др., что нашло свое выражение в теории жизненного цикла товаров Г. Вернона.

Выяснением сущности, причин и последствий международной миграции капитала занимались многие ученые, представляющие различные направления и школы экономической науки: А. Смит, Дж.Ст. Милль, К. Маркс, Дж.М. Кейнс, Э. Хекшер, Б. Улин, Дж. Тобин, Ч. Киндлебергер, С. Хаймер, Дж. Даннинг и др. Как показывает международный опыт, ни одно государство при формировании рыночной экономики не могло обойтись без внешних инвестиций. Показательно, что за последние 10–15 лет темпы прироста объемов заимствований на международном рынке капитала были в 1,6–1,7 раза выше темпов прироста мировой торговли и в 1,3 раза – мирового валового продукта.

Основная масса мировых инвестиций (75%) направляется в США, Европу и прочие развитые страны, а в развивающиеся и другие страны – 25%. Главная роль в вывозе капитала принадлежит США, ЕЭС и Японии. Растет вывоз капитала и из новых в индустриальном отношении быстро развивающихся стран Азии и Латинской Америки. Большая часть инвестиций приходится на транснациональные корпорации, а также международные финансовые организации (МБРР, МВФ, МБ, МФК, ЕБРР и др.), крупные коммерческие банки и банковские консорциумы, национальные фонды экономического сотрудничества с зарубежными странами и др. В современном мире экспорт капитала осуществляется как по государственной, так

и по частной линиях, на двусторонней и многосторонней основах, на коммерческих и льготных условиях. По целевому назначению это может быть государственная помощь развитию экономики, кредиты на осуществление инвестиционных проектов, техническая помощь, экспортные кредиты, облигационные займы и др. Международная практика показывает, что более жесткие условия займов и кредитов предлагают частные банки и государственные организации при кредитовании экспортных поставок. С точки зрения обычных коммерческих условий (срок кредита, уровень процентной ставки) наиболее предпочтительными являются кредиты международных финансовых организаций. С учетом этого и осуществляется политика России по привлечению инвестиций.

Государственное регулирование инвестиций включает в себя как национальный, так и международный аспекты. В современных условиях инвестиционный процесс представляет собой единое целое, состоящее из двух основных частей – национальной и международной. Этому соответствует и его правовое регулирование, при котором инвестиционное право включает в себя национальное и международное право. Цель государственного регулирования внутренних и иностранных инвестиций состоит прежде всего в том, чтобы создать благоприятные условия для инвесторов. Однако в настоящее время российские банки слабо участвуют в инвестиционном кредитовании реальной экономики. Показательно, что отношение капитала, активов и кредитов к ВВП в нашей стране значительно ниже, чем в развитых странах. Так, отношение темпа роста капиталов в российских банках к ВВП в 4–5 раз ниже, чем в развитых странах, отношение роста активов банков к ВВП соответственно ниже в 2,5–5 раз, а отношение кредитов частного сектора к ВВП ниже в 4,5–7 раз. В данных условиях возрастает роль иностранных инвестиций в экономику страны. Поскольку в России отсутствует своя научно обоснованная система оценки инвестиционного климата в стране и в ее отдельных регионах, то иностранные инвесторы в основном ориентируются на оценки зарубежных консалтинговых фирм, осуществляемые по международным стандартам. При этом используются такие показатели, как политическая и социальная стабильность, уровень риска, динамика экономического роста, степень либерализации внешнеэкономической сферы, наличие развитой промышленной и транспортной инфраструктуры, развитой банковской системы и телекоммуникаций, наличие рынка дешевой квалифицированной рабочей силы и др. В настоящее время по ряду данных показателей Россия уступает многим странам мира, что тормозит приток иностранных инвестиций.

Среди различных негативных факторов, характеризующих инвестиционный климат в стране, можно выделить следующие: а) нестабильность условий инвестиционной деятельности; б) слабое участие кредитно-финансовой национальной системы в инвестировании реального сектора экономики; в) недостаточное развитие рыночной инфраструктуры; г) высокий уровень банковского процента и налогообложения; д) низкая платежеспособность населения; е) слабая профессиональная подготовка работников кредитно-финансовой сферы; ж) высокий уровень политических и криминогенных рисков, бюрократизм и излишнее вмешательство государства в инвестиционную деятельность и др.

Вместе с тем в России действуют и благоприятные факторы для активизации деятельности иностранных инвесторов: а) значительный экономический, природный и научно-технический потенциал страны; б) положительные меры государства по макроэкономической стабилизации, регулированию инвестиционной деятельности, ее организационно-правовому обеспечению; в) регулирующая деятельность Центробанка в части эмиссии, ставок рефинансирования, нормативов резервирования и др.; г) обоснованный подход к управлению финансами, формированию золотовалютных запасов и стабилизационного фонда, определению общего размера государственного долга, к дальнейшей либерализации экономики в связи со вступлением страны в международные экономические и финансовые организации и др.

Улучшение инвестиционного климата в России может быть достигнуто только в условиях политической и экономической стабильности, проведения обоснованной бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики, а также совершенствования регулирующей роли государства в инвестиционном процессе. Иностранные инвестиции в экономику РФ осуществляются в следующих формах: а) создание российского юридического лица совместно с российскими и иностранными инвесторами либо полностью принадлежащего иностранному инвестору; б) создание на территории России филиалов иностранных юридических лиц; в) осуществление инвестиционной деятельности иностранными физическими лицами без образования юридического лица; г) приобретение доли участия (вклада) в уставном капитале действующего юридического лица; д) приобретение вещных прав на недвижимое имущество в соответствии с российским законодательством; е) приобретение ценных государственных бумаг и ценных бумаг российских юридических лиц (кроме акций); ж) приобретение для целей инвестиционной деятельности иного имущества, в том числе прав собственности на приватизируемое

государственное или муниципальное имущество, или имущественных прав на интеллектуальную собственность; з) предоставление инвестиционного кредита, в том числе в натуральной форме, для финансирования инвестиционных проектов; и) о существовании лизинговой деятельности на территории России и др.

При стимулировании притока иностранного капитала в Россию важно иметь в виду следующее: а) в каких видах и в какие отрасли в первую очередь следует привлекать капитал; б) в какие сферы приток капитала должен быть подконтролен и ограничен; в) в какой мере на объем, структуру и виды инвестирования влияет внутренняя и внешняя обстановка.

Хотя сильное дестабилизирующее воздействие на объем и структуру инвестиций оказал дефолт в августе 1998 г., объем иностранных инвестиций в экономику России за 2000–2009 гг. вырос с 10,9 до 81,9 млрд долл. США, в том числе прямых инвестиций – с 4,4 до 15,9 млрд долл. США. Однако доля прямых инвестиций за этот период снизилась. Основная масса иностранных инвестиций поступила в промышленность, в том числе в топливную и нефтеперерабатывающую, в черную и цветную металлургию, а также в торговлю и общественное питание. Отсюда следует, что отраслевая структура иностранных инвестиций характеризуется их узкой направленностью. Основная доля приходится либо на экспортно-ориентированные отрасли (нефтехимия, горнодобывающая промышленность, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность), либо на сверхприбыльные проекты с малым сроком окупаемости (торговля, общественное питание, пищевая промышленность, телекоммуникации, услуги и др.).

Среди основных стран-инвесторов можно выделить Люксембург, Нидерланды, Великобританию, Кипр и Германию, на которые приходится 37,5% общего объема инвестиций. Крайне мал размер инвестиций в экономику России США, Франции, Швейцарии, Австрии, а также стран СНГ. Больше всего иностранных инвестиций приходится на Москву и Московскую область (42,4%), Санкт-Петербург и Ленинградскую область (28%), Тюменскую область (14,4%), Сахалинскую область (9,7%), Красноярский край (4%). Такое неравномерное отраслевое и региональное распределение иностранных инвестиций, ориентированное на Москву и районы добычи нефти и газа, отражает диспропорциональное состояние транзитивной экономики России.

Из трех основных видов иностранных инвестиций (прямых, портфельных и прочих) особую роль играют прямые (ПИИ). Однако на них в 2009 г. приходилось всего 24,8% общего объема инвести-

ций, на прочие инвестиции (в основном торговые кредиты) – 79,5, а на портфельные – 1,1%⁴⁴. Имеет место особая перспективность ПИИ, ибо именно они в большей мере содействуют инновационному обновлению основных фондов предприятий, увеличению экспорта продукции и услуг, импорту передовых технологий, интеграции российской экономики в мировое хозяйство. Среди основных путей привлечения ПИИ в экономику России можно выделить следующие: совершенствование нормативно-правовой базы для иностранных инвесторов с учетом стратегических интересов России; более равномерное привлечение иностранных инвестиций в регионы, совершенствование их отраслевой структуры, создание системы страхования иностранных инвестиций и др.

Важный фактор улучшения инвестиционного климата в России – это совершенствование экономических и организационно-правовых форм деятельности иностранных инвесторов, в частности деятельности совместных предприятий (СП) с участием иностранного капитала, которые образуются путем долевого участия при покупке акций и других ценных бумаг. В 2009 г. число организаций с участием иностранного капитала, выпускающих продукцию и оказывающих услуги, составило более 19,9 тыс., среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) – 3,2 млн человек, оборот – 19792 млрд руб.⁴⁵ При сравнительно незначительном росте числа данных организаций и несколько большем росте численности работников более быстрыми темпами возрастал фонд заработной платы и объем продукции. Однако в целом роль и место СП в экономике России все еще незначительны. Основная масса СП организаций приходится на промышленность, торговлю и общественное питание, гораздо меньше они развиты в сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, науке и сфере научного обслуживания.

В процессе иностранного инвестирования в экономику России в ней образуется новый структурный элемент – сектор иностранных инвестиций. Являясь многоотраслевым конгломератным объединением иностранных бизнес-единиц, он имеет устойчивые взаимосвязи с мировым рыночным хозяйством и опосредованные – с российским бизнесом. Формирование в результате иностранных инвестиций в экономике России особого сектора как обособленного структурного звена приводит к тому, что эффект мультипликатора от инвестиций иностранных бизнес-единиц в большей мере получает мировая, а не российская экономика. В этих условиях экономическая стратегия

⁴⁴ Российский статистический ежегодник. 2010. С. 691.

⁴⁵ Там же. С. 363.

государства должна быть такова, чтобы способствовать тем интеграционным процессам в российской экономике, которые приводят к стиранию границ данного особого сектора на качественно новом для российского капитала инновационном уровне. Государственное регулирование деятельности иностранных инвесторов должно отвечать национальным приоритетам, идти в направлении усиления инвестиционно-инновационной составляющей национального хозяйства, создания условий для производства и экспорта конкурентной высокотехнологичной и наукоемкой отечественной продукции.

§4. Стратегия государственного регулирования инновационной деятельности

Любая страна, стремящаяся завоевать авторитет и влияние в мире, обязана создать мощную и высокоэффективную инновационную систему, питающую прогрессивными нововведениями, «живительными соками» все органы и клеточки общественного организма. Наличие такой системы позволит обеспечить высокую и устойчивую конкурентоспособность национальной экономики, динамичный рост ВВП и благосостояния народа, обоснованную уверенность граждан в своем завтрашнем дне.

В последние годы в России наметилось некоторое оживление инновационной деятельности. Заметно увеличился инвестиционно-финансовый «рацион питания» инновационной сферы, значительно модернизировалась ее организационно-хозяйственная структура, улучшилось законодательное регулирование инновационных процессов и т.д. Даже кризисные процессы 2008–2009 гг. не смогли существенно погасить «пыл» многих участников инновационной деятельности, которые все чаще рассматривают инновации как важное средство антикризисного управления. Есть все основания полагать, что значимость данной проблемы с каждым днем все шире и глубже осознается представителями политических, предпринимательских, научных и иных кругов.

Однако, несмотря на отмеченные позитивные сдвиги, в нашей стране сохраняются недостаточные масштабы и темпы развития инновационной системы, не отвечающие реальным возможностям и амбициям такой гигантской и богатой державы, как Россия.

У нас пока еще окончательно не сформирована единая, всесторонне обоснованная, комплексная и ясная стратегия инновационного развития страны. Сохраняется очевидный дефицит инвестиций для

создания и распространения нововведений. На низком уровне находится мотивация многих субъектов инновационной деятельности. Особое опасение вызывает инновационная «заторможенность» большинства высокотехнологичных отраслей экономики. Имеет место значительная распыленность инновационных процессов и соответствующих ресурсов. Одновременно наблюдается заметная рассредоточенность государственного управления инновациями, чрезмерная децентрализация, параллелизм и дублирование управленческих функций.

Для того чтобы исправить сложившуюся ситуацию и обеспечить инновационное оздоровление российского общества, необходимо прежде всего существенно активизировать и «модернизировать» деятельность государства по регулированию и развитию инновационной сферы.

Ключевое значение здесь имеет создание дееспособной национальной стратегии инновационного развития, призванной значительно ускорить, стабилизировать и «сбалансировать» движение России по пути ее прогрессивного обновления.

Указанную стратегию в общем виде следует рассматривать как определенную совокупность основополагающих и долговременных общенациональных целей и задач инновационной деятельности, базовых принципов ее организации, оптимальных путей и способов создания, распространения и использования нововведений, важнейших направлений развития и реформирования сферы инноваций.

Из инновационной стратегии государства должны непосредственно «вытекать» разнообразные программы и проекты, предусматривающие создание, распространение и применение нововведений в различных областях жизнедеятельности нашего общества.

Мы полагаем, что главной «миссией» государственной инновационной стратегии и «вытекающих» из нее программ является формирование в нашей стране мощного и динамично развивающегося инновационно-хозяйственного потенциала, основу которого должна составить развернутая система особых «точек» инновационного развития.

Эти «точки» следует сформировать во всех отраслях экономики и во всех регионах России на базе уже существующих или вновь создаваемых хозяйственных образований инновационного профиля (наукоградов, особых экономических зон, специализированных инновационных корпораций, государственных научных и научно-производственных центров, технопарков, передовых предприятий).

Указанные инновационно-ориентированные образования при надлежащей инвестиционной, правовой, организационной, инфор-

мационной и иной поддержке со стороны государства и частного бизнеса призваны стать своего рода инновационными «локомотивами», «везущими» за собой по инновационному пути развития всю экономику России.

Процесс формирования вышеотмеченных инновационных «точек» нельзя ограничивать рамками отраслей или регионов, характеризующихся в данный момент повышенной коммерческой привлекательностью. Следует признать недопустимой ситуацию, когда нововведения и требуемые для их создания инвестиционные ресурсы «тяготеют» к сырьевым отраслям, финансовой сфере, сфере обращения, капиталонасыщенным мегаполисам, где часто имеются более благоприятные условия и уже испытанные «технологии» быстрого и не всегда законного получения дополнительных доходов.

В настоящее время интересы глубокого и всестороннего оздоровления нашей экономики, обеспечения устойчивого и многофакторного экономического роста требуют от государства преимущественного инновационного развития реального сектора экономики, и в первую очередь его высокотехнологичных отраслей (электротехнической, электронной, авиационной и автомобильной промышленности, станкостроения, приборостроения, транспортного и энергетического машиностроения и др.). Их состояние напрямую влияет на «жизнеспособность» нашей страны и перспективы ее превращения в могучее, процветающее и авторитетное государство.

Для успешного решения этой стратегической задачи государству в первую очередь следует значительно увеличить финансовую поддержку упомянутых высокотехнологичных сегментов экономики.

Одновременно государство, применяя различные находящиеся в его распоряжении хозяйственные рычаги (налоги, бюджетные субвенции, субсидии и ссуды, нормы амортизации, госзаказы и т.д.), должно обеспечить существенное повышение инновационно-инвестиционной активности частного бизнеса в вышеназванных сегментах.

Государству необходимо сделать все возможное, чтобы указанный бизнес ограничил свою чрезмерную активность в наиболее «популярных» сейчас сферах «сырьевого предпринимательства», торгового посредничества, финансовых спекуляций и уделит больше внимания развитию наукоемкого и высокотехнологичного производства.

Разумеется, при разработке и реализации государственной инновационной стратегии никогда нельзя забывать о поддержке и стимулировании инновационных процессов во всех других отраслях экономики, включая отмеченные выше сырьевую, торговую и финансо-

вую сферы. Здесь прежде всего важно обеспечить общегосударственную сбалансированность инновационных процессов и соответствующих инвестиционных потоков, инновационно-инвестиционную «гармонию», не совместимую с гипертрофированным хозяйственным «культом» отдельных отраслей.

Создавая государственную инновационную стратегию, крайне важно сделать ее по-настоящему комплексной, всесторонне сбалансированной, активно стимулирующей и интегрирующей инновационные процессы в различных сферах жизнедеятельности нашего общества. В противном случае мы не вправе рассчитывать на возникновение особой инновационной синергии, которую можно рассматривать в качестве своеобразного резерва для дальнейшего развития и обновления социального «организма».

Государственная инновационная стратегия должна быть «несущей конструкцией» всего сложного механизма государственного управления инновационными процессами. На ее основе следует формировать аналогичные отраслевые и региональные стратегии инновационного развития, а также инновационную стратегию частного бизнеса.

В указанной связи важнейшее значение приобретает комплекс задач, предусматривающих действенное согласование инновационных интересов государства и частного капитала.

В данном случае прежде всего необходимо, чтобы государство не использовало свою инновационную стратегию и средства ее реализации для грубого вмешательства в инновационные процессы, осуществляемые частным бизнесом.

Но в то же время нельзя допустить, чтобы инновационная деятельность частных собственников подрывала единство и целостность национальной инновационной системы, приводила к появлению хозяйственных диспропорций в процессе создания и распространения инноваций, к монополизации условий и результатов инновационной деятельности, к нарушению прав интеллектуальной собственности и т.д.

В целях успешного разрешения неизбежных в этом случае противоречий государство должно обеспечить приоритетную прямую и косвенную поддержку тех представителей частного бизнеса, деятельность которых в наибольшей степени корреспондирует с общегосударственной инновационной стратегией.

Параллельно государству необходимо использовать все доступные ему экономические, правовые, политические, идеологические и другие средства для всемерного повышения социальной ответственности частного бизнеса, занятого инновационной деятельностью.

Это приведет к тому, что представители данного бизнеса будут принимать более обоснованные и взвешенные хозяйственные решения, отвечающие не только их локальным интересам, но и интересам инновационного развития всей нашей страны, отраженным в государственной инновационной стратегии.

В интересах обеспечения необходимой «связи времен» и хозяйственной «преемственности» очень важно, чтобы инновационная стратегия государства четко взаимодействовала с ранее устоявшимися экономическими процессами и традиционными, уже освоенными технологиями.

При создании рассматриваемой стратегии в качестве «строительного материала» целесообразно использовать различные уже имеющиеся программы и проекты, так или иначе регулирующие процесс инновационного развития нашего общества.

Среди них прежде всего обращают на себя внимание следующие программные документы: федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса на 2007–2012 гг.», «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.», «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г.», «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г.», «Приоритетные направления развития науки, технологий техники Российской Федерации», «Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.», программа «Национальная технологическая база на 2007–2011 гг.», программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 гг.», государственная программа «Мировой океан» и ее подпрограмма «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 гг.», программа «Развитие и инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 гг.», государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», государственная программа поддержки инновационной деятельности «Старт», финансируемая государственным Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.».

Несмотря на обилие перечисленных программных документов, ни один из них по своим масштабам и содержанию не может рас-

смагиваться в качестве государственной инновационной стратегии, что лишний раз подчеркивает необходимость скорейшего создания последней. Кроме того, нельзя не заметить слабой взаимосвязи и очевидной несогласованности большинства указанных программ друг с другом, что существенно затрудняет формирование единой инновационной стратегии государства.

Характеризуемая инновационная стратегия призвана служить фундаментом, «ключевым» ориентиром для разработки и проведения государственной инновационной политики, которая представляет собой комплекс общегосударственных практических мер, направленных на текущее регулирование инновационных процессов в обществе.

Инновационную стратегию государства, всю его деятельность по управлению инновациями следует «проектировать и строить» в строгом соответствии с действующим законодательством. Проводимые инновационные мероприятия должны отвечать существующим правовым нормам и органично «подкрепляться» ими.

Параллельно существует необходимость постоянного обновления и «модернизации» самого законодательства, которое должно своевременно «фиксировать» и стимулировать позитивные инновационные сдвиги в обществе.

В последние годы процессы инновационной деятельности в нашей стране так или иначе регулировались различными нормативно-правовыми актами законодательной и исполнительной власти федерального и местного значения. Например: Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 19.07.2007 №195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»; Федеральный закон от 25.12.2008 №284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии».

Перечисленные нормативные акты, не говоря уже о правовых нормах более низкого «ранга», в основном предназначены для локального регулирования отдельных видов и сторон инновационной деятельности (интеллектуальной собственности, НИОКР, информационного обмена и т.д.). Указанные акты далеко не всегда должным образом связаны между собой, а в ряде случаев даже противоречат друг другу.

По нашему мнению, отмеченные обстоятельства можно считать важным аргументом в пользу создания единой, целостной, всесторонне интегрированной и относительно самостоятельной системы

(отрасли) специального права, регулирующего инновационную деятельность. Другим не менее важным аргументом здесь выступает неуклонное и активное возрастание масштабов, сложности, динамизма и взаимозависимости самих инновационных процессов, требующих комплексного, многоуровневого подхода к их правовому регулированию.

В рамках вышеупомянутой новой отрасли права базовым правовым регулятором, выполняющим основные системообразующие функции, может стать специальный Кодекс инновационной деятельности РФ. К нему следует «привязать» все другие нормативные акты, обеспечивающие регулирование отдельных сторон и направлений инновационной деятельности.

Данный кодекс призван регулировать правоотношения, имеющие общее значение для всех субъектов, занимающихся разработкой, распространением и применением инноваций в различных сферах жизнедеятельности нашего общества.

Немаловажной функцией рассматриваемого кодекса станет усиление «межотраслевой» интеграции уже существующего законодательства, применяемого в сферах НИОКР и развития информационных технологий, в области защиты интеллектуальной собственности и авторских прав, в патентно-лицензионной сфере и т.д.

Описанную нами интеграцию и консолидацию правового механизма инновационной сферы можно провести и без принятия специального кодекса. Альтернативным вариантом здесь будет включение в уже действующий ГК РФ специального раздела или даже части, посвященной общим вопросам правового регулирования инновационной деятельности во всех сферах нашего общества.

В связи с вышеизложенным мы приветствуем вступление в силу с 1 января 2008 г. IV части ГК РФ, посвященной регулированию отношений интеллектуальной собственности. Но, для того чтобы эта часть ГК смогла стать ведущим звеном требуемой правовой «модернизации» в области создания, распространения и применения инноваций, необходимо расширить и усилить инновационную «составляющую» содержащихся в ней разделов, глав и статей.

Существенным дополнением к IV части ГК мог бы стать Федеральный закон «Об инновационной деятельности в РФ». Проект закона был одобрен Советом Федерации РФ еще 23 декабря 1999 г., но только в марте 2010 г. к его подробному рассмотрению и обсуждению приступила Государственная дума.

§5. Организационно-хозяйственные механизмы государственного управления инновационными процессами в России

Практическая организационно-хозяйственная деятельность государства по управлению инновациями, по реализации государственной инновационной стратегии и политики прежде всего требует постоянного финансового обеспечения.

Важную роль в указанном обеспечении призваны сыграть финансовые ресурсы самого государства. Однако государству не следует брать на себя все расходы по созданию, распространению и применению инноваций. Да это ему и не под силу.

Свое «веское слово» здесь должны сказать также различные частные инвесторы с их значительным ресурсным потенциалом и экономической заинтересованностью в проведении инновационных преобразований.

Основная задача государственного финансирования в данном случае заключается в том, чтобы «обозначить» приоритетные для общества направления и задачи инновационной деятельности, «заложить» ресурсный фундамент для создания инновационных точек экономического роста, обеспечить совместно с частным бизнесом доленое финансирование наиболее крупных и значимых инновационных процессов и программ, способствовать инновационному «насыщению» коммерчески не привлекательных, но социально значимых отраслей и т.д.

При решении отмеченной задачи на первый план неизбежно выдвигаются многочисленные проблемы рационального использования ограниченных имущественно-финансовых ресурсов государства. Ключевое значение здесь имеет максимизация инициируемых государством инновационных эффектов (производственного, научно-технического, социального, политического и др.) при экономии необходимых для этого государственных расходов.

В целях повышения эффективности государственного управления инновациями очень важно существенно «модернизировать» бюджетное финансирование, усилив его инновационную направленность. Следует неуклонно увеличивать объем и долю инвестиционных (капитальных) бюджетных расходов. При этом в структуре последних необходимо постоянно уменьшать удельный вес так называемых поддерживающих инвестиций (идущих, например, на обеспечение жизнедеятельности убыточных предприятий) и увеличивать долю инновационно-развивающих инвестиций, способствующих обновлению производства, развитию высоких технологий и т.д.

При управлении инновационными процессами в целях повышения активности их участников государству следовало бы также последовательно уменьшать налогообложение наиболее активных участников инновационной деятельности, предусматривать для них ускоренную амортизацию основных фондов и т.д. Происходящее при этом первоначально некоторое сокращение бюджетных доходов впоследствии с избытком окупится за счет обновления производства и повышения его эффективности, ведущих к общему увеличению налогооблагаемой базы.

На наш взгляд, важным орудием государственного управления инновациями призван стать Стабилизационный фонд РФ, а точнее, созданные на его основе в 2008 г. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Российское государство должно решительно отказываться от разнообразных «пассивных» схем использования данных фондов, индифферентных по отношению к проблемам инновационного преобразования нашего общества. Большинство таких схем фактически навязываются России ее зарубежными конкурентами, проявляющими нарастающую озабоченность по поводу усиления позиций нашей страны на мировой «арене».

Конечно же, размещение средств указанных фондов на валютных депозитах Центрального Банка РФ, их конвертация в ценные бумаги иностранных государств в известной степени помогают ограничить текущую инфляцию, предотвратить инфляционное обесценивание накопленных в этих фондах финансовых ресурсов.

Но наибольший оздоровительно-стабилизирующий эффект можно получить только в том случае, если средства Резервного фонда и особенно Фонда национального благосостояния станут активно использоваться для инновационного развития, обеспечивая тем самым устойчивый и многофакторный экономический рост, долговременную стабильность нашего общества.

Важной задачей государственного управления инновациями является дальнейшее развитие организационно-хозяйственной структуры инновационной сферы.

Здесь первоочередное значение имеют укрепление и расширение системы специализированных хозяйственных структур инновационного профиля (отраслевых и межотраслевых), участвующих в создании, распространении и применении инноваций.

Государству следует всемерно поддерживать создание и функционирование данных образований, которые в свою очередь должны активно претворять в жизнь государственную инновационную стратегию и политику.

Перечень вышеназванных структурных образований инновационной сферы достаточно широк, но прежде всего в нем надо выделить: наукограды; государственные и иные корпорации инновационного профиля; технопарки; особые экономические зоны (и входящие в их состав технико-внедренческие зоны); государственные научные центры; федеральные научно-производственные центры; федеральные центры науки и высоких технологий; Российский фонд фундаментальных исследований; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; бизнес-инкубаторы; центры трансфера технологий; венчурные фонды и компании (включая Российскую венчурную компанию); инновационно-технологические центры; федеральные экспериментальные площадки и др.

Государству необходимо постоянно совершенствовать порядок создания и функционирования всех перечисленных организаций, определять и поддерживать рациональные хозяйственно-правовые формы их деятельности, определять наиболее приемлемые схемы налогообложения, предлагать оптимальные варианты построения их внутренней структуры и иные хозяйственные «стандарты», определяемые спецификой различных участников инновационной деятельности.

Постоянное возрастание сложности, комплексности и ресурсоемкости инновационных процессов выдвигает на «повестку дня» задачу усиления народнохозяйственной координации различных участников инновационной деятельности.

Отмеченное усиление, непосредственно вытекающее из самого содержания инновационной стратегии государства, должно инициироваться и поддерживаться как сверху (государственными органами), так и снизу («локальными» участниками инновационной деятельности).

В настоящее время наиболее заметную координирующую роль в инновационной сфере призваны сыграть специально созданные организации, к числу которых прежде всего можно отнести: Ассоциацию «Технопарк»; Союз инновационно-технологических центров России; Национальное содружество бизнес-инкубаторов; Российскую сеть трансфера технологий; Ассоциацию государственных научных центров; Российский фонд технологического развития; Европееко-азиатскую ассоциацию менеджеров по трансферу технологий.

Одновременно с укреплением внутрироссийской координации и интеграции инновационных процессов важное значение имеет развитие международных связей в инновационной сфере. Для этого, в

частности, были созданы специальные организации и механизмы, в числе которых можно, например, выделить: межправительственные комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству; Российско-американский инновационный совет по высоким технологиям; Программа TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) и др.

Вместе с тем, несмотря на большое количество организаций, созданных в структуре российской инновационной системы, пока еще не удастся обеспечить их должную согласованность и четкое взаимодействие. Это в свою очередь негативно отражается на государственной инновационной стратегии и политике, препятствуя формированию ее единства и комплексности.

Главную роль в устранении отмеченной негативной ситуации должно сыграть само государство, призванное выполнять функции ключевого системообразующего интегратора и стимулятора инновационных процессов, опирающегося в своей управленческой деятельности на систему специализированных государственных органов.

В настоящее время среди таких органов прежде всего можно выделить следующие: Министерство образования и науки РФ, в структуре которого созданы Департамент государственной научно-технической и инновационной политики; Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука), Федеральную службу по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент), Федеральное агентство по образованию (Рособразование) и Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами; Совет по реализации приоритетных национальных проектов при Президенте РФ; Правительственную комиссию по вопросам развития промышленности и технологий; Правительственную комиссию по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение; и др.

Приведенный список государственных органов, так или иначе включенных в управление инновационной деятельностью, можно значительно расширить. Для этого в него нужно включить различные внутренние структурные образования, создаваемые в рамках органов законодательной и исполнительной власти как общегосударственного, так и местного значения. Здесь прежде всего имеются в виду соответствующие комитеты и комиссии Совета Федерации, Государственной думы РФ, законодательных собраний субъектов федерации.

Не следует забывать и о разнообразных специализированных департаментах, управлениях и иных подразделениях в не названных выше министерствах, федеральных службах, агентствах и т.д.

Однако наличие большого количества управленческих органов часто сочетается с разобщенностью и несогласованностью их деятельности. Из-за этого государственное управление инновационными процессами излишне распылено и недостаточно интегрировано, имеют место параллелизм и дублирование управленческих функций, особенно заметные на уровне исполнительной власти, и т.п.

В сложившихся условиях представляется весьма уместным создание мощного и авторитетного государственного органа, который бы реально взял на себя основные общегосударственные функции по управлению инновационными процессами и обеспечению необходимой интеграции всех субъектов инновационной деятельности.

Думается, что главными целями и задачами указанного органа могли бы стать:

- разработка (совместно с представителями науки, бизнеса и политики) национальной инновационной стратегии и политики, их нормативно-правовое закрепление;
- подготовка и реализация соответствующих инновационных программ (мероприятий), воплощающих данную стратегию и политику;
- финансовая поддержка отмеченных программ и мероприятий за счет государственных ресурсов;
- привлечение частных инвестиций для реализации отмеченных программ и мероприятий, включая средства российских граждан и иностранных инвесторов;
- обеспечение всесторонней общенациональной интеграции и инновационных процессов и их участников;
- интеграционно-консолидирующая «модернизация» структуры, функций и порядка взаимодействия государственных органов, занятых управлением инновационными процессами;
- регулирование деятельности по развитию организационно-хозяйственной структуры инновационной сферы;
- расширение и укрепление российского рынка инноваций;
- содействие широкому распространению созданных в России инновационных продуктов, в том числе за рубежом;
- организация и проведение внутрироссийского и международного информационного обмена в инновационной сфере;
- всемерная защита прав участников инновационной деятельности;

- содействие развитию технико-внедренческих зон (в рамках ОЭЗ), укрепление их связей с различными организациями за пределами данных зон;

- регулирование экспорта и импорта инноваций при соблюдении приоритета национальных интересов России;

- противодействие теневым хозяйственным процессам в инновационной сфере, ограничение процессов монополизации при создании, распространении и применении нововведений и т.д.

Указанный орган государственного управления инновациями должен иметь статус Министерства или Федеральной службы. В интересах экономии бюджетных ресурсов, необходимых для формирования и функционирования данного органа, целесообразно создать его на базе уже имеющихся государственных структур (например, путем некоторой реорганизации Минэкономразвития, Минобрнауки или Совета по реализации приоритетных национальных проектов при Президенте РФ).

В принципе возможно образование указанного органа в форме особого федерального внебюджетного фонда или даже в виде специализированной государственной корпорации. Однако в этом случае мы получаем структуру с более ограниченными возможностями управления инновационной сферой.

Глава 8

Государственная экономическая политика в отношении АПК

§1. АПК как подсистема макроэкономики, его содержание, структура и функционирование

В современной макроэкономике в процессе ее развития, углубления общественного разделения труда и вертикальной интеграции формируются и получают развитие крупные межотраслевые комплексы (МК). Среди них важное место занимает агропромышленный комплекс (АПК) как крупная подсистема рыночной макроэкономики.

Макроэкономика включает многоуровневую иерархическую структуру. При этом каждый уровень (макро-, мезо-, микроуровень) имеет свою специфику, обусловленную разными целями, ресурсами, путями достижения сбалансирования и эффективности, социально-экономическими последствиями деятельности и др.

АПК включает четыре основные сферы, которые, будучи связаны общественным разделением труда, находятся между собой в производственно-технологическом, социально-экономическом и организационном единстве, должны осуществлять расширенное воспроизводство продуктов питания и промышленных предметов потребления из сельскохозяйственного сырья.

I сфера – ведущая, охватывающая ресурсные отрасли тяжелой промышленности, которые обеспечивают индустриальными средствами производства сельское хозяйство, а также отрасли, осуществляющие сельское строительство и др.; II сфера – центральная, включающая сельское хозяйство; III сфера – завершающая, в которую входят отрасли и предприятия, ведущие заготовки, переработку, хранение, транспортировку и реализацию конечной продукции комплекса, доведение ее до потребителя. В процессе развития АПК в нем постепенно формируется IV сфера, включающая отрасли производственно-технической, социальной, научной и информационной инфраструктур, которые обслуживают все сферы комплекса.

При более подробном рассмотрении структуры АПК в его составе можно выделить отдельные крупные блоки, в том числе: а) блок по производству и реализации продуктов питания, образующий аг-

ропродовольственный комплекс (ПК), на который обычно приходится основная часть конечной продукции комплекса; б) блок по производству и сбыту промышленных предметов потребления из сельскохозяйственного сырья. В рамках этих блоков выделяются специализированные АПК по производству и реализации однородной продукции (сахара, хлопка, льна, вина, фруктов и овощей, молока, мяса, шерсти и др.). Первичным низовым звеном АПК на микроуровне, без которого его функционирование невозможно, являются различные сельскохозяйственные и агропромышленные предприятия (фермерские хозяйства, кооперативы, корпорации и др.), в совокупности образующие территориальные агропромышленные комплексы. К структурообразующим элементам АПК в США, ФРГ, Великобритании и других развитых странах прямо или косвенно относятся группы банков (в частности, сельскохозяйственные и ипотечные), торговые, страховые, информационные фирмы и другие звенья рыночной инфраструктуры, научно-исследовательские, учебные и проектные предприятия, а также соответствующие министерства, парламентские комитеты, советы и комиссии. Критерием отнесения той или иной отрасли к АПК служит степень сопряженности II сферы (сельского хозяйства) с I и III сферами комплекса. АПК и его сферы оказывают многообразное воздействие на экономику страны, социальные, экологические и политические отношения (см. рис. 2).

В США под воздействием монополий уже в конце 1950-х гг. сложился мощный АПК, осуществляющий свою производственную и рыночную деятельность в форме агробизнеса. В 1986 г. в АПК производство условно чистой продукции достигало 701,5 млрд долл. США, а его доля в ВВП составила 16,6%. В отраслях АПК было занято 17,9% рабочей силы США. В сельском хозяйстве насчитывалось 2214 тыс. фермерских хозяйств. Они ведут производство на основе собственного капитала и кредитов, с применением, в случае необходимости, наемного труда, доля которого в общей численности среднегодовых занятых в сельском хозяйстве составляет примерно 35%⁴⁶.

⁴⁶ Современные Соединенные Штаты Америки: Энцикл. справочник. – М.: Политиздат, 1988. – С. 181, 184.



Рис. 2. Роль и место АПК в стране⁴⁷

Несколько позже (в конце 1960-х – начале 1970-х гг.) сформировался АПК в большинстве капиталистических стран, а затем в СССР и других странах, входивших в СЭВ. В России в АПК на 1 января 1993 г. сосредоточивалась значительная часть производственных основных фондов народного хозяйства на сумму более 300 млрд руб. (в сопоставимых ценах), было занято 15,6 млн человек, произведено продукции на 559,3 млрд руб. (в фактически действующих ценах). В него входили 77 тыс. предприятий, организаций и объединений (колхозов, совхозов, промышленных, торговых, заготовительных и снабженческих предприятий, агрофирм, крестьянских (фермерских) хозяйств и др.⁴⁸. Особая роль в АПК принадлежала сельскому хозяйству, которое получало товары от 90 отраслей I сферы комплекса и снабжало своими товарами 80 отраслей народного хозяйства.

В условиях переходной кризисной экономики России АПК претерпел существенные изменения, которые охватили материально-

⁴⁷ Источник: Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении валового внутреннего продукта России: Материалы Первого Всероссийского конгресса экономистов-аграрников (14–15 февраля 2005 г., г.Москва). – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2005. – С. 13.

⁴⁸ Народное хозяйство Российской Федерации. – М., 1992. – С. 394, 395.

технические, социально-экономические, организационные и другие показатели его деятельности. За последние годы в АПК получили развитие негативные процессы: уменьшение объемов производства и реализация продукции растениеводства и животноводства; разрыв экономических связей между центром и регионами, между регионами, отраслями и хозяйствами; усиление диспропорций между отраслями и сферами АПК; диспаритет цен на промышленные и сельскохозяйственные товары; сокращение объемов инвестиций, поставок техники, минеральных удобрений, кормов и др.

За 1990–1995 гг. объем валовой продукции сельского хозяйства уменьшился на 33%, в том числе в более товарных сельскохозяйственных предприятиях – на 51%. Сокращение сырьевой базы отраслей промышленности, входящих в III сферу АПК, ухудшение материально-технического снабжения привели к уменьшению их продукции: в пищевой промышленности – на 48% (пищевкусовой – на 39, мясной и молочной – на 61%), в таких ведущих отраслях легкой промышленности, как текстильная, швейная, кожевенная, меховая и обувная, – на 81%⁴⁹. За этот же период физический объем продажи потребительских товаров сократился на 12%, в том числе продовольственных – на 20%⁵⁰.

Резкое уменьшение продукции сельского хозяйства и АПК требует соответствующих мер, чтобы решить продовольственную проблему и обеспечить продовольственную и сырьевую безопасность страны. Последнее крайне важно, поскольку в России АПК не переведен на индустриальную основу и диспропорционален, а сельское хозяйство мелкотоварно и носит экстенсивный характер. Показательно, что в стоимости продукции АПК в России доля продукции сельского хозяйства составляет 70–80%, что в семь–восемь раз больше, чем в США.

Глубокий и затяжной кризис АПК, охвативший его экономическую, социальную и политическую стороны, вызвал необходимость проведения аграрной реформы. Она включает земельную реформу, приватизацию предприятий АПК, развитие рыночной инфраструктуры комплекса, его структурную перестройку и др. Опережающий рост должны получить I, III, IV сферы АПК, кризисное положение которых затрудняет воспроизводство в сельском хозяйстве, снижает возможность решения социальных задач его развития. Такой подход позволит улучшить структуру и пропорции АПК, обеспечить более

⁴⁹ Россия в цифрах: Краткий стат. сб. – М.: Госкомстат России, 1996. – С. 317, 231.

⁵⁰ Россия 95: Стат. справочник. – М.: Госкомстат России, 1996. – С. 39.

сбалансированное развитие всех его отраслей и сфер (прежде всего II сферы – сельского хозяйства) по пути индустриализации и интенсификации, повысить производительность труда и увеличить выход конечной продукции комплекса. Без этого невозможно образование емкого внутреннего рынка для всех экономических форм сельского хозяйства, повышение уровня товарности и доходности, благосостояния народа.

В ходе аграрной реформы происходит социально-экономическая институциональная трансформация колхозно-совхозной системы хозяйства. Уже в 1993–1994 гг. численность колхозов и совхозов сократилась с 15,3 до 9,3 тыс., а предприятий новых организационно-правовых форм (товариществ, акционерных обществ, сельскохозяйственных кооперативов, подсобных хозяйств, предприятий и организаций и др.) увеличилась с 11,3 до 17,7 тыс., крестьянских (фермерских) хозяйств – с 49 до 280,1 тыс. с площадью земли более 12 млн га (в среднем по 43 га на одно хозяйство). На долю этих хозяйств приходилось 5,2% сельхозугодий страны и 6,1% пашни, 2% валовой продукции сельского хозяйства. Возросло значение ЛПХ, коллективных садов и огородов, удельный вес которых в валовой продукции сельского хозяйства в 1995 г. достиг 43%⁵¹. Доля же сельскохозяйственных предприятий с государственной формой собственности составила не более 15% сельхозугодий и 12% стоимости произведенной продукции⁵². Крупные преобразования произошли в перерабатывающих отраслях III сферы АПК. В них приватизировано 92% перерабатывающих предприятий, 7,6 – агросервисных, 90% предприятий хлебопродуктов⁵³. В результате социально-экономической трансформации в агропромышленной сфере России складывается многоукладная экономика с разнообразными формами собственности и хозяйства (государственный, акционерный, кооперативный, коллективный, фермерский и др. сектора) как необходимое, объективное условие для перехода АПК от планово-распределительной к рыночной системе хозяйствования, характерной для агробизнеса.

За последние годы экономика АПК улучшилась, обнаружили признаки экономического роста. Это выразилось в увеличении за 2000–2009 гг. продукции сельского хозяйства в 3,4 раза. При этом выросли пищевая промышленность, розничный товарооборот. Укрепилась экономика, улучшилось финансовое состояние многих х о-

⁵¹ Россия в цифрах: Краткий стат. сб. (1996). – С. 316, 332, 335.

⁵² Информационный статистический бюллетень. – М., 1995. – №7. – С. 5, 7.

⁵³ АПК: экономика, управление. – М., 1996. – №8. – С. 7.

зяйств, уменьшилось число убыточных хозяйств, повысилась их рентабельность, которая в 2009 г. достигла 8,4% (в 2003 г. – 2,6%), вырос уровень жизни работников АПК⁵⁴. Однако всего этого недостаточно. По данным ученых-аграрников, лишь при обеспечении не менее 5–7% среднегодовых темпов роста валовой продукции сельского хозяйства, опережении ввода основных фондов над их выбытием в пределах 8–10%, росте производительности труда в два раза, научно обоснованном соотношении цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию возможно расширенное воспроизводство в сельском хозяйстве и выход на уровень самообеспечения по основным видам продовольствия⁵⁵.

§2. Агробизнес – современная организационно-экономическая форма функционирования капитала в АПК

По мере развития АПК и рыночных отношений расширяются и углубляются экономические, технологические и организационные межхозяйственные рыночные связи сельского хозяйства с другими сферами комплекса. На этой основе усиливается проникновение фирм и монополий в аграрную сферу, формируется агробизнес как особая сфера применения капитала. При этом экономические интеграционные связи внутри АПК и вне его опосредуются товарно-денежными отношениями через рынок. Все более широкое применение в условиях агробизнеса получают менеджмент и маркетинг, позволяющие организовать прибыльное производство и сбыт товаров с учетом рыночной конъюнктуры. Как считает известный германский экономист Х.Бергман, вертикальная агропромышленная интеграция, если ее правильно применять, с успехом может быть использована в целях согласований спроса и предложения продукции⁵⁶.

Термин «агробизнес» впервые появился в 1957 г. в книге Дж.Х. Девиса и Р.А. Гольдберга «Концепция агробизнеса». Авторы определяли агробизнес как сумму всех операций по производству и рас-

⁵⁴ Россия в цифрах: Краткий стат. сб. – М.: Росстат, 2010. – С. 245, 425.

⁵⁵ Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении валового внутреннего продукта России: Материалы Первого Всероссийского конгресса экономистов-аграрников (14–15 февраля 2005 гг., г. Москва). – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2005. – С. 9.

⁵⁶ Бергман Х. Разделение труда и специализация сельского хозяйства (пер. с нем.). – М., 1969. – С. 107.

пределению услуг в области снабжения сельского хозяйства (производственных операций на фермах; по хранению, переработке и реализации сельскохозяйственного сырья и предметов потребления, созданных из него в целях максимизации дохода в условиях наиболее полного обеспечения спроса на данную продукцию; и др.).

Агробизнес как экономическая категория рыночной модели хозяйства не ограничивается технологическими и организационными элементами, а выражает вместе с тем определенные экономические отношения между людьми по поводу производства сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации на рынке, включает также цель и методы функционирования АПК в форме агробизнеса, связанные с получением прибыли.

Для современного агробизнеса, особенно в несельскохозяйственных отраслях и фирмах АПК, характерны крупные научно-производственные фирмы, насчитывающие каждая от 10 до 100 тыс. работников и реализующие продукцию на сумму от 5 до 20 и более млрд долл. США. Идет активный процесс концентрации и централизации хозяйственной деятельности на крупных (обычно акционерных) фирмах, играющих ведущую роль в агробизнесе страны. Так, в США две крупнейшие корпорации «Джон Дир» и «Кейс и К^о» контролируют 4/5 всех поставок фермам тракторов и комбайнов. На долю 200 крупнейших корпораций пищевой промышленности (1,7% их общей численности) приходится более 3/5 всей добавленной стоимости в отрасли. Крупные многопрофильные фирмы сосредоточивают в своих руках 2/3 всего розничного товарооборота продовольственными товарами. Эти и другие данные о растущем обобществлении производства и сбыта в АПК свидетельствуют о том, что агробизнес и связанное с ним инвестирование капитала являются весьма прибыльными.

Однако социально-экономические последствия агропромышленной интеграции и агробизнеса весьма противоречивы. С одной стороны, нельзя отрицать, что при этом происходит известное преодоление противоположности между городом и деревней, широкое применение индустриальных технологий в аграрной сфере, рост производительности труда сельских тружеников, повышение уровня их благосостояния, образования и культуры. Но, с другой стороны, индустриальные технологии, особенно применение химических средств и методов, отрицательно влияют на экологию и потребительские свойства сельскохозяйственных продуктов. В качестве реакции развивается так называемое альтернативное земледелие, направленное на увеличение производства экологически чистого продовольствия, вступают в силу законы, ограничивающие исполь-

зование химических средств в земледелии, а также гормонов роста в животноводстве.

Под влиянием крупного капиталистического производства, вторжения рыночных отношений в воспроизводство крестьянского (фермерского) хозяйства происходит длительный и сложный процесс их дифференциации, абсолютного и относительного сокращения численности сельского населения. Крестьянство утрачивает роль основного и самого массового класса общества, расслаивается на социально неоднородные группы: часть крестьян середняков перерастает в капиталистических предпринимателей, а многие крестьяне разоряются, превращаются в сельский пролетариат или переезжают в города. И это в условиях, когда в США государственные субсидии в доходах фермеров в 1992 г. достигли 30%, в Швеции и Финляндии – 71, в Швейцарии и Японии – 80%.

При агробизнесе на всех стадиях агропромышленного производства, материально-технического снабжения, переработки и реализации аграрной продукции активную роль играют промышленные, транспортные и торговые фирмы, банки, страховые компании, которые, стремясь к максимизации прибыли, способствуют росту издержек производства продукции комплекса и повышению ее цены. При этом доля фермеров, оказавшихся в жестких тисках цен и издержек, в розничной цене их продукта, в отличие от монопольных посредников, весьма мала. Показательно, что уже в 1930-е гг., по данным профессора Н. Макарова, из возможных доходов фермерского хозяйства, реализуемых на оптовых биржах США, только 35% шло фермеру, а остальные 65% присваивали железнодорожный, элеваторный, ирригационный, финансовый и торговый капиталы⁵⁷. С тех пор доля фермеров США в розничной цене ряда их продуктов стала еще ниже. От агробизнеса в наибольшей мере выигрывают не простой фермер и не массовый потребитель, а монополии, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию и производящие готовую продукцию, одежду и обувь из натурального сырья.

При переходе к рынку в России принципиально важно, чтобы закономерный процесс формирования агробизнеса осуществлялся с учетом мирового опыта, его плюсов и минусов, способствовал интенсификации сельского хозяйства на индустриальной основе, эффективному использованию всех ресурсов сельского хозяйства и АПК, решению социальных задач. При этом необходимо иметь в виду, что многие сельскохозяйственные ресурсы ограничены и невосполнимы, органически связаны с состоянием экологии. Поэто-

⁵⁷ Творцы кооперации: Сб. / Сост. Л. Самсонов. – М., 1991. – С. 289.

му при определении масштабов и структуры сельского хозяйства чрезвычайно важна проблема выбора, эффективного решения в рыночных условиях триединой задачи: что, как и для кого производить в системе АПК? В отличие от планово-распределительной экономики, где эти проблемы централизованно решает государство, в рыночной экономике агробизнеса они решаются на принципиально иной основе: через систему цен, налогов, прибылей и убытков, конкуренции с учетом конъюнктуры рынка и требований экологии.

§3. Основные направления инвестиционно-инновационного развития ресурсов и повышения их эффективности в государственных законах и программах развития АПК

При составлении и реализации государственных программ развития сельского хозяйства прежде всего исходят из Федерального закона от 29.12.2006 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Особая роль при этом принадлежит приоритетному национальному проекту «Развитие АПК», который включает в себя три направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе», «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

В Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» сформулированы основные направления государственной аграрной политики. К ним отнесены: 1) поддержание стабильности обеспечения населения российскими продовольственными товарами; 2) формирование и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развитие его инфраструктуры; 3) государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей; 4) защита экономических интересов российских сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках; 5) развитие науки и инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса; 6) устойчивое развитие сельских территорий; 7) совершенствование системы подготовки и переподготовки специалистов для сельского хозяйства.

Для решения данных сложных государственных задач, связанных с проблемой выбора в экономике, используются границы производственных возможностей общества; метод лауреата Нобелевской

премии В.В. Леонтьева, который в 1930-х гг. решал задачу «затраты – выпуск» (input – output) на основе анализа межотраслевого баланса производства и распределения продукта с применением таблиц шахматного типа, аппарата линейной алгебры и компьютерной техники; а также многофакторные модели экономического роста с использованием формулы П. Дугласа и Ч. Кобба (расчет производственной функции) и др.

Сельскохозяйственные и другие предприятия АПК должны производить те товары, которые приносят прибыль, используя при этом наиболее экономичные средства производства и другие ресурсы. Продукт сельскохозяйственного производства определяется по формуле:

$$V = F(W, K, L, A),$$

где:

V – объем сельскохозяйственного производства;

F – функция;

W – природные ресурсы;

K – материально-технические ресурсы (инвестированная рента);

L – трудовые ресурсы;

A – научно-технический прогресс.

Результативность использования непосредственных ресурсов сельскохозяйственного производства и их социально-экономические последствия во многом зависят от совершенства рыночного механизма и государственного регулирования развития аграрной сферы и всего АПК.

В системе ресурсов сельскохозяйственного производства первостепенное значение имеют природные ресурсы. Ведь в этой самой обширной и жизненно важной отрасли процесс производства осуществляется с участием земли, растений и животных, т.е. носит биологический характер. Особенно важна роль земли. И это неслучайно. В сельском хозяйстве главным средством производства служит земля, которая в отличие от других средств производства в процессе своего потребления не теряет своей замечательной потребительной стоимости – плодородия. При условии научно обоснованной системы земледелия, совершенной техники и технологии, разного рода агромерелиораций плодородие земли улучшается, давая возможность использовать ее интенсивно, получать высокие и устойчивые урожаи. Учет данных особенностей земли крайне важен для России, где средняя продуктивность 1 га пашни в 3,8 ниже, чем в США, и в 2–2,2 раза ниже, чем в Западной Европе. Большую часть территории страны занимают районы вечной мерзлоты и рискованного земледелия.

В условиях переходной экономики в России, когда осуществляются аграрная и земельная реформы, происходят соответствующие изменения в рентных отношениях: в причине и условиях образования ренты, источниках ее образования, распределении и присвоении. Совершенствование рентных отношений требует проведения широких работ по бонировке земель и земельному кадастру, чтобы дать классификацию и оценку качества земель, их естественного и экономического плодородия.

Экономическое плодородие земли, характеризующее ее способность обеспечить производство сельскохозяйственной продукции, может быть выражено следующей формулой⁵⁸:

$$S = \frac{R}{E_n} + K_{oc},$$

где:

S – оценка земли;

R – дифференциальная рента I и II;

E_n – норматив эффективности;

K_{oc} – затраты на освоение земли.

Обеспечение рационального землепользования предполагает определенные меры по экономической оценке земельных ресурсов: во-первых качественная оценка и бонировка земель по комплексу природных свойств с точки зрения пригодности к сельскохозяйственному производству; во-вторых, агроэкономическая оценка земель по эффективности возделывания отдельных сельскохозяйственных культур и дополнительных вложений на землях разного качества; в-третьих, общая экономическая оценка земель как средства производства в сельском хозяйстве в целом; в-четвертых, оценка потерь народного хозяйства при выбытии земель из сельскохозяйственного оборота. Оценка земельных ресурсов проводится на основе земельно-оценочных работ, выполняемых землеустроительной службой страны. При этом пашню и многолетние насаждения оценивают по окупаемости затрат, а природные угодья – по их продуктивности.

Материально-технические ресурсы сельского хозяйства, являясь органической составной частью технического базиса общества, имеют вместе с тем существенные особенности, поскольку экономический процесс в этой отрасли, где главным средством производства является земля, переплетается с естественным процессом воспроиз-

⁵⁸ Бобылев С. Эффективность использования природно-сырьевых ресурсов агропромышленного комплекса. – М., 1987. – С. 125.

водства. В современном сельском хозяйстве наряду с тракторами и комбайнами, механическими и электрическими двигателями, сложными орудиями и инвентарем, химическими удобрениями и т.п., которые воспроизводятся в промышленности, имеются также биологические средства производства (рабочий и продуктивный скот, птица, многолетние насаждения, семена, органические и бактериальные удобрения и др.), которые в основном воспроизводятся в самом сельском хозяйстве. При этом сельскохозяйственные растения и животные являются не только продуктами природы, но и искусственно созданными продуктами биологической науки и человеческого труда, т.е. в известной мере могут быть отнесены к технике сельскохозяйственного производства.

Имеются свои особенности и в структуре материально-технических ресурсов сельского хозяйства. В ней относительно выше доля транспортных и энергетических средств. Дело в том, что в промышленности средства труда (машины, энергетические средства и др.) обычно статичны, а предметы труда перемещаются, в сельском же хозяйстве, наоборот, земля и другие предметы труда в процессе производства обычно не перемещаются, а орудия труда – тракторы, комбайны, сельскохозяйственные машины и др. – перемещаются на большие расстояния.

На масштабы и структуру материально-технических ресурсов сельского хозяйства сильное влияние оказывает сезонность производства. Последняя объясняется тем, что процесс производства в этой отрасли связан с биологическими стадиями развития растений и животных, которые не могут быть произвольно изменены. Поэтому процесс производства здесь распределяется во времени на определенные агротехнические и зоотехнические сроки, а техника и рабочая сила не могут использоваться непрерывно, в течение всего года, как в промышленности, т.е. здесь имеет место несовпадение рабочего периода с периодом производства. Кроме сезонности для сельскохозяйственного производства характерны огромная «арена труда» и максимальное приложение труда и средств в сжатые («критические») сроки в период уборки, пахоты и других работ. Из этого следует, что в сельском хозяйстве для выполнения того же самого объема работ требуется больше средств производства, чем в промышленности, более высокая энерговооруженность труда. Это подтверждает опыт США и других стран с развитым сельским хозяйством.

В современном сельском хозяйстве осуществляется переход от мануфактурной стадии сельскохозяйственного производства к машинной. Это знаменует собой индустриальный технологический

способ производства, когда в основе сельскохозяйственного производства находится развитая система машин для его комплексной механизации и автоматизации, электрификации, мелиорации и химизации. Таким путем можно создать индустриальные материально-технические ресурсы, необходимые для ресурсосберегающей интенсификации сельского хозяйства.

Индустриализация и интенсификация – две различные, но органически связанные между собой стороны сельскохозяйственного производства, выражающие его закономерное развитие по пути научно-технического и социально-экономического прогресса. Индустриализация – материальная основа интенсификации сельского хозяйства. Последняя в свою очередь выступает в качестве особой экономической формы индустриализации развития сельского хозяйства, связанной с его отраслевыми особенностями. Ведь в сельском хозяйстве в отличие от промышленности технический прогресс осуществляется путем последовательных добавочных вложений в землю, т. е. связан с интенсификацией данной отрасли. Индустриализация сельского хозяйства обычно сопровождается его интенсификацией: улучшением экономического плодородия земли и увеличением выхода продукции на единицу земельной площади, снижением издержек производства на единицу продукции, повышением доходности и рентабельности производства. Интенсификация, осуществляемая на высокоразвитой индустриальной основе, – главный фактор повышения производительности труда и эффективности сельскохозяйственного производства.

Каждая система сельскохозяйственных машин (при всех ее отличиях от остальных), чтобы функционировать высокопроизводительно и эффективно, должна соответствовать следующим основным требованиям:

- обеспечивать комплексную механизацию и автоматизацию трудовых процессов на всех стадиях сельскохозяйственного производства;
- осуществлять поточные технологические процессы, чтобы каждая предыдущая машина подготавливала фронт работ для последующей, повышая производительность труда;
- повышать урожайность культур и продуктивность животных, обеспечивать выполнение работ в оптимальные сроки, свойственные природно-климатическим условиям района, на основе данных аграрной науки.

Данная система машин, способствующая гуманизации труда, биологизации и экологизации сельскохозяйственного производства, в основном создана в крупных хозяйствах в США. Известные ре-

зультаты по индустриализации сельского хозяйства были достигнуты в России, что позволило в основном механизировать многие трудоемкие работы в обобщественном секторе в растениеводстве, на фермах и комплексах для содержания крупного рогатого скота, свиней, птицы.

Технический прогресс в сельском хозяйстве не самоцель, а средство повышения производительности труда и увеличения продукции, решения социальных задач. При этом происходит не только относительное, но и абсолютное сокращение численности занятых в сельском хозяйстве. Чтобы миграция работников аграрной сферы, носящая во многом стихийный характер, проходила на здоровой основе и регулировалась, сопровождалась увеличением валовой и товарной продукции, необходим ряд условий. В их числе: опережающие темпы роста производительности аграрного труда по сравнению с уменьшением численности рабочей силы на селе; сокращение сезонности сельскохозяйственного производства, неравномерности трудовой занятости работников в течение года; развитие прогрессивных форм организации и оплаты труда, усиление материальной заинтересованности работников в результатах труда; улучшение условий труда и быта работников, дальнейшее социально-культурное переустройство села; формирование единой системы трудоустройства, подготовки и переподготовки работников сельского хозяйства и других сфер АПК.

По мере интенсификации аграрного труда и повышения его производительности часть работников сельского хозяйства, как показал мировой и отечественный опыт, высвобождается и переходит в I, III и IV сферы АПК, а также в другие отрасли материального производства и непроизводственной сферы, развитие которых необходимо для подъема уровня жизни и культуры народа. Проблема повышения производительности аграрного труда в АПК требует широкого межотраслевого подхода. Причем важно обеспечить рост производительности труда при производстве продуктов питания, одежды, обуви и других предметов потребления из сельскохозяйственного сырья во всех отраслях АПК, связанных между собой общественным разделением труда. В результате этого должны произойти прогрессивные сдвиги в структуре трудовых затрат АПК. Доля сельского хозяйства в этих затратах снизится, а промышленности, транспорта, торговли, общественного питания и других отраслей комплекса повысится. Доля живого труда в совокупных затратах труда на производство конечного продукта АПК сократится, а овеществленного труда – возрастет. Все это должно явиться непосредственным результатом интенсификации сельского хозяйства и других отраслей

АПК на индустриальной основе, углубления общественного разделения труда, совершенствования структуры и пропорций комплекса.

Однако нельзя признать, что материально-технические ресурсы сельского хозяйства использовались в России интенсивно. В основном имел место ресурсоемкий тип экономического роста. Среди причин, вызывающих это неблагоприятное соотношение, можно выделить следующие: во-первых, недостаточная техническая вооруженность аграрного труда, не позволяющая осуществить комплексную механизацию и повысить должным образом производительность труда; во-вторых, низкий удельный вес в структуре производственных фондов активной части – тракторов, сельскохозяйственных машин и др.; в-третьих, невыполнение комплекса агротехнических мер, что привело к недостаточному улучшению плодородия почвы и его экстенсивному использованию; в-четвертых, слабая специализация сельскохозяйственного производства, не позволяющая комплексно механизировать трудовые процессы с меньшими затратами и повысить фондоотдачу; в-пятых, малоэффективная эксплуатация машинно-тракторного парка, слабость ремонтной базы сельского хозяйства и др.

По мнению специалистов, отечественные системы машин в сельском хозяйстве по своему техническому уровню все еще отстают от западных образцов. Чтобы повысить техническую вооруженность и производительность сельскохозяйственного труда, необходимо разработать современную систему машин для комплексной механизации растениеводства, животноводства, мелиорации, лесного хозяйства и полезащитного лесоразведения. Эта система должна включать несколько тысяч наименований техники, чтобы устранить «узкие места» и повысить производительность труда, сократить численность работников сельского хозяйства.

Совершенствование сельскохозяйственной техники при создании современной системы машин, функционирующей с помощью компьютеров, целесообразно осуществлять в следующих направлениях: 1) повышение мощности и энергонасыщенности рабочих скоростей и маневренности тракторов и сельскохозяйственных машин; 2) увеличение выпуска высокопроизводительной широкозахватной техники с применением гидравлических устройств; 3) дальнейшая универсализация, унификация и стандартизация техники; 4) комбинирование техники, позволяющее использовать более интенсивно орудия производства и совмещать трудовые операции; 5) обеспечение полной эксплуатационной надежности и долговечности техники, ее экономичности; 6) создание малогабаритной многооперационной техники для крестьянского (фермерского) хозяйства; 7) приспособ-

ление техники к организмам растений и животных, агроэкосистемам и природно-климатическим условиям, дальнейшая биологизация производства; 8) улучшение содержания и условий труда, его гуманизация.

Такая техническая политика должна помочь созданию высокопроизводительных, многофункциональных систем машин для эффективных ресурсосберегающих технологий, производства экологически чистой продукции. Все это позволит сэкономить материально-технические и трудовые ресурсы, сократить расходы средств на эксплуатацию техники, снизить издержки производства на единицу продукции.

При оценке эффективности новой сельскохозяйственной техники, применение которой обычно требует дополнительных инвестиций, важная роль принадлежит сроку окупаемости этих вложений ($T_{ок}$). Этот срок возмещения инвестиций может быть рассчитан по следующей формуле:

$$T_{ок} = \frac{K}{D - P_n},$$

где:

K – величина начальных проектных инвестиций;

$(D - P_n)$ – разность между годовыми доходами и затратами.

Повышение эффективности сельскохозяйственной техники и сокращение риска инвестирования требуют, чтобы все ресурсы находились в оптимальном сочетании. В противном случае должная эффективность не обеспечивается. Так, стремление повысить производительность труда любой ценой может вызвать чрезмерное применение средств производства, что в конечном счете повысит фондоемкость продукции. Или необоснованное желание получить максимальный выход продукции с 1 га земли (головы скота) может привести к таким отрицательным экономическим последствиям, как повышение затрат совокупного (живого и овеществленного) труда на единицу продукции. Если делаются крупные затраты, но при этом не обеспечивается высокая агротехника и не улучшается экономическое плодородие почвы, то не достигается должная производительность труда.

Экономическую эффективность использования сельскохозяйственных ресурсов в общем виде можно выразить как отношение валового продукта сельского хозяйства к затратам ресурсов отрасли. Более частным показателем является показатель эффективности использования материально-технических и трудовых ресурсов сель

ского хозяйства (\mathcal{E}_{KL}), отражающий финансовые результаты (степень прибыльности) работы:

$$\mathcal{E}_{KL} = \frac{\Delta P}{K + L},$$

где:

ΔP – прирост чистого дохода сельскохозяйственного производства;

K – затраты на материально-технические ресурсы;

L – затраты на трудовые ресурсы.

Эффективность использования сельскохозяйственных ресурсов будет тем выше, чем выше экономическое плодородие земли и продуктивность скота, что возможно лишь при интенсификации сельского хозяйства, осуществленной на высокоразвитой материально-технической базе. Однако в условиях экономического кризиса и незавершенности аграрной реформы в России не удалось осуществить программу по созданию комплекса машин для механизации и автоматизации, использовать ее в качестве материальной основы интенсификации сельского хозяйства и повышения его эффективности. На состоянии материально-технических ресурсов сельского хозяйства отрицательно сказалось резкое уменьшение продажи техники, потребления электроэнергии на производственные цели. Ухудшилось положение в области химизации и мелиорации, которые непосредственно воздействуют на плодородие почвы и урожайность, состояние кормовой базы и продуктивность скота и птиц.

Для стабилизации положения в сельском хозяйстве и других отраслях АПК, необходимо обеспечить ускоренное развитие I ресурсной сферы АПК, призванной осуществить техническое перевооружение комплекса на основе индустриализации и интенсификации, использования достижений НТР. Однако такая коренная технологическая и структурная перестройка АПК при переходе к рынку требует огромных инвестиций, которыми страна не располагает, и длительного лага времени. Поэтому, не умаляя значения данного генерального подхода к решению продовольственной проблемы, следует также использовать другие, менее капиталоемкие ресурсы, среди которых особая роль принадлежит аграрной науке.

Современная НТР, связанная с автоматикой, электроникой, химизацией, биологизацией, экологизацией и информатикой, охватывает не только промышленность, строительство, транспорт, но и сельское хозяйство, другие сферы АПК. Но в сельском хозяйстве НТР начинается позже, чем в промышленности. Причины этого следующие: 1) исторически сложившееся техническое, социальное и

культурное отставание сельского хозяйства от промышленности, деревни от города; 2) особое положение сельского хозяйства в системе общественного разделения труда в АПК, при котором все большая часть производственных фондов сельского хозяйства производится в промышленности; 3) более позднее развитие биологии, генетики, химии и других наук, от которых зависит научно-технический прогресс в аграрной сфере; 4) сложность сельскохозяйственного производства, необходимость создания разнообразных систем машин, приспособленных к биологии растений и животных, природно-климатическим особенностям районов. Вместе с тем более позднее вступление сельского хозяйства в НТР избавляет его от необходимости последовательного прохождения всех этапов технического процесса, а сразу же, где это целесообразно и эффективно, осуществлять переход к новому технологическому способу аграрного производства.

К прогрессивным и эффективным направлениям аграрной науки, применение которых, не требуя крупных затрат, дает относительно быстрый экономический эффект, можно отнести генетику, селекцию и семеноводство, эффективные технологии (в частности, минимальную обработку почвы) и др. Об этом свидетельствует как отечественный, так и особенно международный опыт «зеленой революции», которая позволила Индии, Индонезии, Мексике и другим странам в короткие сроки без крупных затрат в основном решить зерновую проблему, значительно увеличить производство других культур.

Для использования возможностей этих высокоурожайных сортов важно переходить к ландшафтно-экологическому земледелию, позволяющему осуществлять контурную организацию территории в сочетании с разными приемами обработки почвы, ползащитными полосами, травосеянием и комплексной мелиорацией земель (водной, лесной, противоэрозионной и др.), считает академик А.А. Никонов. Ландшафтная система, в которой земля должна находиться в органическом единстве с водными и лесными ресурсами, позволяет избежать негативных проявлений химико-техногенной интенсификации земледелия и полнее использовать биологические возможности растений, улучшить среду обитания для людей, сохранить плодородие почвы, воду и чистый воздух, обеспечить производство экологически чистых продуктов. Важно преодолеть имевшее место в прошлом увлечение строительством гигантских ирригационных сооружений, водной мелиорацией в ущерб малым формам мелиорации земель. Такой подход, отвлекая огромные материальные и финансо-

вые средства, не всегда приносит экологический и социальный эффект⁵⁹.

§4. Совершенствование рыночного механизма, экономических методов и стимулов АПК

Особая роль в совершенствовании рыночного механизма АПК, его экономических методов и стимулов принадлежит Федеральному закону от 29.12.2006 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». В нем не только определены принципы и основные направления аграрной политики, но и меры по ее реализации. Среди этих мер выделяются следующие: 1) предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей; 3) осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд; 4) регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; 5) информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи; 6) антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; 7) участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики; 8) проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе залоговых операций; 9) меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Комплекс мер по совершенствованию рыночного механизма, экономических методов и стимулов в АПК содержится в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. При этом определяются цели и задачи программы, сроки ее реализации, объем и источники финансирования за счет средств федерального бюджета (551,3 млрд руб.), бюджетов субъектов Россий-

⁵⁹ Никонов А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII–XX вв.). – М.: Энциклопедия российских деревень, 1995. – С. 494.

ской Федерации (544,3 млрд руб.) и внебюджетных источников (311 млрд руб.).

Развитие предприятий АПК и комплекса в целом тесно зависит не только от интенсивного использования внутренних материально-технических, трудовых и природных ресурсов, что связано с уровнем организации производства и стимулированием труда работников, но и от совершенства внешних, рыночных условий агробизнеса. Речь здесь идет о становлении адекватной системы снабжения субъектов рынка средствами производства и сбыта продукции, организации квалифицированного маркетинга, кредитования, налогообложения и ценообразования, в частности ликвидации ценового диспаритета на промышленные средства производства и сельскохозяйственные товары.

В этой связи отметим, что цены на комбайны за 1991–1994 гг. росли в 3,9 раза быстрее, чем на зерно, цены на тракторы – в 2,2, а на автомобили – в 2,18 раза⁶⁰. В итоге, финансовые потери сельского хозяйства от диспаритета цен за 1991–1995 гг. достигли более 187 трлн руб.⁶¹ Кроме межотраслевого диспаритета цен наблюдался внутриотраслевой диспаритет. В результате несправедливой практики распределения доходов между сельским хозяйством и монополизированными II и III сферами АПК доля тружеников села, вложивших 2/3 затрат в прохождение продуктами комплекса цикла «поле – магазин», составила в розничной цене товара лишь 1/3 дохода.

Важная роль в более справедливом распределении экономических результатов функционирования АПК принадлежит кооперации, которая должна защитить сельских тружеников от монополистов I и III сфер АПК. Эта роль должна значительно возрасти после принятия Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» и передачи перерабатывающих, сервисных и других акционерных предприятий III сферы АПК в собственность кооперативов.

Хотя за последние годы диспаритет цен несколько сгладился, финансовое состояние хозяйств уже было подорвано, рентабельность резко снизилась и многие из них разорились. Разрегулированность экономических отношений, высокие налоги и проценты за кредиты, неразвитость рыночной инфраструктуры – все это породило неплатежи между предприятиями АПК, затруднило их расчеты с госбюджетом. Трудности в аграрной сфере усугубляются ее недофинансированием из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации.

⁶⁰ Цены в Российской Федерации. – М.: Госкомстат России, 1995. – С. 174.

⁶¹ АПК: экономика, управление. – С. 8, 22.

Чтобы сельскохозяйственные предприятия работали более эффективно, наряду с институциональной реформой аграрной сферы осуществляется земельная реформа, в ходе которой утверждается частная собственность на землю и связанные с ней чувство хозяина у работника, его заинтересованность в результатах труда. Формируется земельный рынок, позволяющий давать более реальную оценку земли и перераспределять ее в интересах эффективно работающих собственников. Возникают ипотечные банки и кредитная кооперация, в которых сосредоточивается кредитование хозяйств под залог земли, урожая и проведения сезонных работ, под аренду земельных участков.

Становление рыночной инфраструктуры тесно связано с либерализацией сельскохозяйственных рынков. Уже в 1995 г. фактически перестала существовать система государственных закупок сельскохозяйственной продукции и централизованного распределения материально-технических ресурсов для аграрной сферы. При этом были либерализованы цены на продовольствие и сельскохозяйственное сырье, а также и сфера внешней торговли данными товарами. Либерализация сельскохозяйственных рынков требует формирования адекватной производственной и рыночной инфраструктуры: создания системы оптовых сельскохозяйственных рынков; развития фьючерсной торговли; определения по конкурсу подрядчиков по госзаказу на зерно и другие основные продукты; демонаполизации переработки сельскохозяйственной продукции в III сфере АПК и усиления роли кооперации; восстановления и развития системы агробизнеса на коммерческих началах; развития маркетинга и др. Осуществление этих задач аграрной политики зависит от усилий не только государства, но также частного и кооперативного бизнеса.

Среди рыночных факторов развития сельскохозяйственного производства особая роль принадлежит совокупному спросу на его продукцию. В России проблема сбыта продукции сильно осложнена монополией со стороны заготовок и перерабатывающих отраслей III сферы АПК, способствующей снижению доли закупочной цены на продукты хозяйств в цене реализации продовольствия, неразвитостью рынка сбыта и растущей конкуренцией со стороны импортного продовольствия, а также низкими денежными доходами населения.

Спрос на сельскохозяйственные продукты определяется заработной платой, другими доходами населения. В этом отношении представляет интерес показатель немецкого статистика Э. Энгеля, согласно которому:

$$\mathcal{E} = \frac{П}{ПР} \times 100\%,$$

где:

\mathcal{E} – коэффициент Энгеля;

$П$ – денежные затраты на питание;

$ПР$ – общая сумма потребительских расходов.

В США, например, в 1954 г. этот показатель был равен 27, а в 1984 г. – 19%, что отражает рост денежных доходов населения⁶². В России данный показатель, особенно в семьях с низкими доходами, значительно выше. При этом абсолютные размеры платежеспособного спроса здесь весьма малы, что снижает возможность образования рынка продовольствия и его государственного регулирования.

Регулирование совокупного спроса на сельскохозяйственные товары, их предложение и рыночные цены могут осуществляться двумя путями: во-первых, посредством государственного регулирования в сочетании с рыночным механизмом; во-вторых, через рыночный механизм.

В первом случае, когда государственное регулирование цен на сельскохозяйственные продукты сочетается с рыночным механизмом совокупного спроса и предложения, государство и сходит из интересов не только потребителей, но и производителей. Так, если цена устанавливается ниже уравнивающей цены, то объем производства уменьшается, что сокращает доходы продавцов. В результате возникает избыток спроса на сельскохозяйственные товары. В условиях, выгодных для покупателей, но невыгодных для продавцов цен, государство может вмешаться в процесс ценообразования, повысив цены выше уравнивающей. Это будет стимулировать рост сельскохозяйственного производства, что увеличит доходы продавцов, но сократит спрос покупателей. Поэтому образуется избыток предложения сельскохозяйственных товаров. Государство при этом обычно применяет дотации, что понижает цены в интересах потребителей, регулирует экономические условия для потребителей и производителей.

Во втором случае при формировании инфраструктуры сельскохозяйственного рынка вместо государственного регулирования действует механизм рыночной конкуренции, закон совокупного спроса и предложения. Например, при увеличении цены выше цены равновесия образуется избыток предложения над спросом. Это усилит

⁶² Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика (пер. с англ.). 2-е изд. – М., 1993. – С. 85.

конкуренцию продавцов, что будет способствовать снижению цены. И, наоборот, при цене ниже равновесной спрос будет превышать предложение. Это усилит конкуренцию покупателей, что будет способствовать повышению цены. Только в точке равновесия достигается равенство рыночного спроса и предложения, устанавливается уравнивающая цена. При этом важно учесть, что на рынке существует множество товаров, цены на которые взаимосвязаны, т.е. следует иметь в виду всю систему цен.

В сложных и противоречивых условиях переходной экономики России, когда прежние командно-административные методы управления потеряли силу, а рыночный механизм еще не сложился, вопрос состоит не в том, чтобы использовать или не использовать государственное регулирование сельского хозяйства и АПК, а в том, чтобы оно соответствовало законам рынка, способствовало эффективности комплекса и развитию агробизнеса, отражало интересы потребителей и производителей. Осуществление крупных программ стабилизации и социально-экономического развития АПК осложнено его кризисным состоянием, слабостью материально-технических и финансовых ресурсов. В этих условиях важную роль играет целесообразная внешнеторговая политика, особенно в части экспортно-импортных тарифов. Необходим обоснованный протекционизм в отношении отечественной продукции сельского хозяйства, который бы способствовал образованию внутреннего рынка и защищал производителей от жесткой импортной конкуренции (в частности, демпингового импорта) и резких колебаний конъюнктуры мирового рынка. Все это позволит интенсифицировать использование ресурсов сельскохозяйственного производства и всего АПК, укрепить продовольственную безопасность страны.

Глава 9

Регулирование рынка ценных бумаг

§1. Сущность рынка ценных бумаг и его роль в экономике

Рынок ценных бумаг является неотъемлемой составной частью современной рыночной экономики. По уровню развития фондового рынка можно судить об экономическом состоянии государства в целом, поскольку он является «барометром», отражающим основные тенденции развития финансового рынка.

Фондовый рынок возник на определенной ступени развития рыночной экономики. Потребность в продуктах этого рынка возникла с появлением новых форм денежного обращения. Становление рынка ценных бумаг началось с увеличения удельного веса и роли денежного капитала, развития ссудного капитала и кредитных отношений.

Поскольку основную часть сбережений накапливают домашние хозяйства, а инвестиции осуществляют фирмы, то необходимы институты, механизмы и инструменты для перемещения потоков денежных средств от первых ко вторым. Это перераспределение денежных средств осуществляется благодаря функционированию финансового рынка.

Финансовый рынок сформировался для продвижения капитала от субъектов, располагающих свободными денежными средствами, к субъектам, имеющим в них потребность.

Финансовый рынок – это система экономических отношений, где происходит купля-продажа финансовых ресурсов. Это – механизм аккумуляции и перераспределения денежных ресурсов между участниками экономических отношений, т.е. кредиторами и заемщиками при помощи посредников на основе спроса и предложения.

Финансовый рынок – это совокупность институтов, механизмов и инструментов, с помощью которых сбережения превращаются в инвестиции фирм. В настоящее время роль финансового рынка как аккумулирующего и перераспределяющего капитал института многократно возросла. При помощи различных его сегментов, использующих самые разнообразные инструменты и технологии мобилизации и перераспределения финансовых ресурсов, осуществляется движение капитала, превышающего во много раз совокупные бюджеты стран всего мира взятые вместе.

Рынок ценных бумаг, являясь одним из сегментов финансового рынка, представляет собой совокупность отношений, связанных с

выпуском и обращением ценных бумаг, а также совокупность форм и методов такого обращения. Это система институтов и экономических механизмов, обслуживающих кругооборот ценных бумаг. Это сфера функционирования фиктивного капитала, который представлен титулами собственности, т.е. документами, которые свидетельствуют о возникновении отношений по поводу имущественных прав совладения или кредитования специфическими финансовыми инструментами – ценными бумагами.

В основе выпуска ценных бумаг лежит потребность фирм в привлечении дополнительных денежных ресурсов, а также интерес инвестора, приобретающего ценную бумагу, его желание выгодно разместить имеющиеся у него денежные ресурсы.

Для понимания механизма функционирования фондового рынка необходимо определить экономическую природу ценных бумаг. В ст.142 Гражданского кодекса РФ дается юридическое определение ценной бумаги как документа установленной формы и реквизитов, удостоверяющего имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении. Для раскрытия экономической сущности ценных бумаг необходимо рассмотреть дополнительные признаки данного финансового документа, без которых он не может претендовать на статус ценной бумаги.

В самом общем виде ценная бумага дает ее владельцу два вида прав, составляющих ее экономическую сущность: право на возврат ее номинала, получение дохода с этого номинала, право на обращение, а точнее, право передачи этой ценной бумаги другому владельцу. Важным для понимания экономической сущности ценных бумаг является то обстоятельство, что они приносят доход. Это делает их капиталом для владельца.

Поэтому в современных условиях все ценные бумаги – это в конечном счете представители определенных видов функционирующего капитала: товарного, денежного, производительного. Каждая ценная бумага в зависимости от направлений использования капитала, который получен взамен ее или представителем которого она является, может выражать разные части функционирующего капитала или даже их комбинации одновременно, а потому представляет этот капитал в целом, во всех его формах.

Ценная бумага как объект купли-продажи обладает двумя свойствами. Во-первых, приобретение ценной бумаги дает право ее владельцу на долю собственности акционерного общества. Если же инвестор приобрел долговую ценную бумагу, то он не становится собственником корпорации, а только приобретает право на часть дохода фирмы и на возврат вложенного капитала. Однако в случае невыпла-

ты дохода он получает право на отчуждение части собственности корпорации в приоритетном порядке по сравнению с акционерами. Таким образом, приобретение ценной бумаги в любой ее форме носит характер приобретения собственности.

Во-вторых, инвестор, покупая ценную бумагу, передает в пользование эмитента денежные средства. В этом случае ценная бумага выступает в форме инвестиций. Таким образом, как отмечается в экономической литературе, ценная бумага – это особый товар, который обладает собственническими и инвестиционными свойствами.

Ценная бумага как особый товар имеет ряд специфических черт. Во-первых, она обращается как фиктивный капитал, а учитывается как реальный капитал. Во-вторых, при обращении ее рыночные котировки могут приобретать различные уровни цен независимо от изменения реального капитала, лежащего в основе данной ценной бумаги. В-третьих, ценная бумага выступает как финансовый инструмент, от привлекательности которого зависит направление денежных потоков. В-четвертых, вследствие имеющихся у ценной бумаги прав она может выполнять ряд функций:

- 1) осуществлять мобилизацию капитала, т.е. его привлечения для реализации каких-либо проектов;

- 2) перераспределять капитал между регионами, отраслями, экономическими субъектами, рынками.

Основной целью фондового рынка является аккумуляция финансовых ресурсов и обеспечение возможности их перераспределения путем проведения участниками фондового рынка различных операций по купле-продаже ценных бумаг, т.е. осуществлять посредничество в движении временно свободных денежных средств от инвесторов к эмитентам ценных бумаг. Таким образом, целью рынка ценных бумаг является привлечение инвестиций в экономику. Котировки ценных бумаг на рынке, их доходность и ликвидность способствуют формированию приоритетных направлений инвестирования и инвестиционных предпочтений многочисленных инвесторов.

Фондовый рынок представляет сложную систему, состоящую из отдельных взаимосвязанных между собой элементов. Рынок ценных бумаг – это система обеспечения процесса финансирования производства товаров и услуг путем расширения круга инвесторов. Это система, которая интенсифицирует денежные потоки и обеспечивает процессы их распределения и перераспределения между отраслями и предприятиями, создавая возможность для значительной концентрации капитала. Механизм функционирования рынка ценных бумаг представляет собой взаимодействие различных субъектов рынка,

осуществляющих процесс купли-продажи ценных бумаг на основе спроса и предложения.

В основе функционирования фондового рынка лежат механизмы конкуренции, позволяющие давать объективную оценку выгодности тех или иных направлений инвестиций. При этом за потенциальным инвестором остается свобода принятия решения, а именно инвестор имеет возможность учитывать не только доходность, но и такие критерии, как надежность и ликвидность своих вложений.

Фондовый рынок обеспечивает развитие тех отраслей и производств, продукция которых пользуется спросом, и информирует о нецелесообразности расширения производства в тех сферах, где оно неконкурентоспособно и менее перспективно. Фондовый рынок, способствуя внутри- и межотраслевому переливу капитала, ускоряет процесс концентрации и централизации производства. Эффективное функционирование рынка ценных бумаг ускоряет возникновение и развитие новых отраслей и производств, обусловленных достижениями научно-технического прогресса.

Таким образом, эффективно работающий рынок ценных бумаг выполняет важную макроэкономическую функцию, способствуя перераспределению инвестиционных ресурсов, обеспечивая их концентрацию в наиболее доходных и перспективных отраслях.

Инвестирование – это первая и важнейшая задача фондового рынка, и этот рынок не просто естественный механизм, регулирующий стоимость ценных бумаг в процессе их свободного обращения, а особая форма инвестиционного механизма рыночной экономики.

Развитие инструментов рынка, его структуры, размеров приводит к переливу капиталов в отрасли с наибольшей нормой прибыли, обеспечивая тем самым инвестирование в реальный сектор экономики. Поэтому фондовый рынок выполняет воспроизводственную задачу, реализация которой способствует структурной перестройке экономики и в конечном счете – достижению высокой эффективности производства.

Однако в России выпуск акций, особенно в начальный период становления рынка ценных бумаг (с 1992 г. до конца 1998 г.), практически не играл никакой роли в инвестиционном процессе, поскольку эмиссий, сопровождающихся привлечением капитала предприятиями, в России почти не было. Значительная часть эмиссий, осуществлявшаяся после ваучерной приватизации 1992–1994 гг., была связана с переоценкой основных фондов, сопровождаемой привлечением нового капитала, которого было крайне мало. Это были прежде всего выпуск американских депозитарных расписок (АДР) третьего уровня тремя компаниями – «Вымпелком», «Вим-

Биль-Данн» и «МТС», а также так называемых ограниченных АДР тремя десятками компаний (в том числе Газпромом).

Эмиссия облигаций на внутреннем рынке осуществлялась до августа 1998 г. фактически только государственными органами всех уровней власти (федерального, субфедерального, муниципального).

Эмиссия государственных долговых ценных бумаг в основном направлялась на покрытие текущего бюджетного дефицита и не была связана с инвестициями. В настоящее время рынок ценных бумаг практически во всех странах выступает основным источником покрытия бюджетного дефицита. Как правило, большая часть задолженности государства в большинстве стран воплощена в ценных бумагах. Так, в США более 90% задолженности федерального правительства приходится на государственные ценные бумаги⁶³.

Российский рынок ценных бумаг в этот период также способствовал в основном только покрытию бюджетного дефицита и перераспределению собственности в процессе приватизации, а не финансированию реального сектора. Только после краха системы государственного заимствования, отвлекающего финансовые ресурсы из реального сектора экономики, в августе 1998 г. российский фондовый рынок начинает выполнять свою основную макроэкономическую функцию – финансирование инвестиционного процесса. Так, начиная с 1999 г. впервые на российском фондовом рынке стали размещать свои облигации крупнейшие российские эмитенты.

§2. Понятие, виды и цели регулирования

Одним из условий эффективного функционирования фондового рынка является хорошо налаженная система его регулирования, которая охватывает всех участников фондового рынка и обеспечивает осуществление ими своей деятельности в соответствии с установленными правилами.

Регулирование рынка ценных бумаг – это процесс воздействия на деятельность всех его участников: эмитентов, инвесторов, профессиональных участников фондового рынка, и контроль всех видов сделок между ними со стороны уполномоченных на это организаций. Данный процесс охватывает все виды операций на фондовом рынке: инвестиционные, эмиссионные, посреднические, залоговые, трастовые, спекулятивные и др.

⁶³ Рубцов Б. Мировые рынки ценных бумаг. – М.: Экзамен, 2002. – С. 67–68.

Различают внутреннее и внешнее регулирование рынка ценных бумаг. Под внутренним понимают подчиненность деятельности данной организации ее собственным нормативным документам, таким, как устав организации, внутренние правила и другие нормативные документы, которые определяют правила деятельности данной организации и ее сотрудников.

Что касается внешнего регулирования, то оно представляет собой подчиненность данной организации нормативным актам государства, различных организаций, имеющих на это право, международным нормам и соглашениям. В настоящее время, как правило, выделяют три его уровня:

- со стороны государства;
- со стороны профессиональных участников рынка ценных бумаг, т.е. саморегулирование рынка;
- со стороны общества, с использованием механизма общественного мнения.

Регулирование рынка ценных бумаг осуществляется органами или организациями, уполномоченными на выполнение функций регулирования.

В базовом документе Международной организации комиссии по ценным бумагам «Цели и принципы регулирования в области ценных бумаг» отмечается, что регулирование должно способствовать формированию капиталов в хозяйстве и экономическому росту. В нем определены три цели регулирования в этой области: а) защита инвесторов (против вводящих в заблуждение, манипулятивных, мошеннических и инсайдерских практик); б) справедливость, эффективность и прозрачность рынков (равенство участников на рынке, равный и широкий доступ к информации, предупреждение нечестных торговых практик); в) сокращение системного риска (эффективное управление рисками в индустрии ценных бумаг).

В экономической литературе рассматриваются следующие цели регулирования рынка ценных бумаг:

- защита общественных интересов, т.е. воздействие на рынок с целью достижения определенных общественных целей;
- поддержание порядка на рынке, создание нормальных условий для работы всех его участников;
- защита участников рынка от недобросовестности и мошенничества отдельных лиц или организаций;
- обеспечение соблюдения участниками рынка ценных бумаг законодательства при осуществлении операций с ценными бумагами;
- обеспечение свободного и открытого процесса ценообразования на финансовые инструменты на основе спроса и предложения;

- создание эффективного рынка, на котором всегда имеются стимулы для предпринимательской деятельности⁶⁴;
- обеспечение экономической и финансовой безопасности национальной экономики.

Таким образом, цель регулирования рынка ценных бумаг состоит в обеспечении его устойчивости и эффективности. Конкретные цели регулирования рынка ценных бумаг в каждый данный момент определяются текущей социально-экономической и бюджетной политикой, темпами экономического роста и рядом других факторов.

Чтобы реализовать указанные цели, необходимо создание стройной системы регулирования фондового рынка, которая, как правило, включает в себя следующие основные элементы:

- создание нормативно-правовой базы функционирования рынка, т.е. разработку законов, постановлений, инструкций, правил, методических положений и других нормативных актов;
- отбор профессиональных участников рынка посредством аттестации специалистов фондового рынка и лицензирования деятельности профессиональных участников фондового рынка;
- контроль за соблюдением всеми участниками рынка ценных бумаг норм и правил функционирования рынка. Этот контроль выполняется соответствующими контрольными органами государственной власти и саморегулируемых организаций;
- систему санкций за отклонение от норм и правил, установленных на фондовом рынке⁶⁵.

§3. Формирование системы регулирования рынка ценных бумаг

Регулирование рынка ценных бумаг как система формируется лишь в середине XX в., однако прецеденты регулирования в этой сфере отмечались еще в феодальной Англии.

Первые меры в области регулирования рынка ценных бумаг, принятые английской короной, практически носили цеховой характер и вводили некоторые ограничения на профессиональную деятельность участников фондового рынка. Так, статут XIV в. требовал,

⁶⁴ Берзон Н., Буянова Е., Кожевников М., Чаленко А. Фондовый рынок. – М.: Вита-Пресс, 2001. – С. 354; Боровкова В. Рынок ценных бумаг. – СПб.: Питер, 2005. – С. 200–201; Рынок ценных бумаг / Под ред. В.Галанова и А.Басова. – М.: Финансы и статистика, 2001. – С. 261.

⁶⁵ Рынок ценных бумаг / Под ред. В.Галанова и А.Басова. – С. 261–262.

чтобы брокеры получали от властей соответствующее разрешение на право заниматься брокерской деятельностью и не вводили в заблуждение клиентов.

Несколько столетий спустя тяжелые финансовые потери, вызванные недобросовестной посреднической деятельностью на рынке ценных бумаг, явились причиной принятия в 1697 г. парламентом Великобритании «Акта», ограничивающего число и недобросовестную деятельность брокеров и других участников фондового рынка. Согласно этому документу брокеры должны были давать клятву проводить лишь честные операции. Количество брокеров в Англии не должно было превышать 100, их комиссионные могли составлять не более 10% от стоимости сделки, и каждый из брокеров должен был иметь при себе соответствующее металлическое удостоверение личности установленного образца. Таким образом, появились первые стандартные ограничения для посреднической деятельности и вводилась сертификация данного вида деятельности.

Наделение правами собственности большого числа владельцев акционерных обществ создавало благоприятные условия и для привлечения свободных денежных средств населения в качестве заемных. Выпуск облигаций торговых компаний с конца XVII в. явился эффективным средством для финансирования процесса колонизации и развития новых отраслей промышленности. Однако при введении регулярных операций с акциями и облигациями на Лондонской фондовой бирже зачастую приводило к росту злоупотреблений и различных махинаций со стороны самих эмитентов долговых обязательств. В итоге в 1720 г. парламент Великобритании принял так называемый «Акт о мыльных пузырях», направленный на защиту интересов инвесторов. Этот акт обязывал эмитентов обнародовать информацию о персоналиях тех, кто стоял во главе компаний, привлекающих денежные средства.

По мере развития акционерных обществ происходило и совершенствование законодательства. Так, в 1844 г. парламент Великобритании принял «Закон о компаниях», направленный на дополнительную защиту прав внешних инвесторов прежде всего в сфере раскрытия информации об эмитенте. В этом же акте утверждался перечень наказуемых деяний на фондовом рынке и перечислялись санкции к нарушителям (от штрафов до тюремного заключения). В дальнейшем этот закон неоднократно дополнялся. Возрастали требования к раскрываемой информации, ответственность за нарушение прав инвесторов получила более четкую трактовку. В результате Закон 1844 г. постепенно видоизменялся, уточнялся и обрел тот облик, который он сохранил вплоть до 1960-х гг.

Таким образом, первоначальные основы системы регулирования фондового рынка возникли в Великобритании. Английское законодательство создало систему доступа потенциальных инвесторов к информации об эмитенте. Остальные ограничения и регулирующие нормы рассматривались как производные этого базового подхода.

С конца XIX в. центром формирования системы регулирования рынка ценных бумаг становятся США. Английский опыт нормотворчества явился отправной точкой, с которой началось развитие рынка ценных бумаг и его регулирование в США. Однако следует иметь в виду, что в Великобритании регулирование считалось прерогативой центральных властей, а в США регулирование фондового рынка долгое время относилось к компетенции властей отдельных штатов.

В конце первого десятилетия XX в. под влиянием крупных финансовых потерь, вызванных недобросовестной деятельностью брокеров, которые воспользовались биржевой паникой 1907 г. в собственных интересах, в США появились так называемые законы голубого неба (blue sky laws). Первый такой закон был принят в 1911 г. в штате Канзас. Затем многие другие штаты последовали примеру Канзаса и также приняли подобные законы, имевшие одни и те же цели – обеспечение доступа к информации об эмитенте и о его ценных бумагах⁶⁶.

После Первой мировой войны участились случаи выпуска ничем не обеспеченных акций, кроме того, имели место чисто спекулятивные действия и махинации со стороны профессиональных участников: тайный сговор при купле-продаже ценных бумаг, использование инсайдерской информации, манипулирование ценами. Широкие масштабы получила практика создания финансовых пирамид, когда успех в привлечении акционеров достигался за счет их прямого обмана и фальсификации финансовой отчетности. Все это способствовало усугублению кризиса, который начался в 1929 г. Комиссия по изучению биржевого кризиса выявила многочисленные махинации на фондовом рынке США.

В результате правительство в большинстве развитых стран пришло к выводу, что поддержание экономической и политической стабильности в обществе неразрывно связано с созданием механизма защиты прав инвесторов как одного из основных элементов системы регулирования фондового рынка.

С тех пор начинает формироваться современная система государственного регулирования рынка ценных бумаг, которая в насто-

⁶⁶ Рубцов Б. Указ. соч. С. 268.

ящее время находится в постоянном развитии. По мере того как участники рынка разрабатывают новые, более сложные фондовые инструменты, а также более эффективные стратегии своего поведения на рынке, увеличиваются потребности в использовании новой, более эффективной технологии государственного надзора и регулирования их деятельности.

§4. Государственное регулирование рынка ценных бумаг и его методы

Государственное регулирование рынка ценных бумаг представляет собой многоуровневый процесс сознательного воздействия на деятельность всех участников рынка ценных бумаг в соответствии с избранными государством целями и принципами регулирования со стороны органов государственной власти. Этот процесс включает широко диверсифицированный комплекс: правовых, административных, экономических, функциональных, институциональных, технических и других методов и способов регулирования фондового рынка⁶⁷.

Объективная необходимость государственного регулирования рынка ценных бумаг в настоящее время является бесспорной и признается всеми в отечественной литературе. Дискуссионными остаются вопросы, связанные с определением целей государственного регулирования, его масштабов и методов. Создаваемая государством система регулирования рынка ценных бумаг является главным и инструментом государственной политики в этой сфере.

Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» государственное регулирование рынка ценных бумаг в России осуществляется путем:

- установления обязательных требований к деятельности эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и ее стандартов;
- государственной регистрации выпусков (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг и проспектов эмиссии и контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них;
- лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг;

⁶⁷ Батяева Т., Столяров И. Рынок ценных бумаг. – М., 2007. – С. 287–288.

- создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;

- запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынке ценных бумаг без соответствующей лицензии⁶⁸.

Государство создает систему регулирования рынка и должно обеспечивать национальные интересы и финансовую безопасность страны. В настоящее время особенно активное участие государство должно принимать в разработке новой модели и концепции развития фондового рынка.

На рынке ценных бумаг государство должно играть роль экономического интегратора, который объединяет части сложной системы, способствуя ее стабильности и жизнеспособности.

Анализ конкретной российской практики 1990-х гг. в России показал, что концепция самоформирования рынка, которой придерживались государственные органы, регулировавшие рынок ценных бумаг, приводит к большим значениям рыночного риска, к деформациям рынка, к невыполнению рынком своих базовых функций.

Государство, будучи одним из активных участников рынка ценных бумаг в 1990-е гг., подчинило его функционирование своим экономическим и политическим целям в ущерб финансовым интересам всех остальных участников. Так, функционирование фондового рынка в период с 1993 по 1998 г. привело к формированию гипертрофированного рынка государственных ценных бумаг в ущерб корпоративному.

В настоящее время и в зарубежной практике регулирования, и в российской можно выделить различные способы воздействия государства на рынок ценных бумаг. Так, к ним можно отнести административные, – как правило, это прямые методы регулирования и экономические методы, которые могут быть как прямыми, так и косвенными.

Административное регулирование осуществляется уполномоченными на это органами государственной власти и саморегулируемыми организациями. Административное регулирование реализуется путем принятия нормативно-правовых актов, отражающих определенные требования, предъявляемые к участникам рынка ценных бумаг.

В русле административного регулирования имеется широкий комплекс требований к участникам рынка ценных бумаг.

⁶⁸ Федеральный закон от 30.12.2006 №282-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Во-первых, это требования о достаточности капитала, которые являются очень важным элементом в системе мер по защите прав инвесторов. Требования о достаточности капитала устанавливают тот минимальный размер капитала, который будет гарантировать инвесторам возврат их активов в случае несостоятельности компании. Вопрос о необходимости введения стандартов достаточности капитала возник после ряда случаев банкротства инвестиционных компаний, фондов и банков, что заставило регулирующие органы обратить внимание на обязательное установление минимального размера собственного капитала с учетом того, что фирмы привлекают средства клиентов.

Во-вторых, это лицензирование профессиональной деятельности. В соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» осуществление всех видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (брокерской, дилерской и др.) возможно только на основании лицензии. Лицензирование данных видов деятельности проводится для того, чтобы установить жесткий контроль за профессиональными участниками рынка ценных бумаг и не допустить образования фирм, осуществляющих мошеннические операции для привлечения капитала. Лицензирование является одним из способов допуска на фондовый рынок и требуется для профессиональных участников, которые совершают сделки на рынке. Основным лицензирующим органом является Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР). Функции лицензирования кредитных организаций на рынке ценных бумаг осуществляет Центральный банк (ЦБ) РФ по генеральной лицензии, полученной ЦБ от Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР).

В-третьих, регистрация эмиссии ценных бумаг, которая является одним из важных инструментов регулирования и контроля за рынком ценных бумаг. С помощью регистрации эмиссии обеспечивается первый уровень защиты прав инвесторов – при первичном размещении ценных бумаг. Кроме того, предотвращается ничем не обеспеченный выпуск ценных бумаг, который практиковался и который могут практиковать финансовые пирамиды, выпуская ничем не обеспеченные собственные акции и облигации.

Первоначально регистрацию эмиссии ценных бумаг осуществляло Министерство финансов РФ. Затем согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» эти функции перешли к ФКЦБ России. После реорганизации ФКЦБ в ФСФР эти функции перешли к ФСФР России. В настоящее время ФСФР осуществляет регистрацию в выпусков и отчетов об итогах выпусков ценных бумаг российских акционерных обществ в соответствии с международными стандартами.

Кроме того, если государственная регистрация выпуска эмиссионных ценных бумаг сопровождается регистрацией проспекта эмиссии ценных бумаг, то каждый этап процедуры эмиссии ценных бумаг сопровождается раскрытием информации (Федеральный закон от 30.12.2006 №282-ФЗ «О рынке ценных бумаг», ст.19.2.).

В-четвертых, требования обеспечения гласности и информированности всех участников рынка ценных бумаг и поддержания правопорядка. Система раскрытия информации необходима для того, чтобы участники рынка были информированы о действиях друг друга и принимали решения, основываясь на своих собственных оценках реальных фактов, а не опираясь на догадки, слухи и домыслы. Поэтому создание системы раскрытия информации жизненно важно как для улучшения инвестиционного климата для отечественных инвесторов, так и для повышения привлекательности российского рынка ценных бумаг для иностранных инвестиций. Раскрытие информации должно включать в себя получение инвесторами сведений не только об эмитентах, но также о профессиональных участниках рынка ценных бумаг и коллективных инвесторах. Раскрытие информации и поддержание правопорядка на рынке ценных бумаг являются основными функциями ФСФР.

Экономическое регулирование, которое может выступать как косвенное и прямое, осуществляется государством через имеющиеся в его распоряжении экономические рычаги.

В зарубежной и отечественной экономической литературе выделяют следующие способы экономического регулирования рынка ценных бумаг:

- налоговое регулирование;
- валютное регулирование;
- кредитно-денежное регулирование;
- управление государственным капиталом и собственностью;
- антимонопольное регулирование.

Налоговое регулирование фондового рынка имеет существенное значение для его развития, эффективности и стабильности, поскольку налоговая политика государства на рынке ценных бумаг может быть как активным стимулятором для его развития, так и создавать значительные преграды для роста его объемов. Для развивающихся рынков особенно важную роль должен играть особый налоговый режим, подразумевающий, с одной стороны, усиление контроля над совершением операций с ценными бумагами и имуществом, отчуждаемым с целью оплаты приобретаемых ценных бумаг, а с другой – в некоторой степени снижение налогового бремени с участников рынка. Оно заключается в основном в изменении налоговых ставок

на прибыль, получаемую различными финансовыми институтами. Как правило, последние облагаются налогом на прибыль, как и все прочие юридические лица, которые действуют в определенных экономических условиях. Увеличение налогов может способствовать уменьшению количества операций и повышению ставок комиссионных и иных сборов. Наоборот, сокращение налогов на доходы приведет к расширению операций и может содействовать снижению затрат. Поэтому налоговая политика представляет собой достаточно эффективный инструмент финансового регулирования процесса функционирования фондового рынка и деятельности его участников.

Согласно российскому законодательству объектами налогообложения на вторичном рынке ценных бумаг могут являться доходы: от владения ценными бумагами; от купли-продажи ценных бумаг; доходы, получаемые профессиональными участниками при оказании услуг по купле-продаже ценных бумаг.

На сегодняшний день налоговое регулирование рынка ценных бумаг многими специалистами признается неэффективным и не способствующим усилению инвестиционной привлекательности фондового рынка. Для повышения эффективности функционирования рынка ценных бумаг необходимо формирование налоговых систем, при которых невыгодно массовое занижение прибылей и доходов, искусственная убыточность, дробление бизнеса в целях уклонения от уплаты налогов. И наоборот, выгодным должно стать создание крупного прозрачного бизнеса.

Валютное регулирование также является важным инструментом развития фондового рынка. Оно оказывает влияние на функционирование фондового рынка в нескольких направлениях. Во-первых, валютный курс имеет непосредственное отношение к стабильности национального фондового рынка. При стабильном курсе валюты инвестор может рассчитывать доходность от своих вложений в ценные бумаги и сравнивать эту доходность с доходностью, получаемой на валютном рынке.

Во-вторых, существенное воздействие на фондовый рынок оказывают правила валютного регулирования операций, связанных с движением капитала, в частности правила инвестирования в национальные ценные бумаги нерезидентами, правила инвестирования резидентами в иностранные ценные бумаги. Если, например, существует множество ограничений на вложение нерезидентами капиталов в ценные бумаги российских эмитентов, а также на вывоз возможных доходов от операций с ценными бумагами, объем капиталов будет сокращен, а следовательно, и спрос на рынке ценных бумаг будет значительно меньше.

Необходимость валютного регулирования сделок с ценными бумагами обусловливается двойственным влиянием иностранных инвесторов, т.е. нерезидентов, как на валютный, так и на фондовый рынок. С одной стороны, приток иностранных капиталов особенно необходим для поддержания ликвидности вторичного рынка ценных бумаг в условиях недостаточности внутренних инвестиционных ресурсов, с другой – он способен вызывать дестабилизирующие побочные эффекты как на фондовом рынке, так и в масштабах всей экономики в целом.

Валютное регулирование фондового рынка государством состоит, во-первых, в определении оптимального соотношения резидентов и нерезидентов на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, исходя из необходимости обеспечения экономического роста; во-вторых, в установлении ряда требований к порядку осуществления сделок вложений по купле-продаже ценных бумаг иностранными инвесторами.

Кредитно-денежное регулирование оказывает значительное влияние на динамику развития фондового рынка во всех странах.

Основным инструментом кредитно-денежного регулирования, оказывающим влияние на функционирование фондового рынка, является ставка рефинансирования. Ставка рефинансирования не имеет прямого отношения к фондовому рынку, но она оказывает непосредственное воздействие на кредитно-денежную сферу и, следовательно, на величину капиталов, обращающихся на фондовом рынке, на активность участников фондового рынка. Как инструмент воздействия на фондовый рынок она применяется почти во всех странах. Обычно ЦБ страны объявляет о повышении этой ставки с целью снижения предложения денег в стране, снижения объемов операций на фондовом рынке и уменьшения «перегрева» фондового рынка путем повышения стоимости привлекаемых ресурсов.

Одним из способов регулирования рынка ценных бумаг, а точнее, его корпоративного сегмента является выпуск государственных долговых обязательств. Государственные ценные бумаги, как правило, характеризуются большей надежностью, а если обладают большой доходностью, то, конечно же, являются более привлекательными. В этом случае происходит уменьшение спроса на корпоративные ценные бумаги и их рынок фактически сужается, замирает, а все свободные денежные средства устремляются на рынок государственных ценных бумаг. В этом смысле эти два сегмента рынка ценных бумаг (корпоративный и государственный) являются конкурентами по отношению друг к другу. В ситуации, когда нет чрезмерного дефицита государственного бюджета, как это было в 1990-е гг. в

России, у государства нет необходимости в средствах, привлекаемых при помощи государственных ценных бумаг, поэтому их выпуск становится менее масштабным и уменьшается доходность по ним, что в конечном счете может стимулировать развитие рынка корпоративных ценных бумаг.

Управление государственным капиталом и собственностью как инструмент регулирования фондового рынка также имеет крайне важное значение. Так, состояние бюджета, т.е. его дефицит или профицит, определяет кредитную политику государства. При дефиците бюджета увеличиваются внутренние заимствования, что в свою очередь, как правило, ведет к уменьшению объема корпоративного сегмента рынка ценных бумаг.

Очень важным является формирование инвестиционной направленности бюджетов, которая может быть выражена в двух аспектах: во-первых, в более высокой доле государственных и муниципальных расходов на прямые инвестиции; во-вторых, во вложении в корпоративные ценные бумаги: а именно активное замещение прямого денежного финансирования реального сектора из бюджета покупкой акций и долговых ценных бумаг предприятий.

Управление государственной собственностью наряду с другими экономическими методами регулирования рынка ценных бумаг влияет на конъюнктуру рынка. Государство является активным участником рынка ценных бумаг, будучи владельцем пакетов акций и долговых ценных бумаг коммерческих предприятий.

Государство может воздействовать на рынок посредством купли-продажи уже имеющихся в его распоряжении ценных бумаг или приобретения новых пакетов акций. Таким образом, государство может увеличить предложение на рынке ценных бумаг или повысить спрос на корпоративные ценные бумаги. Кроме того, изменение структуры собственности оказывает сильное влияние на процессы, происходящие на рынке ценных бумаг. Существующая ныне в России структура акционерного капитала, при которой значительную долю составляют контрольные и крупные пакеты акций, которые находятся в том числе и в государственной собственности, делают невозможным развитие массового ликвидного вторичного рынка акций.

В целях предотвращения монополизации экономики через рынок ценных бумаг необходимо государственное регулирование процесса экономической концентрации хозяйствующих субъектов. Введение государственного контроля за образованием монопольных объединений с помощью инструментов фондового рынка, а именно акций, позволяет регулировать финансовые потоки, процесс сосредото-

ния собственности, предупреждать монополизацию отдельных рынков и содействовать развитию конкуренции.

Практика антимонопольного регулирования подразумевает контроль за прямым или опосредованным приобретением инвестором определенных долей и контрольного пакета акций корпораций.

Раскрытие информации также используется федеральным антимонопольным органом с целью контроля за хозяйствующими субъектами, акции которых приобретены компанией с целью предотвращения развития конкуренции.

§5. Основные субъекты государственного регулирования на рынке ценных бумаг

Субъекты государственного регулирования – это совокупность организаций, осуществляющих регулирование рынка ценных бумаг в соответствии с законодательными нормами и целями государственной политики на рынке ценных бумаг.

К субъектам, осуществляющим регулирование российского фондового рынка, относятся:

- государственные органы исполнительной власти;
- саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- общественные организации, отстаивающие интересы владельцев ценных бумаг.

К субъектам государственного регулирования следует отнести регулирующие органы исполнительной власти, правоохранительные органы, службы контроля профессиональных участников рынка, саморегулируемые организации и местные органы законодательной власти. Все они имеют возможность влиять на развитие фондового рынка либо на федеральном уровне, либо на уровне субъекта федерации.

Основными государственными органами исполнительной власти, регулирующими рынок ценных бумаг в России, являются:

- Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР);
- Министерство финансов РФ;
- ЦБ РФ;
- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» четко регламентирует полномочия федерального органа исполнительной власти, регулирующего фондовый рынок⁶⁹.

Федеральная служба по финансовым рынкам является федеральным органом государственной власти, регулирующим рынок ценных бумаг с марта 2004 г. Новый государственный орган исполнительной власти во многом унаследовал функции и полномочия от упраздненной Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ).

ФКЦБ России внесла существенный вклад в создание регулятивной инфраструктуры рынка ценных бумаг и его институтов, в организацию раскрытия информации, защиты прав инвесторов, в формировании системы надзора за рынком. Поэтому необходимо рассмотреть основные направления деятельности такого органа исполнительной власти, как ФКЦБ, который практически с момента становления рынка ценных бумаг регулировал его деятельность, тем более что новый государственный орган исполнительной власти (ФСФР) во многом унаследовал практику регулирования фондового рынка ФКЦБ.

Основными целями деятельности Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» являлись, во -первых, проведение государственной политики в сфере рынка ценных бумаг; во -вторых, контроль за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг; в -третьих, регулирование деятельности эмитентов на рынке ценных бумаг, в том числе путем определения ФКЦБ России стандартов эмиссии ценных бумаг.

Проведение государственной политики в области рынка ценных бумаг предполагает следующее:

- разработку и совершенствование направлений государственной политики в области рынка ценных бумаг;
- разработку направлений развития рынка ценных бумаг;
- согласование направлений государственной политики с заинтересованными органами власти;
- подготовку направлений государственной политики для закрепления в виде нормативного акта;
- обеспечение реализации государственной политики.

Что касается контроля за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, то в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» рассматривается определение порядка их деятельно-

⁶⁹ Федеральный закон от 30.12.2006 №282-ФЗ «О рынке ценных бумаг». – Гл.12.

сти. Постановлениями ФКЦБ России регламентируется осуществление различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Определение стандартов эмиссии ценных бумаг рассматривается в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» в качестве одного из основных направлений деятельности ФКЦБ.

В соответствии с п.1 Положения о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг дополнительно в качестве четвертой цели деятельности ФКЦБ России рассматривается обеспечение прав инвесторов, акционеров и вкладчиков⁷⁰.

В Федеральном законе «О рынке ценных бумаг» были определены основные функции и полномочия ФКЦБ России. Иные функции и полномочия ФКЦБ могут быть определены другими федеральными законами и указами Президента РФ. Так, например, на ФКЦБ были дополнительно возложены функции по разработке и утверждению стандартов страхования и гарантий на рынке ценных бумаг, по установлению порядка и осуществлению лицензирования деятельности по оценке и управлению имуществом паевых инвестиционных фондов, по обеспечению раскрытия информации о деятельности, связанной с управлением имуществом ПИФов⁷¹.

Основные функции ФКЦБ России:

- координационная;
- нормотворческая;
- по осуществлению допуска к деятельности на рынке ценных бумаг (т.е. лицензирование профессиональной деятельности);
- контрольная;
- информационная.

Как показывает мировой опыт, один из наиболее радикальных и эффективных путей реформирования системы государственного регулирования рынка – создание так называемого мегарегулятора финансового рынка, представляющего собой государственный орган по упорядочению различных сегментов финансового рынка.

Реальные действия по созданию мегарегулятора финансового рынка в России были сделаны в марте 2004 г. в рамках административной реформы, начало которой было положено Указом Президента РФ №314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Данным документом была ликви-

⁷⁰ Собрание законодательства РФ. – М., 1996. – №17. – С. 1918; Федеральный закон от 30.12.2006 №282-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

⁷¹ Белов В. Государственное регулирование рынка ценных бумаг. – М., 2005. – С. 30–31.

дирована ФКЦБ России, а все ее функции были переданы новому государственному органу – Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР).

Кроме того, новому регулятору российского фондового рынка были переданы некоторые направления деятельности других государственных структур. Так, от Минфина к ФСФР перешел контроль и надзор за формированием и инвестированием пенсионных накоплений, а от Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства – контроль за биржами и срочным рынком, от Минтруда РФ – контроль за негосударственными пенсионными фондами⁷².

Основными направлениями деятельности ФСФР являются:

- осуществление государственной регистрации выпусков ценных бумаг и отчетов об итогах выпуска ценных бумаг, а также регистрация проспектов эмиссии ценных бумаг;

- обеспечение раскрытия информации на рынке ценных бумаг в соответствии с законодательством РФ;

- осуществление в рамках федерального законодательства функции контроля и надзора в отношении эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также их саморегулируемых организаций, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов и их саморегулируемых организаций, специализированных депозитариев акционерных и паевых инвестиционных фондов, ипотечных агентов, управляющих ипотечным покрытием, а также в отношении товарных бирж;

- обобщение практики применения законодательства РФ в сфере своей компетенции и внесение в правительство предложений о его совершенствовании, разработка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов⁷³.

ФСФР – совершенно особая структура в системе органов государственной власти. Такая особенность обусловлена тем, что в отличие от других федеральных служб, которые подчиняются министерствам, ФСФР находится в прямом подчинении премьер-министра РФ. Контролируя значительную часть финансового рынка страны, ФСФР уже сегодня практически имеет возможность выступать его мегарегулятором. В то же время ФСФР пока еще не мегарегулятор, поскольку в настоящее время вне его прямого влияния остаются

⁷² Вакунин Д. О новом регуляторе российского фондового рынка // Рынок ценных бумаг. – 2004. – № 11. – С. 19–23.

⁷³ www.fcsr.ru.

страховые компании, аудиторы и банки. Однако по мере развития фондового рынка и совершенствования системы государственного регулирования оставшиеся сегменты финансового рынка, по-видимому, могут быть переданы в ведение ФСФР.

Вместе с тем, выступая в некоторой степени как мегарегулятор финансового рынка страны, ФСФР по своему статусу – федеральная служба, т.е. орган государственной власти, лишенный возможности издавать нормативные акты, регулирующие отношения на финансовом рынке. ФСФР только разрабатывает проекты законодательных и иных нормативных актов, а разработка проектов правовых актов – это еще не принятие их. Для ФСФР остается единственно возможный путь нормотворчества – это через постановления Правительства РФ. Подобное положение дел, как считают эксперты, способно привести к снижению результативности государственного регулирования финансового рынка и как следствие – к снижению степени эффективности функционирования самого рынка.

Министерство финансов РФ выступает на рынке ценных бумаг в качестве эмитента, осуществляющего от имени государства выпуск государственных ценных бумаг. Министерство финансов РФ выступает также в качестве государственного органа, регулирующего рынок ценных бумаг в сфере государственных и муниципальных ценных бумаг, а также частично в сфере корпоративных ценных бумаг. Министерство финансов РФ определяет правила проведения операций на рынке ценных бумаг, правила учета и отчетности по сделкам с фондовыми инструментами, осуществляет лицензирование производства и ввоза на территорию РФ бланков ценных бумаг. Оно также осуществляет государственную регистрацию выпусков облигаций акционерных обществ, эмитируемых с целью реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом.

ЦБ РФ на рынке ценных бумаг контролирует деятельность кредитных организаций, является участником рынка государственных ценных бумаг, во многом определяет кредитно-денежную и валютную политику государства.

Основные направления деятельности ЦБ в отношении кредитных организаций на рынке ценных бумаг состоят в следующем.

Во-первых, в регистрации эмиссии ценных бумаг кредитных организаций. ЦБ также осуществляет регистрацию правил выпуска и обращения депозитных и сберегательных сертификатов кредитных организаций.

Во-вторых, в лицензировании профессиональной деятельности кредитных организаций на рынке ценных бумаг на основании генеральной лицензии, выданной Банку России ФСФР.

В-третьих, в осуществлении контроля за соблюдением кредитными организациями действующего законодательства в сфере рынка ценных бумаг.

В-четвертых, в применении санкций к нарушителям законодательства РФ в сфере рынка ценных бумаг.

ЦБ является также активным участником на рынке государственных ценных бумаг, осуществляя следующие действия:

1) размещение государственных займов, выполняя функции инвестиционной компании по обслуживанию первичного размещения государственных ценных бумаг (при этом, вкладывая в государственные ценные бумаги собственные ресурсы, ЦБ выступает в качестве дилера);

2) формирование вторичного рынка государственных ценных бумаг, выступая на нем в качестве финансового брокера, который работает по поручению правительства;

3) оказание услуг по учету, хранению и расчетам по операциям с государственными ценными бумагами, выступая в качестве депозитария, клирингового и расчетного центра;

4) ведение расчетов по выплате процентов и погашению государственных ценных бумаг;

5) использование операций с государственными ценными бумагами в качестве инструмента кредитно-денежной политики.

Наряду с активным участием на рынке государственных ценных бумаг Банк России, проводя кредитно-денежную политику, определяет ставку рефинансирования, тем самым влияя на объем средств, которые могут быть использованы в качестве инвестиций.

Кроме того, ЦБ России определяет валютную политику государства, в том числе курс национальной валюты по отношению к мировым валютам, стабильность которого является определяющей для развития рынка ценных бумаг. При помощи проведения определенной валютной политики ЦБ может регулировать объемы поступлений иностранных капиталов, а также контролировать экспорт и импорт капитала⁷⁴.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет государственный контроль за процессом концентрации капитала при помощи операций, проводимых на рынке ценных бумаг.

Регулирование этого процесса происходит путем согласования вопросов, связанных с:

- крупнейшими выпусками ценных бумаг;
- приобретением крупных пакетов акций одного эмитента;

⁷⁴ www.cbr.ru.

- созданием холдинговых компаний и акционерных обществ при преобразовании государственных предприятий, определением пакета акций как контрольного, а также с созданием финансово-промышленных групп;

- регулированием обращения товарных, фьючерсных и опционных контрактов.

Реализация интересов государства как собственника обеспечивается Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом.

Значительное влияние на рынке ценных бумаг оказывает поведение государства как акционера, обладающего достаточно крупным пакетом акций той или иной корпорации и имеющего возможность определять основные направления деятельности компании в соответствии с целями государственной политики.

В качестве субъектов государственного регулирования на рынке ценных бумаг также выступают правоохранительные органы и суды. Следует признать, что судебная система, существующая в нашей стране, тормозит формирование полноценного фондового рынка. Проблема состоит не только в противоречивости сегодняшней законодательной базы, в отсутствии механизмов реализации правовых норм, но и в несовершенстве сложившейся судебной системы. Невозможность правового решения хозяйственных вопросов приводит к поиску других вариантов, к избирательности выносимых судебных решений. Это отрицает равенство всех сторон перед законом и не способствует формированию эффективного рынка, который предполагает равенство всех участников.

Таким образом, анализ конкретной российской действительности показывает, что структура органов государственного регулирования рынка ценных бумаг, несмотря на ее реформирование, все же остается довольно сложной. Подчас ни эмитенту, ни инвестору не удастся разобраться во всех хитросплетениях такой громоздкой системы, состоящей из многих ведомств. Не исключены споры отдельных ведомств за полномочия в сфере регулирования, так, как это было в конце 1990-х гг. Возможно, в ближайшее время идея создания классического мегарегулятора приобретет более реальные очертания и все основные функции по регулированию финансового рынка перейдут к одному государственному органу. Однако следует отметить, что единого подхода к созданию мегарегулятора в России пока нет, как нет еще и объективных условий для формирования мегарегулятора в его классическом понимании.

§6. Саморегулируемые организации на российском рынке ценных бумаг

В настоящее время важная роль на рынке ценных бумаг принадлежит создаваемым по инициативе участников рынка и на профессиональной основе саморегулируемым организациям: дилеров, брокеров, депозитариев, регистраторов – и другим специализированным институтам, функционирующим на рынке ценных бумаг.

Саморегулируемые организации рынка ценных бумаг – это добровольные объединения профессиональных участников, созданные для выработки общих правил поведения и защиты интересов участников фондового рынка.

Институт саморегулирования давно стал одним из составляющих элементов социально-экономической системы постиндустриальных стран. Анализ зарубежной мировой практики показывает, что в Великобритании, Франции, США и ряде других стран накоплен значительный позитивный опыт работы саморегулируемых организаций.

В настоящее время саморегулируемые организации действуют на международном, национальном и региональном уровнях. Они признаются государством в качестве организаций, которые берут на себя выполнение части государственных функций в области регулирования рынка ценных бумаг, а также являются основными представителями профессионального сообщества участников рынка ценных бумаг.

На рынке ценных бумаг различают следующие виды саморегулируемых организаций: международные и национальные организации.

Примером международной организации может служить Международная организация фондовых бирж (Federation International des Bourses de Valeurs).

К национальным организациям в большинстве стран относят саморегулируемые организации, которые претендуют на представительство интересов прежде всего профессионального сообщества, работающего на финансовом рынке той или иной страны. Так, в США это, например, Национальная ассоциация инвестиционных дилеров (NASD).

Национальная ассоциация инвестиционных дилеров существует в США уже более 60 лет. NASD является неприбыльной корпорацией, члены которой – компании по ценным бумагам (брокеры, дилеры), зарегистрированные Комиссией по ценным бумагам и фондо-

вым биржам США в качестве профессиональных участников фондового рынка. Члены организации должны удовлетворять квалификационным требованиям, установленным NASD.

К числу международных стандартов деятельности профессиональных участников и системы регулирования рынков ценных бумаг отнесен программный документ Международной организации коммиссий по ценным бумагам (IOSCO) «Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг» 1998 г.⁷⁵ В соответствии с принципами, которые декларируются относительно саморегулируемых организаций, IOSCO признает, что саморегулируемые организации (СРО) могут предложить участникам фондового рынка более эффективный опыт функционирования рынка и его регулирования. Они имеют возможность значительно быстрее, чем правительственные структуры, подстраиваться к изменениям рыночных условий.

Изучение международного опыта регулирования финансовых рынков показывает, что сейчас контроль за внедрением стандартов регулирования переходит в сферу международного сотрудничества. Деятельность IOSCO направлена на то, чтобы повысить доверие инвесторов к финансовым рынкам, обеспечить и улучшить эффективность работы этих рынков, координировать действия регуляторов различных стран. Однако IOSCO в настоящее время, конечно, не может предложить единую модель регулирования финансового рынка, так как не считает, что все страны готовы и должны использовать, например, британскую модель с единым регулятором или модель с двумя регуляторами, как в Австралии. В настоящее время необходимо использовать различные формы деятельности саморегулируемых организаций, приемлемые для каждой конкретной страны с учетом ее специфики.

Анализ российской практики показывает, что в России понятие саморегулируемых организаций (СРО) было включено в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», принятый в апреле 1996 г. По существу СРО представляют собой одну из форм совместной деятельности профессиональных участников фондового рынка по его организации в интересах всего профессионального сообщества.

В России регулирование деятельности саморегулируемых организаций осуществляется на основе Федерального закона «О рынке ценных бумаг», в котором отмечается, что наряду с методами непосредственно государственного регулирования предполагается также использование метода саморегулирования. Согласно этому закону саморегулируемая организация учреждается профессиональными

⁷⁵ www.iosco.org.

участниками рынка ценных бумаг для обеспечения условий профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг, соблюдения стандартов профессиональной этики на рынке ценных бумаг, защиты интересов владельцев ценных бумаг и клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющихся членами саморегулируемой организации, установления правил и стандартов проведения операций с ценными бумагами, обеспечивающих эффективную деятельность на рынке ценных бумаг. Все доходы саморегулируемой организации используются ею исключительно для выполнения уставных задач и не распределяются среди ее членов⁷⁶.

С 1 января 2008 г. вступил в силу Федеральный закон «О саморегулируемых организациях». Согласно данному закону саморегулируемая организация – это некоммерческая организация, создаваемая в целях саморегулирования, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

По российскому законодательству саморегулируемые организации могут принимать форму ассоциаций, профессиональных союзов и профессиональных общественных организаций. Их функции соответствуют общепринятым в мировой практике и заключаются:

- в саморегулировании деятельности участников на рынке ценных бумаг;
- в разработке и установлении правил и стандартов профессиональной деятельности;
- в контроле за деятельностью своих членов на предмет соблюдения правил и стандартов;
- в привлечении к ответственности своих членов за нарушение требований, правил и стандартов;
- в защите профессиональных интересов своих членов в отношениях с органами государственной власти и потребителями, а также в защите интересов клиентов профессиональных участников;
- в анализе информации о деятельности своих членов;
- в поддержании высоких профессиональных стандартов и организации профессионального обучения;
- в развитии инфраструктуры рынка ценных бумаг;
- в проведении совместных научных разработок;

⁷⁶ Федеральный закон от 30.12.2006 №282-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

- в обеспечении профессиональной общественной экспертизы законопроектов и проектов нормативных актов Правительства РФ и иных государственных органов.

Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» саморегулируемые организации вправе:

- получать информацию по результатам проверок деятельности своих членов со стороны федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

- разрабатывать правила и стандарты осуществления профессиональной деятельности и операций с ценными бумагами;

- осуществлять контроль за соблюдением своими членами принятых правил, стандартов и операций;

- разрабатывать в соответствии с квалификационными требованиями федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг учебные программы и планы и выполнять подготовку должностных лиц и персонала организаций, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг;

- выдавать квалификационные аттестаты⁷⁷.

Для учреждения СРО необходимо иметь не менее 10 профессиональных участников, статус саморегулируемой организации присваивается на основании разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг – ФСФР.

Саморегулируемая организация должна разработать совокупность следующих правил и нормативных положений:

- правила и стандарты осуществления профессиональной деятельности;

- правила, ограничивающие манипулирование ценами;

- требования к профессиональной квалификации персонала;

- правила вступления и выхода из организации;

- порядок получения доходов и осуществления расходов в организации;

- порядок ведения и виды документации;

- порядок защиты прав клиентов;

- порядок проведения контроля;

- требования к минимальной величине собственных средств;

- обязательства ее членов по отношению к клиентам и другим лицам по возмещению ущерба из-за ошибок или упущений при осуществлении членом организации его профессиональной деятельности, а также неправомерных действий члена организации или его должностных лиц;

⁷⁷ Федеральный закон от 20.03.1996 №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

- соблюдение порядка рассмотрения претензий и жалоб членов организации⁷⁸.

Кроме того, саморегулируемая организация, являющаяся организатором торговли, обязана помимо требований, названных выше, установить и соблюдать следующие правила:

- заключения, регистрации и подтверждения сделок с ценными бумагами;

- проведения операций, обеспечивающих торговлю ценными бумагами (клиринговых и/или расчетных операций);

- оформления и учета документов, используемых членами организации при заключении сделок, проведении операций с ценными бумагами;

- разрешения споров, возникающих между членами организации при совершении операций с ценными бумагами и расчетов по ним, включая денежные;

- процедуры предоставления информации о ценах спроса и предложения, о ценах и об объемах сделок с ценными бумагами, совершаемых членами организации;

- оказания услуг лицам, не являющимся членами организации⁷⁹.

Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» «саморегулируемая организация обязана представлять в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг данные обо всех изменениях, вносимых в документы о создании, положения и правила саморегулируемой организации, с обоснованием причин и целей таких изменений». В 1996 г. согласно Указу Президента были утверждены положения «Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров» и «Концепция развития рынка ценных бумаг в РФ». Эти положения устанавливали обязательное членство профессиональных участников в саморегулируемых организациях.

С середины 1998 г. членство в саморегулируемой организации стало обязательным условием получения лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг.

Однако с 2000 г. членство профессиональных участников рынка ценных бумаг в саморегулируемых организациях является добровольным. При этом в качестве приоритетов регулирования были избраны чрезмерная регламентация органами государственного регулирования профессиональной деятельности, увеличение объемов

⁷⁸ Федеральный закон от 20.03.1996 №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

⁷⁹ Там же.

отчетности и рост других формальных требований к эмитентам и участникам рынка ценных бумаг.

Первые саморегулируемые организации участников фондового рынка были созданы в России в 1994 г., еще до принятия Федерального закона «О рынке ценных бумаг». Так, в конце 1994 г. в России была создана Профессиональная ассоциация участников фондового рынка (ПАУФОР) как объединение брокеров и дилеров, состоящее из 15 компаний, и Профессиональная ассоциация регистраторов и депозитариев. Фактически ПАУФОР с конца 1995 г. стала выступать как Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР).

В настоящее время на финансовом рынке России действуют пять саморегулируемых организаций, фактически признанных ФСФР России.

Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД) была учреждена в 1994 г. С 1997 г. она является саморегулируемой организацией регистраторов и депозитариев, а с 2000 г. – также и клиринговых организаций и специализированных депозитариев. Ее цель – содействие развитию инфраструктуры рынка ценных бумаг в сфере регистрационных и депозитарных услуг. Она разрабатывает правила и стандарты ведения регистрационной и депозитарной деятельности, участвует в работе по выдаче квалификационных аттестатов.

Одним из основных преимуществ ПАРТАД как саморегулируемой организации является принцип осуществления нормотворческой деятельности Ассоциации через специальные рабочие органы – комитеты. Это позволяет вовлекать всех членов Ассоциации в процесс нормотворчества и обмена интеллектуальными продуктами профессиональной деятельности. Следует отметить, что ПАРТАД принимает активное и непосредственное участие в подготовке различных предложений по внесению изменений в федеральные законы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. Так, в 2006–2007 гг. в регулирующие органы был направлен целый ряд поправок к Федеральному закону «Об инвестиционных фондах», которые содержали предложения по уточнению деятельности специализированных депозитариев, а также предложения, уточняющие и расширяющие функции саморегулируемых организаций на рынке коллективных инвестиций.

Важным направлением деятельности ПАРТАД в области раскрытия информации является составление на основе полученной информации рейтингов и ранжирований специализированных депозитариев. Эта информация позволяет негосударственным пенсионным

фондам, акционерным и паевым инвестиционным фондам и управляющим компаниям принимать более обоснованное решение при выборе специализированного депозитария для осуществления контроля за размещением активов.

Одним из определяющих направлений деятельности саморегулируемых организаций является участие в совершенствовании нормативно-правовой базы, в том числе и в сфере регулирования рынка коллективных инвестиций.

Рабочим органом ПАРТАД, координирующим и направляющим деятельность Ассоциации на рынке коллективных инвестиций, является Комитет по контролю за коллективными инвестициями. В настоящее время Комитет является общественным органом и объединяет в своих рядах представителей 14 крупнейших специализированных депозитариев и трех регистраторов, которые осуществляют ведение реестра владельцев паев паевых инвестиционных фондов. Одним из результатов деятельности Комитета явилась разработка стандартов деятельности специализированных депозитариев и ведения реестра владельцев паев паевых инвестиционных фондов.

Сегодня интересы специализированных депозитариев и регистраторов – членов ПАРТАД представлены во многих рабочих органах действующих на рынке коллективных инвестиций. Так, представители Комитета и правления ПАРТАД входят в состав Экспертного совета по коллективным инвестициям при ФСФР России, представитель ПАРТАД является членом Совета по военной ипотеке при Министерстве обороны РФ.

Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР), как уже отмечалось, была создана в 1995 г. В настоящее время НАУФОР является СРО брокеров, дилеров, доверительных управляющих, а также депозитариев.

Национальная фондовая ассоциация (НФА) была образована в 1996 г. НФА с 2000 г. является саморегулируемой организацией кредитных организаций, осуществляющих брокерскую, дилерскую, депозитарную деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами.

Национальная лига управляющих (НЛУ) образована в 2001 г. Она осуществляет саморегулирование профессиональных участников фондового рынка, которые занимаются деятельностью по управлению ценными бумагами, а также акционерными и паевыми инвестиционными фондами.

Национальная лига управляющих объединяет на добровольной основе компании, управляющие активами акционерных и паевых

инвестиционных фондов, пенсионными резервами, осуществляющие деятельность по доверительному управлению ценными бумагами.

В соответствии с законодательством РФ основными направлениями деятельности НЛУ являются:

- совершенствование законодательства и системы регулирования деятельности инвестиционных фондов, управляющих компаний и инвестиционных фондов и паевых инвестиционных фондов, компаний, осуществляющих управление ценными бумагами, активами негосударственных пенсионных фондов, а также страховых компаний;
- разработка и совершенствование правил и стандартов деятельности по управлению ценными бумагами, активами акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний;
- контроль за соблюдением членами Лиги правил и стандартов деятельности по управлению активами;
- контроль за исполнением членами Лиги законодательства РФ о защите прав и законных интересов клиентов – членов Лиги;
- разработка учебных программ и планов в соответствии с квалификационными требованиями, установленными федеральными органами власти;
- подготовка должностных лиц и персонала управляющих компаний⁸⁰.

В состав участников вышеназванных организаций, кроме профессиональных участников рынка ценных бумаг, могут еще входить коммерческие банки, инвестиционные компании, организации, специализирующиеся на разработке компьютерного обеспечения.

На финансовом рынке также функционирует Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ), которая была образована в 2000 г. С 2004 г. НАПФ является саморегулируемой организацией негосударственных пенсионных фондов.

Все названные организации являются саморегулируемыми организациями в юридическом смысле, поскольку все они имеют соответствующие лицензии от федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, т.е. от бывшей Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России). Однако на рынке ценных бумаг имеются и другие добровольные объединения профессиональных участников, которые также выполняют регулятивные функции на финансовом рынке, но не имеют юридического статуса СРО. К такого рода организациям можно отнести, например, Ассоциацию участников вексельного рынка (АУВЕР), а также некоммер-

⁸⁰ Федеральный закон от 20.03.1996 №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

ческое партнерство «Объединение по защите интересов акционеров предприятий и организаций» (ОПИАК) и др.

Саморегулирование направлено на достижение высоколиквидного рынка ценных бумаг и предполагает установление квалификационных стандартов и этических норм для его участников, их ответственности перед клиентами, а также контроль за соблюдением норм и правил поведения на фондовом рынке, выработку предложений по развитию рынка ценных бумаг.

Опыт развитых экономик со сформировавшимся фондовым рынком говорит о необходимости использования метода саморегулирования. Дело в том, что сами участники рынка лучше представляют себе реальные проблемы, с которыми им приходится постоянно сталкиваться. Они не менее, а может, даже более других регулирующих органов заинтересованы в существовании на рынке определенных правил поведения, соблюдаемых всем профессиональным сообществом. Кроме того, принадлежность того или иного профессионального участника к саморегулируемой организации может быть своеобразной визитной карточкой, подчеркивающей возможности участника. Наконец, от саморегулируемых организаций, объединяющих многих участников рынка, к государственным регулирующим органам могут поступать сигналы о необходимости совершенствования законодательства, улучшения системы мониторинга, выработки стандартов поведения участников рынка, а именно эмитентов, инвесторов и др. участников. Главное, чтобы при этом осуществлялась единая государственная политика в отношении саморегулируемых организаций.

В решении задачи регулирования рынка ценных бумаг интересы его участников и государства, как показывает конкретная практика, по многим позициям совпадают, что позволяет использовать саморегулирование как метод оперативного решения возникающих проблем. Интересы государства и участников рынка совпадают прежде всего в вопросах, связанных с предупреждением и разрешением конфликтов между участниками, улучшением управления рисками, со снижением возможностей для мошенничества и совершения других противоправных действий, с поддержкой ликвидности и стабильности рынка, внедрением лучших стандартов профессиональной деятельности. Несмотря на совпадение интересов участников и задач государства по многим вопросам регулирования рынка, это совпадение не является полным, и по значительному кругу вопросов требуется прямое государственное регулирование.

Таким образом, механизм саморегулирования и механизм государственного регулирования должны работать во взаимодействии.

При этом саморегулирование не подменяет собой государственное регулирование, оно является его дополнением. Саморегулирование открывает возможности для достижения соответствия между потребностями участников рынка ценных бумаг и регулирующей деятельностью государственных органов управления. Для полноценного функционирования фондового рынка необходима эффективная система координации государственного регулирования и саморегулирования.

Глава 10

Социальная политика государства

Под социальной политикой понимается система мер, обеспечивающая сохранение или изменение социального положения и уровня благосостояния населения в целом, классов, социальных групп и слоев общества. Независимо от того, в каких исторических условиях осуществляется социальная политика, всегда есть круг более или менее схожих, постоянных проблем, на решение которых она направлена. Данные проблемы касаются состояния и потребностей улучшения общественного положения, условий жизни различных социальных групп. В соответствии с этим определяются основные функции социальной политики:

- обеспечение социальной устойчивости общества и его социальной безопасности;
- обеспечение политической устойчивости власти;
- обеспечение справедливого, по мнению большинства населения, распределения ресурсов в обществе;
- обеспечение необходимого и достаточного уровня социальной защищенности членов общества.

На реализацию социальной политики влияют традиции того или иного общества, экономическая конъюнктура, расстановка политических сил, однако основным субъектом социальной политики является государство. Это связано с тем, что многообразные и противоречивые факторы функционирования рыночного механизма порождают многие социальные проблемы, для решения которых необходим корректирующий регулятор.

Возникновение социальной политики государства связано с тем, что становлению капиталистических отношений и укреплению рыночных основ хозяйствования сопутствовало массовое обнищание населения и нарастание социального протеста. В этих условиях только карательные меры не могли урегулировать ситуацию. Для снижения напряженности в обществе стали разрабатываться меры, направленные на поддержание социальной безопасности путем достижения компромисса интересов работодателей и работников на долгосрочной и законодательной основе.

В середине XIX в. в Германии появилось понятие «социальное государство». Были разработаны основные положения, определяющие роль государства в регулировании справедливого распределе-

ния дохода между трудом и капиталом, в восстановлении равенства и свободы граждан, в заботе о нетрудоспособных, в прогрессивном развитии общества. В соответствии с этим государство начало принимать меры по улучшению положения трудящихся, стала развиваться система социального страхования работников, которая обеспечивала им материальную поддержку в случае утраты трудоспособности или потери работы, делало доступным медицинское обслуживание. Опыт Германии нашел широкое распространение в странах Западной Европы и США. При этом социальная политика постоянно совершенствовалась и модернизировалась, включая новые направления, в соответствии с требованиями текущего времени и ориентацией на перспективу.

Качественно новым этапом в развитии социальной политики государства было возведение ее положений в конституционные нормы ряда европейских стран. В 1949 г. Конституция ФРГ провозгласила Германию демократическим и социальным федеральным государством; в 1958 г. Конституция Франции определила, что Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой; в 1978 г., в соответствии с Конституцией Испании была объявлена «правовым, демократическим, социальным государством».

Значительное влияние на социальную политику государства оказали международные документы о социальном развитии и правах человека, такие как:

- Всеобщая декларация прав человека (Организация Объединенных Наций (ООН), 1948 г.);
- документы, составляющие Международный билль о правах человека;
- Копенгагенская декларация о социальном развитии (1995 г.);
- документы Совета Европы, в том числе Европейская социальная хартия;
- документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Россия в соответствии со ст. 7 Конституции 1993 г. провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что социальная политика государства представляет собой действия государства в социальной сфере, направленные на определенные цели, соответствующие конкретным историческим обстоятельствам, обеспеченные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные социальные результаты. Среди них: рост благосостояния народа, формирование среднего класса, социальная поддержка лиц со сниженной трудовой активностью, наращивание совокупного спроса, социально приемлемое распределение доходов, развитие отраслей социальной сферы.

Рассмотрим основные направления социальной политики государства, которые способствуют достижению социальной справедливости и повышению уровня благосостояния членов общества.

§1. Сглаживание дифференциации доходов и борьба с бедностью

Любой экономической системе, в том числе и рыночной, присуще неравенство в распределении доходов и имущества. По мере развития общества задача преодоления дифференциации различных групп населения по уровню доходов и имущества становится все более актуальной для государства.

Государственная политика в области снижения дифференциации доходов населения и борьбы с бедностью начала проводиться в развитых странах в конце XIX – начале XX в. В этот период в Германии, Великобритании, США были приняты законы в области социального страхования по болезни, по безработице, по старости. Однако более широко социальная политика государства стала разворачиваться с конца 1940-х – начала 1950-х гг., когда официальной доктриной правительств многих стран становится концепция «государственного благосостояния».

Согласно этой концепции наряду с программами социального страхования, охватывающими все слои населения, принимается система мер по поддержке доходов малообеспеченных семей: страхование по старости, от болезней, пособия по безработице; дополнительные программы государственной помощи неполным семьям с детьми, инвалидам и т.п. Они предусматривают, помимо денежных выплат, продовольственные талоны, обеспечение жильем, другие социальные услуги.

Различия в уровне доходов на душу населения или на одного занятого называются дифференциацией доходов. Для количественной оценки дифференциации доходов применяют различные показатели. Степень неравенства доходов отражает кривая Лоренца. Она была предложена американским экономистом М.О. Лоренцом в 1905 г. При построении данной кривой по оси абсцисс откладывается доля семей (в % от общего их числа) с соответствующим процентом дохода, а по оси ординат – доля доходов рассматриваемых семей (в % от совокупного дохода) (см. рис. 3).

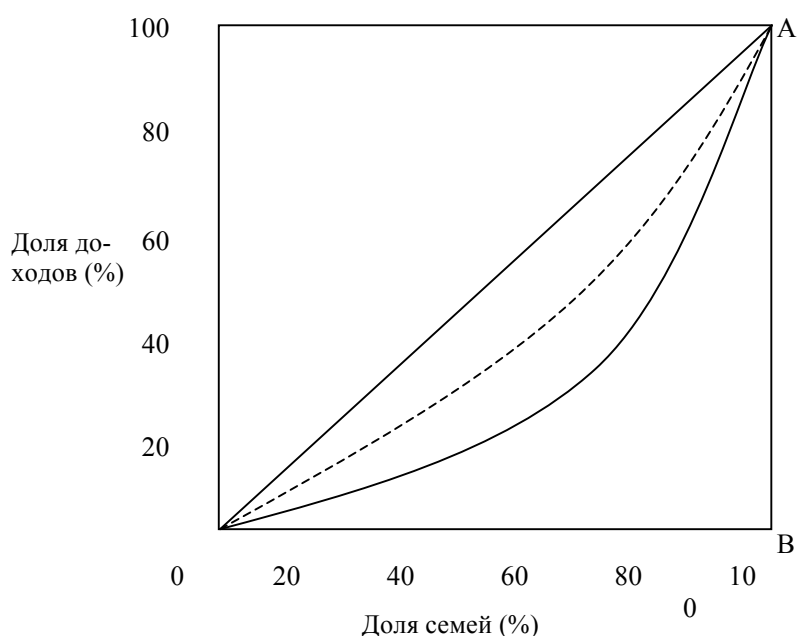


Рис. 3. Кривая Лоренца

Если мы разделим все население страны на 5 частей (квintилей), т.е. по 20%, и совокупные доходы общества также по 20%, и предположим, что 20%, 40%, 60% семей получают соответственно 20%, 40%, 60% от всего дохода, то соответствующие точки будут располагаться на биссектрисе, которая называется линией абсолютного равенства. В данном случае речь идет о теоретической возможности равного распределения доходов, когда любой данный процент семей получает соответствующий процент дохода. Кривая Лоренца показывает, как фактически распределены доходы (сплошная линия).

Например, 20% населения с самыми низкими доходами получили 5% общего дохода, 40% с низкими доходами – 15% и т.д. Область между линией абсолютного равенства и кривой Лоренца показывает степень неравенства доходов: чем она больше отклоняется от биссектрисы, тем больше неравенство в распределении доходов. Также на рис. 3 мы можем увидеть и линию абсолютного неравенства, идущую под прямым углом (ОВА). Сплошная линия кривой Лоренца показывает распределение личных доходов до вычета налогов и получения различных социальных выплат. Но после уплаты налогов и получения выплат мы можем построить новую кривую Лоренца – кривую для располагаемого дохода (на рис. 3 она обозначена пунктиром). Она менее вогнутая, поскольку произошло перераспределение доходов и уменьшилось первоначальное неравенство в их уровне. Таким образом, чем активнее социальная политика государства по сглаживанию дифференциации доходов, тем менее вогнута кривая Лоренца. Отличие кривых Лоренца для личных и располагаемых доходов обуславливается конкретными социальными программами и системами налогообложения, применяемыми в разных странах. Например, в США сглаживание дифференциации в распределении располагаемых доходов достигается не столько налоговой системой, сколько различными выплатами, которые доходят до 75% дохода малообеспеченных слоев населения. В то же время значительная роль налоговой политике отводится в Скандинавских странах.

Также распределение совокупного дохода между группами населения характеризуется индексом концентрации доходов населения (коэффициентом Джини). Он тесно связан с кривой Лоренца и рассчитывается как отношение площади фигуры, находящейся между линией абсолютного равенства и кривой Лоренца, к площади треугольника, образуемого между линиями абсолютного равенства и абсолютного неравенства. Этот показатель изменяется в пределах от 0 до 1 и приближается к единице в том случае, когда очень высока степень поляризации общества, а в случае выравнивания доходов он стремится к нулю.

В развитых странах коэффициент Джини находится в диапазоне 0,25–0,35. В странах, относящихся к социально-ориентированным (скандинавские страны, Австрия), коэффициент Джини существенно ниже, чем в странах Латинской Америки, а также во многих посткоммунистических странах, где величина этого показателя превышает 0,45. Примечательна динамика этого показателя для России. Если в дореформенный период для СССР в 1991 г. он составлял 0,260, то в 1993 г. – уже 0,496. За последние годы удалось несколько

снизить экономическое неравенство, и в 2007 г. коэффициент Джини для России составил 0,422 с максимальным значением в Москве 0,556 и минимальным в республике Алтай – 0,310. Следует отметить, что официальная статистика не учитывает теневые доходы, что позволяет предполагать, что в России коэффициент Джини является большим, чем представленные данные.

Довольно распространенным показателем дифференциации доходов является децильный коэффициент, который выражает соотношение между средними доходами 10% наиболее обеспеченных граждан и средними доходами 10% наименее обеспеченных граждан. И здесь важную роль в выравнивании доходов населения играет социальная политика государства. Так, например, в Швеции до вычета налогов и выплаты трансфертных платежей соотношение доходов между самыми богатыми и самыми малообеспеченными слоями населения составляет 1:100, однако соотношение располагаемых доходов составляет 1:4. Для России этот разрыв очень высок даже при учете социальной политики – 1:16, хотя по различным регионам этот показатель достигает еще больших значений.

В целях сглаживания сильной дифференциации доходов государство проводит политику перераспределения доходов через государственный бюджет путем, как правило, прогрессивного налогообложения различных доходных групп, а также социальных выплат. При этом часть национального дохода переходит от высокодоходных слоев населения к малообеспеченным гражданам. В настоящее время практически во всех развитых странах мира создана система социальной поддержки низко доходных слоев населения.

Важным элементом этой системы являются социальные трансферты, под которыми понимаются меры по оказанию безвозмездной денежной или натуральной помощи малоимущим гражданам, не связанной с их участием в хозяйственной деятельности в настоящее время или в прошлом. Социальные трансферты обеспечиваются изъятием в форме налогов части доходов у средне- и высокодоходных слоев населения и осуществляются в виде пособий беднейшим слоям и нетрудоспособным членам общества, а также безработным.

При выявлении части населения, которая имеет право на получение социальной помощи, используются показатели, определяющие порог бедности. Представители экономической науки, статистические службы правительства, профсоюзы занимаются определением уровня бедности. От этого зависят масштабы и направления перераспределения доходов, разработка налоговых систем, пенсионное обеспечение и др. Однако бедность – это понятие относительное. Для разных семей, живущих в различных социально-

экономических условиях и в разных странах, представления о бедности значительно различаются. П. Самуэльсон и В. Нордхаус считают бедностью такой уровень дохода, который достаточен для того, чтобы поддерживать прожиточный минимум. К бедным обычно относят те семьи, которые тратят более 1/3 дохода на продукты питания. Увеличив эту величину в три раза, можно получить доход, необходимый для существования на уровне прожиточного минимума. Таким образом, показателем бедности является прожиточный минимум, представляющий собой социальный минимум средств, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности человека. Подчеркнем, что прожиточный минимум – это не физиологический минимум, который можно определить как уровень дохода, необходимого для физического выживания. Он включает затраты на продовольственные и непродовольственные товары и услуги, такие как одежда, белье, обувь, лекарства, посуда, культтовары, а также оплата услуг ЖКХ, транспорта, связи и уплаты налогов и сборов.

В России величина прожиточного минимума в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина включает минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации определяется ежеквартально и устанавливается Правительством РФ. Так, величина прожиточного минимума во втором квартале 2010 г. в целом по России в расчете на душу населения составила 5625 руб. В стоимость потребительской корзины, составляющей 5246 руб., входят: продукты питания – 2162 руб., непродовольственные товары – 881 руб., услуги – 2203 руб.; на обязательные платежи и сборы отводится 379 руб. Прожиточный минимум дифференцирован по разным группам населения: трудоспособное население – 6070 руб., пенсионеры – 4475 руб., дети – 5423 руб. Существуют различия в величине прожиточного минимума по регионам страны – от 3735 руб. на Юге до 10879 руб. на Севере и Дальнем Востоке⁸¹. К сожалению, значительная часть населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Так, в 2010 г. столь низкий уровень доходов имели 18,5 млн чел., что составляло 13,6% населения. Основным источником доходов этой социальной группы является

⁸¹ www.gks.ru.

заработная плата, а также социальные трансферты (до 50% совокупного дохода).

В зависимости от соотношения доходов и минимальных социальных стандартов, принятых в стране, низко доходные группы населения имеют право на получение социальной помощи на основе адресного, избирательного подхода. Для получения помощи необходимо представить документы об уровне дохода, размерах личного имущества, семейном положении, состоянии здоровья и т.д. Социальная помощь оказывается в различных видах – денежные пособия, льготы при оплате услуг, бесплатные лекарства, талоны на продовольствие и др.

Однако в последние годы данная политика столкнулась с растущей социальной нагрузкой на государственный бюджет, что привело к росту его дефицита. Кроме того, возникла проблема стимулов поиска работы гражданами, получающими помощь государства. Довольно развитая система социальной помощи в странах с развитой рыночной экономикой обеспечивала такой уровень жизни малоимущим гражданам, который сопоставим с уровнем жизни, обеспечиваемым заработками. Для решения этой проблемы ряд экономистов предложили ввести систему негативного (отрицательного) подоходного налога (НПН), целью которого было заменить многочисленные денежные и натуральные выплаты единой системой денежной поддержки бедных семей.

Суть НПН состоит в том, чтобы гарантированный минимум платить тем гражданам, которые совсем не имеют дохода. Если же человек находит работу и начинает получать какой-то доход, то НПН будет сокращать выплаты с определенным коэффициентом. Например, коэффициент равен 50%. В этом случае полученный заработок сокращается на 50%, и полученная величина вычитается из гарантированного дохода. Пусть гарантированные выплаты составляют 8000 долл., а заработок составил 4000 долл. США. В этом случае мы определяем величину вычета как 50% от заработанных средств ($4000 \times 0,5 = 2000$ долл. США), и эти 2000 долл. США вычитаем из гарантированного минимума. В результате общий полученный доход составит $4000 + (8000 - 2000) = 10000$ долл. США. С ростом заработка негативный подоходный налог уменьшает сумму выплат, сводя ее постепенно к нулю. При дальнейшем росте заработков выплачивается обычный подоходный налог. Основная задача заключается в том, чтобы правильно определить коэффициент снижения пособия, не подрывая стимулов к труду.

Развитие программ социальной помощи обуславливает возникновение дилеммы эффективности и справедливости, т.е. не может ли

стремление к большему равенству, обеспечиваемому ростом налогов и их перераспределением, обернуться для общества потерями в экономической эффективности.

Во-первых, члены общества, получающие большие доходы, теряют заинтересованность в активной деятельности, поскольку значительную их часть они вынуждены отдавать в виде налогов. В то же время снижаются стимулы к труду и у тех, кто получает пособие, если можно прожить, не работая. Так, в развитых странах существование на пособия становится образом жизни для определенной части семей и передается из поколения в поколение.

Во-вторых, существуют потери непосредственно в ходе процесса перераспределения доходов. А. Оукен назвал эту проблему «дырявым ведром» социальной помощи, поскольку значительная часть средств идет на содержание высокооплачиваемых администраторов, консультантов и сотрудников различных налоговых и социальных служб. По его подсчетам, из 350 долл. США, полученных от состоятельных граждан в виде налогов, 250 долл. США теряются в процессе передачи бедным. Даже если эта цифра несколько завышена, как полагают некоторые исследователи, все равно плата за равенство весьма высока.

В-третьих, замечено, что в результате принимаемых мер по борьбе с бедностью количество людей, относимых к этой категории, может возрастать. Это касается в первую очередь тех людей, доходы которых незначительно превышают порог бедности. Для них может оказаться более выгодным не работать, а получать пособие. Негативными могут стать и последствия программы помощи неполным семьям с детьми, когда получение пособия может быть обеспечено разводом.

Тем не менее общество готово платить некоторым снижением эффективности за более равномерное распределение доходов, так как решение проблемы борьбы с бедностью в стране обеспечивает условия для нормального воспроизводства рабочей силы, способствует ослаблению социальной напряженности и преступности, а также стимулирует повышение совокупного спроса в экономике.

§2. Политика государства в трудовой сфере

Важнейшее значение имеет политика государства в трудовой сфере. Основными направлениями этой политики являются:

- регулирование рынка труда;

-
- установление минимального размера оплаты труда;
 - введение верхнего предела увеличения номинальной заработной платы;
 - индексация заработной платы и др. доходов населения;
 - участие в социальном партнерстве.

Неотъемлемой составляющей социальной политики государства является регулирование рынка труда, который выполняет две основные социально-экономические функции:

- распределение трудовых ресурсов по различным видам занятости (по профессиям, предприятиям, отраслям, территориям);
- распределение доходов как стимулов к труду.

Реализация этих функций рынка труда содействует росту производительности и эффективности труда, раскрытию потенциала трудовых ресурсов, увеличению доходов членов общества, обеспечению равных возможностей доступа к рабочим местам и профессиональной подготовке, поддержке временно незанятого населения.

Различают пассивную и активную политику на рынке труда.

Пассивная политика предполагает следующие меры: регистрация ищущих работу, определение размера пособия по безработице, организация системы предоставления пособия по безработице, осуществление неденежных форм поддержки безработных и членов их семей и т.п.

Наиболее распространенной формой является страхование от безработицы, которое решает проблемы стабилизации потребления, обеспечивая жизненными средствами безработного и его семью и давая ему возможность поиска новой работы. Размер пособия по безработице значительно различается по странам. С января 2009 г. пособие по безработице в России установлено в следующих размерах: минимальный – 850 руб. в месяц, максимальный – 4900 руб. в месяц, а в среднем размер пособия по безработице составляет около 1500 руб. в месяц. Пособие по безработице в США в среднем составляет 520 долл. США в месяц, в Испании – 1250 долл. США, в Канаде – 1350 долл. США, в Японии – 1530 долл. США, в Польше – 170 долл. США и в Китае – 29 долл. США.

Активная политика на рынке труда нацелена на повышение конкурентоспособности человека при поиске рабочего места на основе обучения, переподготовки, содействия самостоятельной занятости, индивидуальной трудовой деятельности. Это комплекс мер, нацеленных на содействие скорейшему возвращению безработных к активному труду и включающих:

- помощь при трудоустройстве;
- содействие в профессиональной подготовке;

- развитие самостоятельной занятости;
- профессиональное консультирование и др.

Важнейшим институтом, реализующим активную политику занятости на рынке труда, является государственная служба занятости. Главная задача службы занятости состоит в повышении эффективности функционирования рынка труда на основе распространения информации о вакансиях, что сокращает время поиска рабочих мест безработными и работников предпринимателями в соответствии с их запросами по квалификации, условиям труда и его оплаты.

Кроме того, служба занятости выполняет целый ряд функций:

- профессиональная подготовка, переподготовка и обучение новым специальностям;
- квотирование рабочих мест для групп безработных, нуждающихся в социальной защите: инвалидов, молодежи, демобилизованных военнослужащих и др.;
- территориальное перераспределение рабочей силы;
- содействие занятости многодетным и одиноким родителям, беженцам и др.;
- содействие предпринимательству и самостоятельной занятости безработных;
- организация общественных работ;
- поддержание доходов безработных граждан и членов их семей;
- осуществление компенсационных выплат для сдерживания массовых увольнений;
- обеспечение доступности статистических данных и информационных материалов о предложении и спросе на рабочую силу, о возможностях трудоустройства.

Эффективными и популярными направлениями работы службы занятости в России явились организация ярмарок вакансий, специальных молодежных и женских бирж труда, ряда других услуг, которые помогают безработным быстрее находить рабочие места.

Профессиональная подготовка, переподготовка и обучение новым специальностям занимают особое место в активной государственной политике на рынке труда. Развитие производства, внедрение достижений научно-технического прогресса и связанная с этим структурная перестройка экономики требуют все новых вложений в человеческий капитал – освоение новых профессий, знаний, навыков. В связи с этим в большинстве стран ведется разработка различных программ профессиональной подготовки и переподготовки безработных и работников, находящихся под угрозой увольнения. Эти программы направлены на тех, чья прежняя профессия не соответ-

ствуется структурным преобразованиям в экономике, а также на молодежь, женщин и инвалидов.

Разработка и осуществление программ подготовки и переподготовки кадров ведется при участии государства, предпринимателей и профсоюзов. Государственная служба занятости организует специальные центры и учебные курсы, обеспечивает обучающихся стипендиями.

Важным направлением работы службы занятости является содействие самостоятельной занятости населения, обучение основам предпринимательства и создание малого бизнеса. Оно включает оценку бизнес-планов, предоставление консультационных услуг, льготных кредитов, помощь в обеспечении производственными помещениями, сырьем, в налаживании связей с поставщиками и сбыте готовой продукции.

Также служба занятости организует временную занятость безработных и общественные работы, которые позволяют снизить негативные экономические и психологические последствия безработицы. Эти программы впервые возникли в США в период Великой депрессии. Они предоставляют безработным возможность занятости без специальной профессиональной подготовки и ориентированы на строительство и ремонт дорог, мостов, лесопосадки, уборку территорий, а также уход за престарелыми, инвалидами и другие виды подобной деятельности.

Государство регулирует первичное распределение денежных доходов от трудовой деятельности членов общества. Оно обеспечивает определенные гарантии в оплате труда, с одной стороны, устанавливая минимальный размер оплаты труда, с другой – вводя некоторые ограничения на ее рост. Это обусловлено тем, что заработная плата является основным источником доходов для большинства населения, влияет на издержки производства и служит важным компонентом совокупного спроса.

Минимальная заработная плата определяет затраты на воспроизводство неквалифицированной рабочей силы, выполняющей простые работы в нормальных организационно-технических и природных условиях. Критериями установления размеров минимальной заработной платы в соответствии с Конвенцией Международной организации труда №131 от 1970 г. «О минимальной заработной плате» являются:

- потребности работника и его семьи с учетом общего уровня заработной платы в стране, социальных выплат, доходов других социальных групп;

- факторы экономического характера (объем и темпы роста национального дохода, уровень занятости и др.).

Для некоторых категорий трудящихся допускается оплата труда ниже минимальных ставок, например для молодежи или инвалидов.

Практика установления минимальной заработной платы разнообразна. В России, США, Бельгии, Франции, Нидерландах она устанавливается на национальном уровне. В Великобритании, Германии, Италии, Дании минимальный уровень оплаты труда устанавливается коллективными договорами между предпринимателями и профсоюзами на уровне отраслей, которые пересматриваются каждые один-два года.

В России минимальный уровень оплаты труда с 2009 г. установлен в размере 4330 рублей в месяц, что в процентном отношении к величине прожиточного минимума для трудоспособного населения составляет 78,8%. Это значительно ниже, чем в развитых странах, например, в США до кризиса минимальная ставка заработной платы была 7,24 долл. в час.

В отдельные периоды, когда рост заработной платы и цен начинал превышать среднестатистические показатели, правительства «замораживали» заработную плату путем ее ограничения. Такая политика используется государством в целях снижения издержек производства, повышения конкурентоспособности национального производства, поощрения инвестирования, сдерживания инфляции.

В условиях инфляции регулярно осуществляется индексация заработной платы и иных доходов населения. В одних странах эти меры носят общегосударственный характер, в других – проводятся на уровне отраслей и фирм путем заключения коллективных соглашений и коллективных договоров.

Система индексации предусматривает дифференцированный подход в зависимости от величины доходов: от полной компенсации самых низких доходов до незначительной – самых высоких. В большинстве промышленно развитых стран централизованно индексация распространяется на минимальную заработную плату и фиксированные доходы. В остальных случаях индексация осуществляется при заключении коллективных договоров. В России индексация доходов населения законодательно установлена с 1991 г. и распространяется на заработную плату в бюджетной сфере, а также на пенсии, стипендии и пособия.

Для обоснования индексации доходов осуществляется подсчет индекса потребительских цен. При этом учитываются изменения розничных цен на товары и услуги, которые покупаются населением. Наиболее часто споры между правительством и профсоюзами

идут по поводу включения в индекс расходов на оплату ЖКХ, продукты питания, одежду и обувь, транспорт и отдых. В ряде стран Западной Европы стали вводиться временные паузы в индексации доходов, устанавливаться верхние и нижние пороговые уровни роста цен, за которыми индексация не применяется. В условиях кризиса правительство России решило не проводить индексацию заработной платы в бюджетной сфере в 2010 г.

Важным направлением социальной политики государства является достижение согласования интересов участников рыночной экономики, которое реализуется в форме социального партнерства. В разных странах оно определяется такими терминами, как «социальный диалог», «двух- и трехсторонние консультации субъектов трудовых отношений», «трипартизм». Равноправными партнерами здесь выступают правительство, национальное объединение работодателей, а также работники в лице профсоюзов. Отношения между ними строятся на основе учета интересов сторон, добровольности принятия сторонами на себя обязательств, контроля за выполнением договоренностей и др. В содержание генерального соглашения, принимаемого на национальном уровне, входят вопросы регулирования социально-трудовых отношений, рынка труда и занятости населения, оплаты труда, доходов и уровня жизни населения, его социальной защиты, социального страхования и т.п.

§3. Государственное пенсионное обеспечение

Пенсионное обеспечение является важнейшей социальной гарантией стабильного развития общества, поскольку затрагивает интересы практически всего населения, как трудоспособного, так и нетрудоспособного.

Под пенсионным обеспечением понимаются ежемесячные денежные выплаты, предназначенные для компенсации гражданам заработка (дохода), утраченного в связи с достижением установленного законом возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца, а также по другим основаниям, установленным законодательством страны.

В практике большинства экономически развитых государств выделяются следующие основные составляющие системы пенсионного обеспечения:

- социальная пенсия, которая предоставляется государством вне зависимости от наличия и величины трудового вклада граждан стра-

ны в случае наступления пенсионного возраста, т.е. предоставляется тем гражданам, которые нуждаются в текущем доходе или не смогли приобрести права на трудовую пенсию (инвалиды, сироты и т.п.);

- трудовая пенсия, которая назначается и выплачивается гражданам, исходя из размера страхового взноса и трудового стажа (независимо от принципа, по которому они учитываются – солидарно-распределительному или накопительному);

- дополнительная пенсия, которая обеспечивается либо за счет самофинансирования гражданином собственной будущей пенсии из текущего дохода, либо за счет взносов работодателей в негосударственный пенсионный фонд на именные счета своих работников, либо по комбинированной программе.

Государственная система пенсионного обеспечения в таких странах, как Великобритания, Дания, Нидерланды, предполагает назначение всем жителям страны в зависимости от проживания на ее территории общей (универсальной) пенсии в твердом размере, одинаковом для всех. В Бельгии и Франции лицам, которые не имеют права на иную пенсию, назначаются социальные пенсии.

Интересы финансового обеспечения лиц пенсионного возраста наилучшим образом обеспечиваются, если развиваются три пенсионные системы:

- управляемая государством распределительная система, предусматривающая обязательное участие и преследующая ограниченную цель сокращения нищеты среди престарелых граждан;

- находящаяся в частном управлении обязательная накопительная система;

- добровольная накопительная система.

Наилучшие результаты дает комбинация различных пенсионных систем, позволяющая учесть их достоинства и сгладить недостатки. Фактически многие развитые страны перешли к пенсионной системе, сочетающей управляемые государством пенсионные схемы с теми, которые находятся в частном управлении.

В большинстве государств с развитой экономикой пенсионное обеспечение осуществляется из трех источников:

- из государственных средств (в рамках государственного социального обеспечения);

- из внебюджетных пенсионных фондов (в рамках государственного пенсионного страхования);

- из средств страховых компаний и иных финансовых организаций (в рамках добровольного пенсионного страхования).

Современное пенсионное законодательство России предусматривает следующие виды трудовых пенсий: трудовая пенсия по ста-

рости, трудовая пенсия по инвалидности и пенсия по случаю потери кормильца. Гражданам, которые по каким-либо причинам не имеют права на трудовую пенсию, назначается социальная пенсия.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности состоят из трех частей – базовой, страховой и накопительной. Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит только из базовой и страховой частей. Размер базовой части трудовой пенсии по старости в 2009 г. составил 1950 руб. в месяц, что в процентном отношении к величине прожиточного минимума пенсионера равняется 48,2%. Правительство наметило дальнейшее повышение размера базовой части пенсии. Страховая часть пенсии определяется в зависимости от стажа работы и отчислений от заработанных средств работника, а третья часть – накопительная – до 2012 г. пока не участвует в формировании размера трудовой пенсии и зачисляется на лицевой счет будущего пенсионера.

Пенсия по инвалидности (III степени) в 2009 г. составила 3900 руб. в месяц.

Государство путем создания системы правовых актов регулирует условия и нормы материального обеспечения пенсионных систем и гарантирует их неукоснительное исполнение. Это касается как государственного контроля за сбором и уплатой страховых взносов, так и специальных органов, управляющих институтом пенсионного страхования.

Если взносы не поступают в полном объеме, и в пенсионном фонде недостаточно средств для выполнения условий пенсионного законодательства по выплате пенсий, то государство обязано пополнять пенсионный фонд и обеспечивать выполнение пенсионных обязательств по закону.

Демографический спад и старение населения практически во всех развитых странах обусловили необходимость реформирования систем пенсионного обеспечения с целью его адаптации к сложившейся ситуации. В тех странах, где довольно высокая продолжительность жизни, повышается возраст выхода на пенсию. Эта мера рассматривается и для России, но в условиях низкой продолжительности жизни она может привести к тому, что значительная часть населения просто не доживет до пенсии.

§4. Организация здравоохранения

В странах с развитой рыночной экономикой государство играет активную роль в организации здравоохранения. При всем многообразии систем здравоохранения государственная политика во всех развитых странах направлена на развитие научных исследований в области медицины, мед- и биотехнологий, производства лекарственных препаратов и изделий медицинской техники, ранней диагностики заболеваний, на организацию жесткого и эффективного контроля за качеством лекарственных препаратов и продуктов питания и др. Используя в разных пропорциях средства обязательного медицинского страхования и бюджетов различных уровней, государство создает условия для предоставления медицинской помощи большинству населения.

Система здравоохранения в большинстве стран строится на основе трех моделей. Первая – модель государственного (бюджетного) здравоохранения, или модель Бевериджа. Данная модель названа в честь Британского экономиста У. Бевериджа, создавшего национальную службу здравоохранения Великобритании и предложившего программу социального обеспечения населения, в соответствии с принципами которой расходы на здравоохранение оплачиваются государством из налоговых поступлений. Помимо стран Британского содружества данная модель функционирует в Ирландии, Норвегии, Швеции и Дании.

В Швеции медицинское обслуживание одинаково доступно всему населению, финансируется из общественных средств и характеризуется высокой степенью децентрализации. Ответственными за финансирование и предоставление медицинского обслуживания являются ландстинги и муниципалитеты. Роль государства в системе здравоохранения состоит в том, чтобы формировать принципы, основополагающие установки и направления политики здравоохранения в виде законопроектов или соглашений с ассоциацией муниципалитетов и ландстингов.

Вторая модель – модель страховой медицины, или модель Бисмарка. Эта модель получила свое название в честь канцлера Германии О. Бисмарка, предложившего создать в Германии «государство всеобщего благосостояния». Она применяется в Германии, Франции, Бельгии, Нидерландах, Швейцарии, Японии и ряде стран Латинской Америки. Отличительная черта данной модели – совместное финансирование здравоохранения работниками и работодателями за счет отчислений от заработной платы. Контроль за по-

ступлением средств, их регулирование, распределение и т.д. производятся правительственными учреждениями.

Одной из лучших в мире признана система здравоохранения Франции, которая позволяет всем жителям страны пользоваться как традиционными терапевтическими услугами, так и новейшими научными достижениями. Почти для 96% граждан терапевтические услуги бесплатны или полностью возмещаются. Тесное сотрудничество между государственными и частными структурами в оказании медицинской помощи населению обеспечивает высокий уровень обслуживания населения.

В таких странах, как Италия, Испания, Португалия и Греция, здравоохранение обладает чертами как страховой медицины, так и государственного финансирования.

Смешанная (частно-общественная) модель системы здравоохранения применяется в США, большинстве стран Латинской Америки, Азии и Африки.

Система здравоохранения США практически полностью регулируется на уровне штатов, но Федеральное правительство финансирует медицинскую помощь пожилым людям и ветеранам, инвалидам, слепым, частично малоимущим, а также воздействуя на факторы риска – качество окружающей среды, питания, питьевой воды. Через бюджет финансируются фундаментальные и прикладные разработки в области медицины, а также федеральная помощь пожилым людям – Медикэр и федерально-штатные программы помощи малоимущим – Медикейд. При этом только 20% услуг пациенты оплачивают непосредственно, остальные оплачиваются страховыми компаниями, а также федеральными, штатными и местными органами власти. До того как в марте 2010 г. в США вступил в силу закон, кардинально изменивший структуру здравоохранения, это государство считалось образцом модели «добровольного медицинского страхования». Тем не менее свыше 30 млн населения этой страны были лишены доступа к бесплатной медицинской помощи. С принятием нового закона более 90% населения США будут застрахованы и получают доступ к медицинским услугам. Программа модернизации здравоохранения рассчитана на 10 лет, но по большинству пунктов она должна быть завершена к 2014 г.

В 2008 г. доля от ВВП расходов на здравоохранение по различным странам составила: В Австрии – 10,5%, в Великобритании – 8,7%, в Германии – 10,5%; в Италии – 9,1%; в Нидерландах – 9,9%; в США – 16,0%; во Франции 8,9%; в Швеции – 9,4%⁸². Государствен-

⁸² www.stats.oecd.org.

ные расходы в Западной Европе составляют более 75%, а в Норвегии – более 90% всех расходов на здравоохранение. В Канаде финансирование здравоохранения обеспечивается в основном из государственных фондов.

В Советском Союзе был законодательно утвержден принцип всеобщей бесплатной медицинской помощи. Однако с переходом к рыночной экономике система здравоохранения в России претерпела ряд крупномасштабных реформаций. С 1991 г. введено медицинское страхование граждан, создана бюджетно-страховая модель здравоохранения. Новая организационная структура здравоохранения в соответствии со статьей 14 Конституции РФ представлена тремя уровнями – государственными, муниципальными и частными медицинскими учреждениями. Политика государства в области здравоохранения обеспечивается бюджетами всех уровней и системой обязательного медицинского страхования, что направлено на предоставление всем гражданам доступа к медицинскому обслуживанию в основном на бесплатной основе. С января 2011 г. вступает в силу новый порядок оказания медицинской помощи гражданам, который предполагает усилить ответственность органов государственной власти за обеспечение охраны здоровья граждан и оказание медицинской помощи. Вводится система государственного финансирования медицинского обслуживания граждан в рамках утвержденных стандартов при развитии самостоятельности медицинских учреждений в оказании дополнительных услуг. В 2009 г. расходы на здравоохранение в России составили 5,3% ВВП, в ближайшее время их планируется увеличить до 6%.

С 2005 г. в стране стартовал проект «Здоровье», направленный на повышение качества медицинской помощи в РФ и укрепление здоровья граждан. За последние пять лет на его реализацию было выделено более 590 млрд руб., а в ближайшие три года планируется инвестировать еще более 400 млрд руб⁸³. Предпринимаются меры по стимулированию фармацевтической промышленности и производству отечественных лекарственных препаратов, ведется работа по контролю качества лекарств. Значительные средства направляются на повышение оплаты труда врачей и медсестер, обеспечение специализированным транспортом службы «Скорой помощи», снабжение медицины передовыми технологиями и разработками и др.

⁸³ www.rg.ru.

§5. Политика государства в сфере образования

В современных условиях возрастает роль образования как фактора формирования человеческого капитала, адекватного современному этапу развития общества. Научно-техническая революция, развитие новых технологий обуславливают необходимость наличия высококвалифицированной рабочей силы как условия повышения конкурентоспособности страны и государственной безопасности. Также определяющей является роль образования в совершенствовании личности человека, развитии его социальных и духовных потребностей, раскрытии творческого потенциала и самореализации. К этому следует добавить, что образование способствует сглаживанию социальных и имущественных различий между членами общества. В соответствии с этим государственная политика в сфере образования большинства стран направлена на создание механизма устойчивого развития системы образования, обеспечение ее соответствия социальным и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества и государства. За последнее время практически во всех развитых странах проводились реформы национальных систем образования, вкладывались значительные финансовые средства. Реформы образования получили статус государственной политики, поскольку пришло осознание того, что уровень образования в стране определяет ее будущее развитие.

В большинстве стран организация системы образования связана с постоянным поиском оптимального соотношения централизации и децентрализации в управлении образованием, путей повышения его эффективности, преодоления периодически возникающих кризисных состояний и достижения нового качественного уровня в соответствии с общими функциями образования и его целями. Государство ведет активную работу по получению наибольшей отдачи от многоканальной системы финансирования системы образования, в которой государственное финансирование из бюджетов разных уровней играет ведущую роль.

Как правило, во всех странах начальное и среднее образование общедоступно, обязательно и бесплатно, хотя желающие могут посещать и частные школы. Во Франции, например, государство утверждает все школьные программы для частных и государственных школ, организует конкурсы и экзамены, имеет право на выдачу дипломов до уровня бакалавра. В Великобритании все образовательные учреждения находятся под регулярным наблюдением и инспектируются различными государственными комиссиями, прави-

тельство определяет суммы расходов на образование, которые выделяются муниципалитетами, изымающими их из доходов от местных налогов или грантов от правительства. Департамент науки и образования непосредственно финансирует все университеты, а также колледжи и техникумы. В Швеции управление системой образования возложено на государственное министерство образования и создаваемые им комиссии, разрабатывающие отдельные образовательные программы и готовящие реформы отдельных ступеней образования. По своему статусу образовательные учреждения относятся к государственному сектору. Образование на всех уровнях бесплатное. Государственное планирование предусматривает охват всего населения средним образованием и сведение к минимуму ограничений приема в высшие учебные заведения.

Усилия государства направлены на обеспечение того, чтобы как можно больше членов общества имели доступ к высшему образованию. Наряду с бесплатным образованием широкое распространение имеет государственная поддержка кредитования высшего образования, открывающая доступ к нему практически для всех слоев населения. Образовательные кредиты предоставляются по льготным ставкам, даются отсрочки по выплатам кредитов. В США, например, государство гарантирует возврат кредитов и берет на себя выплату процентов в случае отсутствия работы, прохождения военной службы или отпуска по уходу за ребенком.

Расходы государства на цели образования свидетельствуют об осознании правительствами ключевой роли образования в современном мире. Так, в начале XXI в. доля государственных расходов на образование в ВВП по разным странам составляла: в Австрии 5,4%, в Норвегии – 7,2%, в Швеции – 7,1%, в США – 5,3%, в Финляндии – 6,4%, во Франции – 5,7%. В других странах государственные расходы на образование составляли от 4 до 7% ВВП⁸⁴.

Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Основные принципы образовательной политики в России определены в Законах РФ «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и раскрыты в Национальной доктрине образования в РФ до 2025 г. В 2010 г. государственные расходы на образование составили 4,4% ВВП⁸⁵.

В России неуклонно продолжается становление новой системы образования, ориентированной на вхождение в мировое образовательное пространство. Сегодня страна активно участвует во многих

⁸⁴ www.yestravel.ru.

⁸⁵ www.ucheba.ru.

международных проектах, проводит обмен учащимися, профессорско-преподавательским составом с образовательными учреждениями во всем мире, осваивает традиции и нормы мирового образования. Происходит культурная трансформация общества, выражаемая, с одной стороны, глобализацией и интернационализацией культуры, с другой – развитием национальной самобытности. Новые требования к системе образования предъявляет переход к информационному обществу, что обуславливает особую важность коммуникативной и информационной компетентности личности. Исходя из этого, целью государственной образовательной политики является формирование единой общенациональной стратегии инновационного, опережающего развития российского образования, обеспечивающего его прорыв к новому качеству жизни страны.

Система образования в России переживает сейчас радикальные изменения, затрагивающие все ее элементы и звенья. Осуществляется переход к 12-летнему среднему образованию, введен единый стандартизированный федеральный выпускной экзамен, на основе которого проводится зачисление в вузы, что направлено на повышение уровня образования и выравнивание возможностей в его получении. Наряду с государственными учебными заведениями возникают альтернативные, расширяются возможности выбора вариативных форм образования (лицеи, гимназии, колледжи, профильные классы и т.д.). Параллельно с системой бесплатного образования существует платное образование во всех звеньях – от детских садов до университетов. Государственные социальные гарантии обучения в основном выражаются в реализации прав граждан на бесплатное общее образование.

В 2005 г. стартовал приоритетный Национальный проект «Образование». Основными направлениями его являются:

- поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования;
- внедрение современных образовательных технологий;
- создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня;
- повышение уровня воспитательной работы в школах;
- развитие системы профессиональной подготовки в армии.

В рамках Национального проекта «Образование» государство осуществляет инвестиции в улучшение материально-технической базы образования, компьютеризацию школ, обеспечение доступа в Интернет, предоставление школьного транспорта, поощрение лучших педагогов и школ. Также проводится реформа финансирования образования и системы оплаты труда педагогов, направленная на

повышение заработной платы и установление ее связи с качеством работы.

Приняты меры по преобразованию системы довузовского профессионального образования. На государственной основе осуществляется поддержка внедрения инновационных образовательных программ, приобретения современного учебно-лабораторного и учебно-производственного оборудования, обеспечивающего их реализацию. Внедрены современные формы и методы обучения, а также отработан новый формат институциональных отношений бизнеса и образования – модели частно-государственного партнерства, когда к подготовке кадров привлекаются заинтересованные бизнес-структуры.

Также осуществляются меры по совершенствованию системы высшего образования. Государство оказывает поддержку внедрению в образовательную практику новых и качественно усовершенствованных образовательных программ, применению информационных технологий, активных методов обучения. Особое внимание уделяется применению критериев оценки качества и востребованности оказываемых образовательных услуг, созданию условий для модернизации образовательных учреждений как инструментов подготовки высококвалифицированных специалистов для инновационной сферы экономики. Выделяются значительные средства для финансирования научных исследований в вузах, привлечения ведущих ученых и молодежи к реализации наиболее перспективных проектов.

Важным направлением повышения качества высшего образования является создание семи федеральных университетов, стратегическая миссия которых состоит в формировании и развитии конкурентоспособного человеческого капитала в федеральных округах, в укреплении связей образовательных учреждений с экономикой и социальной сферой регионов. На их базе внедряются новые системы управления, а сами университеты становятся комплексами образования, науки и бизнеса, центрами инновационно-технологического развития и подготовки кадров международного уровня. На их основе отрабатывается модель перспективного российского университета для распространения на другие регионы, выхода отечественного образования на передовые позиции в мире.

Следует сказать о конкурсном отборе программ развития университетов с целью присвоения категории «Национальный исследовательский университет». Главной задачей исследовательских университетов является возрождение вузовской науки, обеспечение не только уровня образования, но и соответствующего мировым стандартам уровня исследовательских работ.

В сфере высшего образования государство оставляет за собой бюджетное финансирование значительного числа высших учебных заведений, зачисление в которые осуществляется на конкурсной основе по итогам единого государственного экзамена, а также по результатам олимпиад, что дает возможность наиболее способным и подготовленным учащимся получать высшее образование бесплатно. В то же время значительная часть студентов обучается на платной основе. Для них существует система льгот по налогообложению.

При этом встает проблема того, что состав и структура трудовых ресурсов на перспективу в несколько лет определяются самими обучающимися и их родителями. Для преодоления этой тенденции необходима государственная составляющая, ориентирующая на потребности экономики. Поэтому важное значение приобретает выработка тех принципов, на которых будет осуществляться государственная и общественная поддержка платного образования. Здесь необходимо обеспечить государственную финансовую поддержку большинству нуждающихся студентов в виде грантов и стипендий, покрывающих затраты на обучение, либо в форме кредита, предусматривающего его полное или частичное списание в случае трудоустройства выпускника в соответствии с потребностями общества. Определенным шагом в этом направлении является решение о предоставлении льготных кредитов студентам 56 вузов по 286 специальностям с десятилетним сроком его погашения после окончания института, где гарантом выступает государство. Также в задачи государства входит создание условий для формирования корпоративных и общественных источников грантов на обучение.

В целом следует сказать, что наряду с широкомасштабными мерами по совершенствованию всей системы образования государство активно поддерживает наиболее перспективные учебные заведения, а также творческих, инициативных работников системы образования, призванных обеспечить модернизацию образования в стране и вывести его на новый качественный уровень.

§6. Государственная политика в решении жилищной проблемы

Обеспечение безопасным и отвечающим современным требованиям жильем имеет исключительно важное значение для физического, психологического и социально-экономического благополучия членов общества. Право на надлежащее жилье является одним из основных прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и международных пактах об экономических, социальных и культурных правах. Поэтому политика государства в жилищной сфере направлена на предоставление жилья значительной части населения. Инструменты жилищной политики в каждой стране определяются уровнем развития экономики, национальными особенностями и поэтому отличаются разнообразием.

В Великобритании созданы специальные некоммерческие организации – жилищные ассоциации, деятельность которых регулируется и финансируется правительством через централизованный орган – Жилищную корпорацию. Правительство тщательно следит за равномерным выделением денежных ресурсов по всей территории страны с тем, чтобы обеспечить программы государственной поддержки приобретения жилья гражданами с невысокими доходами – врачами, учителями, воспитателями, пожарными, полицейскими, а также другими малоимущими слоями населения.

Форма содействия в приобретении жилья семьям с невысокими доходами применяется в ряде ипотечных программ США. От заемщика требуется внесение первоначального взноса, который выдается в виде субсидии. Чаще всего финансовые средства, используемые в таких программах, предоставляет федеральное правительство в рамках жилищной программы.

Другая форма государственной поддержки – субсидирование процентной ставки ипотечного жилищного кредита. В Финляндии и Норвегии предоставляется государственный жилищный кредит с процентной ставкой ниже рыночной, а в Дании и Швеции чаще используют субсидирование этой процентной ставки со стороны государства. В целом в скандинавских странах получили большое распространение государственные гарантии на кредитование жилищного строительства.

В ряде стран социальным категориям заемщиков государство предусматривает налоговые льготы при приобретении жилья. Например, в Испании муниципалитеты принимают на себя субсидирование малоимущих заемщиков.

Во многих странах хорошо зарекомендовала себя накопительная система приобретения жилья через строительные сберегательные кассы, вкладчикам которых оказывается солидная государственная финансовая поддержка. Немецкая система стройсбережений предполагает накопление в общей кассе, и при достижении 40 или 50% от стоимости жилья на остальную сумму выдается ссуда с рассрочкой от 6,5 до 18 лет. В Германии широко применяется государственное стимулирование накоплений собственного капитала на жилищное строительство – посредством предоставления ежегодных премий. Вкладчик немецкой стройсберкассы знает, что через пять лет его деньги вырастут на 35–40%.

В Чехии, Словакии, Венгрии, Хорватии, а также в Казахстане приняты законодательные акты, регулирующие деятельность строительных сберегательных касс и предусматривающие государственную поддержку вкладчикам этих касс в виде поощрительных премий.

Также в странах с развитой рыночной экономикой на средства государственных структур (муниципалитет, субъект федерации или программы госбюджетного финансирования) возводится социальное жилье, которое является общественной собственностью и на льготных условиях предоставляется социально незащищенным слоям населения.

В России в качестве основного инструмента реализации приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» используется Федеральная целевая программа «Жилище». Она предусматривает обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства, модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, обеспечение жильем молодых семей и выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья ветеранам войн и вооруженных конфликтов, чернобыльцам, инвалидам.

В процессе реализации данной программы сформирована нормативная правовая база по вопросам жилищного строительства, выделения земельных участков, урегулирования отношений собственности. Значительные ресурсы направлены на переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилищного фонда. Начала действовать накопительная ипотечная система для военнослужащих. Получили распространение государственные жилищные сертификаты для уволенных с военной службы, граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастроф на атомных объектах, вынужденных переселенцев и выезжающих из районов Крайнего Севера. Увеличены расходы федерального бюджета на поддержку молодых

семей и помощь решению жилищных проблем молодых специалистов на селе. Государство предпринимает меры по стимулированию строительства социального, недорогого жилья, расширению малоэтажного строительства.

В условиях мирового кризиса, который нанес серьезный удар по строительной отрасли и финансированию жилищного строительства, государство старается сохранить основные контуры политики в области обеспечения населения жильем и принимает все возможные меры для того, чтобы стабилизировать ситуацию.

§7. Государственная политика борьбы с бедностью и неравенством в странах третьего мира

Одной из важнейших функций государства является обеспечение социальной стабильности в стране, что невозможно в случае крайне высокого неравенства в доходах и наличии значительной прослойки бедного населения. В зависимости от степени заинтересованности государственной власти в эгалитарном обществе и приоритетов развития можно выделить следующие стратегии борьбы с неравенством:

- экономический рост с дальнейшим перераспределением доходов;
- перераспределение активов с последующим экономическим ростом;
- перераспределение активов в процессе экономического роста.

Остановимся подробнее на каждой из перечисленных стратегий борьбы с неравенством.

Первая стратегия – экономический рост с последующим перераспределением доходов – представляет традиционный подход к решению проблемы неравенства, и в течение длительного периода времени именно он доминировал в определении экономической политики государства. Экономический рост в этом случае выступает в качестве некой самоценности, во имя которой можно пожертвовать социальными аспектами развития, т.е. пойти на усиление неравенства и бедности в национальной экономике. Теоретической основой подобного подхода являются идеи капитального фундаментализма, полагающего высокий уровень сбережений в экономике основным условием высоких темпов экономического роста. Поскольку довольно долго преобладало мнение о том, что наиболее высокую предельную склонность к сбережению имеют люди с высоким уровнем

доходов, считалось, что сохранение неравномерного распределения доходов обеспечит необходимый уровень сбережений в национальной экономике. Достигнутые в результате осуществленных инвестиций более высокие темпы роста в конечном итоге повысят как уровень национального дохода в целом, так и подушевой доход, что сделает возможным в долгосрочном периоде начать перераспределение доходов с помощью фискальной политики и прямых государственных трансфертов в пользу бедных слоев населения.

Вторая стратегия – перераспределение активов с последующим ростом – связана с проблемой распределения производственных активов, что в принципе определяет возможные границы первоначального функционального распределения дохода, а стало быть, и уровня бедности и неравенства в распределении дохода. Как известно, наиболее производительными являются физический капитал и человеческий капитал, но именно эти факторы в странах третьего мира сосредоточены в руках богатых слоев населения. К высокообеспеченным лицам относятся и землевладельцы, получающие значительные доходы от сдачи земли в аренду. Бедняки же владеют большей частью лишь одним фактором производства – своими рабочими руками, представляющими, как правило, неквалифицированный труд. Априорно низкий уровень дохода этого фактора производства не позволяет работнику инвестировать часть полученных средств в повышение своего образовательного уровня, т.е. в создание нового фактора производства – человеческого капитала. Поскольку основная часть населения развивающихся стран проживает в сельской местности и занята в сельскохозяйственном производстве, особую ценность для них представляет такой производственный актив, как земля. Сельские районы являют собой средоточие бедности в странах третьего мира, и именно в них проживает от 70 до 80% бедного населения. Понятно, что в этих условиях наиболее действенным средством уменьшения бедности и неравенства может быть земельная реформа, передающая в руки фермеров-арендаторов земельные наделы.

Подобное перераспределение собственности на землю, как показывает экономическая история, само по себе является мощным стимулом экономического роста в сельскохозяйственном секторе. Недаром американский историк-экономист У. Ростоу отмечал необходимость проведения аграрной реформы для успешного осуществления индустриализации в национальной экономике. Повышение эффективности сельскохозяйственного производства, с одной стороны, позволяет осуществить безболезненное изъятие части рабочей силы для развития промышленности, с другой – повышает уровень дохо-

дов крестьянства и формирует национальный спрос на продукцию промышленного производства, стимулируя инвестиции в этот сектор. Перераспределение прочих материальных активов является весьма проблематичным, и в целях обеспечения большего равенства в обществе оно осуществлялось, как свидетельствует экономическая история, в форме передачи частных производственных активов в собственность государства. Эффективность подобного перераспределения активов в контексте обеспечения выравнивания доходов населения напрямую зависит от рентабельности государственного сектора и политики государства в области занятости.

Третья стратегия – перераспределение в процессе экономического роста – предполагает активное участие государства в экономической жизни страны. Государство должно осуществлять стратегию роста, ориентированную на бедные слои населения. Подобная стратегия включает в себя как меры, направленные на создание возможностей для получения дохода работоспособным населением, так и социальные программы, корректирующие «провалы рынка» в создании и первичном распределении доходов в обществе.

Создание возможностей для получения дохода предусматривает использование широкого спектра инструментов и мер экономической политики, в частности таких, как регулирование рынка труда, регулирование цен и распределения факторов производства, осуществление государственных закупок продукции микропредприятий (с занятостью не более 10 человек, а чаще 1-2), обеспечение беднякам доступа на кредитный рынок, создание рабочих мест в государственном секторе экономики, содействие созданию малых и средних предприятий и др. Пакет социальных программ включает бесплатный и максимально широкий доступ к услугам здравоохранения и образования, обеспечение жильем и безопасной питьевой водой, субсидирование цен на продукты питания и транспортные услуги, выплаты субсидий многодетным и малоимущим семьям и т.п. Подобная комбинация мер, с особым акцентом на повышение образовательного уровня всего населения, позволяет увеличивать как численность занятых в национальной экономике, так и производительность труда и уровень получаемых доходов. Рост накопленного отдельным индивидом человеческого капитала позволяет ему со временем перемещаться в сферу высокопроизводительной занятости. При этом приданный государством первоначальный импульс развитию с ростом доходов населения получает «подпитку снизу», поскольку повышается заинтересованность всех участников экономического роста в максимизации его плодов. В этом случае перераспределение доходов и производственных активов осуществляется

непосредственно в процессе экономического роста. Перспективность и реалистичность подобной стратегии была доказана опытом развития четырех азиатских «тигров» – Южной Кореи, Сингапура, Тайваня и Гонконга.

Менее полувека назад на стартовой фазе развития Сингапур был типичной слаборазвитой страной со значительной долей населения, живущего в условиях абсолютной бедности. Включив механизм экономического роста, государство осуществляло стратегию развития, ориентированную на бедное население (*pro-poor growth strategy*). Государство поддерживало на низком уровне цены на продукты питания. Трехступенчатая система защиты здоровья населения гарантировала всем оказание медицинской помощи. Три ступени защиты включают в себя личные сбережения в рамках программы «Medisave», дешевую систему государственного страхования «Medishield» и систему государственной поддержки «Medifund». В результате детская смертность в Сингапуре снизилась с 40 на 1000 живорожденных детей в 1960 г. до 3 в 2005 г., а ожидаемая продолжительность жизни при рождении выросла с 64 до 80 лет⁸⁶. Несколько десятилетий назад перед правительством страны остро стояла задача обеспечения базовых человеческих потребностей – в пище, жилье, поддержании здоровья, образовании, чистой окружающей среде – для большинства населения. Единство интересов государства, частного сектора и населения позволило успешно решить эту задачу в Сингапуре. Сегодня даже беднейшие семьи, составляющие менее 5% населения, обеспечены жильем и бытовой техникой на уровне, соответствующем среднему показателю по стране.

Не менее поразителен пример борьбы с бедностью в Китае, где за годы рыночных реформ доля живущих за международной чертой бедности в 1,25 долл. США сократилась с 84% в 1981 г. до 16% в 2005 г.⁸⁷. Мощным рычагом преодоления бедности в этом случае явились серьезные институциональные реформы, осуществлявшиеся в стране в 1980–1990-е гг.

Основным средством для преодоления неравенства и решения проблемы абсолютной бедности в экономике смешанного типа является создание возможностей для получения адекватного дохода каждым работником. Возникает вопрос: что понимается под адекватным уровнем дохода для каждого работника? В контексте борьбы с абсолютной бедностью мы понимаем под адекватным уровнем дохода такой, который позволил бы удовлетворить базовые нужды всех

⁸⁶ www.ddp-ext.worldbank.org.

⁸⁷ www.databank.worldbank.org.

членов семьи работника. Если трактовать бедность как социальный феномен, т.е. как отношения между людьми, а не как ограниченную возможность потребления индивидом определенного набора потребительских и даже социальных благ, то получение адекватного уровня дохода всеми работниками устранило бы проблему бедности как таковую. Подобный подход к трактовке бедности был предложен известным американским антропологом М. Сахлинсом, исследовавшим социум традиционных племенных поселений бушменов в пустыне Калахари, аборигенов Австралии и собирателей, проживающих в лесах Южной Америки. Он пишет: «Жители самых примитивных племен владеют немногим, но они не бедны. Бедность не означает владение малым количеством вещей, не подразумевает несоответствия между целями и средствами их достижения, прежде всего бедность – это отношения между людьми. Бедность – это социальный статус и, как таковая, она является изобретением цивилизации»⁸⁸. Безусловно, с развитием цивилизации само понятие базовых нужд трансформируется, а потому и средств на их удовлетворение требуется больше как в рамках частных потребительских бюджетов, так и в масштабе всего общества, т.е. государственного бюджета.

В развивающихся странах, где демографический переход еще, как правило, не завершен, демографическая нагрузка на каждого работающего члена семьи выше, чем в развитых странах, а производительность труда существенно ниже. В этих условиях для преодоления абсолютной бедности в странах третьего мира необходимо включать механизм социальной защиты населения. Немаловажен тот факт, что помощь беднейшему населению могут оказывать не только национальное государство, но и неправительственные организации (НПО), а также международное сообщество на многосторонней и двусторонней основе. В 2008 г. в мире насчитывалось 2492 неправительственные организации, занимающиеся проблемами развития. Масштабы деятельности НПО характеризуют следующие данные: в США в системе НПО работает около 9 млн человек, в странах Европейского союза – почти 6 млн, в Бразилии – 1 млн, в Аргентине – 350 тыс. человек. Около 20% официальной помощи развитию поступает в развивающиеся страны через каналы НПО⁸⁹.

Во избежание неэффективного расходования средств программы помощи беднейшим слоям населения должны быть адресными. Практика показывает, что даже при наличии строго таргетирован-

⁸⁸ *Sahlins M. The Original Affluent Society* // www.eco-action.org.

⁸⁹ *Worldwide NGO Directory* // www.wango.org.

ных программ осуществление государственного трансферта на их финансирование сопровождается значительной утечкой средств, так что для обеспечения нетто-трансферта беднейшим слоям населения в размере 2% ВВП в реальности требуется перевод сумм, существенно превышающих этот показатель.

Диаграмма на рис. 4 характеризует распределение государственных субсидий в области здравоохранения и образования в 1990-е гг. в Гвинее, Бразилии, Уругвае, Непале, Кот д'Ивуаре и Казахстане. Приведенные данные свидетельствуют о том, что субсидирование потребления услуг здравоохранения в Уругвае и Аргентине осуществлялось в интересах беднейших слоев населения, а в Гвинее, Вьетнаме и Бразилии – в интересах богатейших. В сфере образования приоритеты четко отдавались высокообеспеченным слоям населения. Анализ распределения жилищных субсидий в начале 1990-х гг. показал, что в странах Южной Азии менее 10%, в Латинской Америке около 20%, а в Восточной Азии только 30% общего объема жилищных субсидий получили домохозяйства с уровнем дохода ниже медианного⁹⁰.

Для финансирования программ борьбы с бедностью государству необходимо располагать финансовыми ресурсами, которые оно может получить, занимаясь предпринимательской деятельностью либо осуществляя соответствующую кредитно-денежную и фискальную политику. Социальные программы требуют перераспределения наличных бюджетных средств и отвлечение их от собственно инвестиционных целей. Традиционная экономическая теория трактовала бы эти расходы как непроизводительные, в свете же теории человеческого капитала эти средства можно и нужно рассматривать как инвестиции в человеческий капитал, обеспечивающие воспроизводство рабочей силы, повышение эффективности использования всех факторов производства и ускорение темпов экономического роста.

Таким образом, во многих странах третьего мира государство принимает непосредственное участие в обеспечении базовых потребностей или минимального жизненного уровня населения, компенсируя несовершенство рынка, не позволяющего получать каждому работнику уровень дохода, исключающий абсолютную бедность для его семьи. Однако гораздо большее значение для борьбы с бедностью и неравенством имеет деятельность государства в области формирования доходов населения страны.

⁹⁰ World Development Report 1997: The State in a Changing World. – N.Y., 1997. – P. 59.

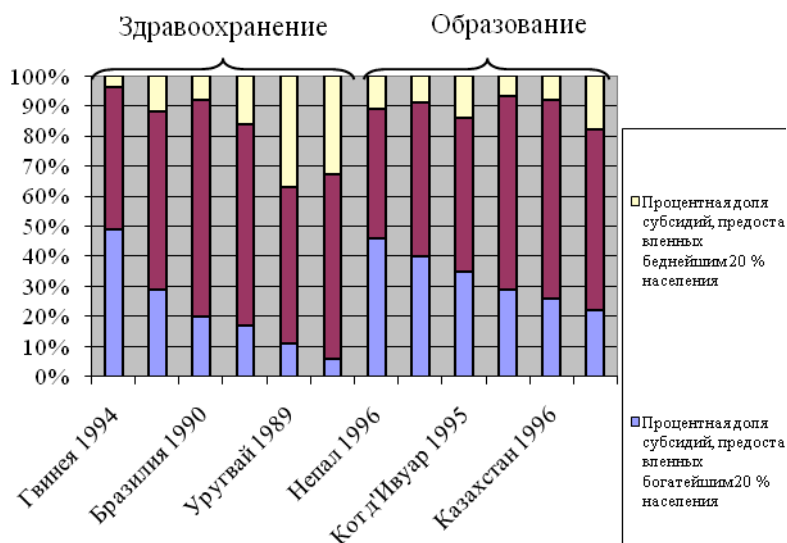


Рис. 4. Распределение государственных субсидий в сфере образования и здравоохранения в 1990-е гг.⁹¹

Для уменьшения степени неравенства в стране государство может пойти разными путями: воздействовать на распределение доходов, изменить характер распределения активов, либо использовать обе стратегии в различных сочетаниях.

В рыночной экономике или экономике смешанного типа, являющейся типичной для развивающихся стран, важным является вопрос о доступе к получению дохода. Эта проблема включает два аспекта: возможность получения работы по найму и возможность организации собственного производства с целью обеспечения самозанятости и получения дохода.

Характерная для развивающихся стран дуалистичность экономики означает существование значительного традиционного сектора, представленного преимущественно сельскохозяйственным производством. Так, в странах Африки, расположенных южнее пустыни Сахары, являющих собой мировой полюс бедности, в сельской

⁹¹ Источник: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. – N.Y., 2001.

местности проживает 64% населения⁹². В этих условиях основным производственным активом значительной части населения, помимо собственных рабочих рук, является земля. И именно этот актив является дефицитным для множества безземельных крестьян. Кроме того, чтобы начать собственное производство либо расширить его, необходимо получить дополнительные ресурсы в денежной или натуральной форме. Однако в сельскохозяйственных районах до настоящего времени практически отсутствует формализованный финансовый сектор, а доступ на городской кредитный рынок крайне ограничен. В этой ситуации заемщик вынужден обращаться к неформальным источникам, где транзакционные издержки кредитования достигают 30–40%, а иногда и свыше 90% стоимости кредита⁹³. В условиях высокой неопределенности возвратности кредитов для получения кредита необходимо предоставить залог. Как правило, в роли такового выступает земельный участок, если он имеется. Очевидно, что в этой ситуации у безземельных крестьян вообще отсутствует перспектива получения финансирования, а стало быть, начала собственного дела и улучшения уровня жизни. Между тем в Докладе о мировом развитии 2008 г. Мирового банка «Сельское хозяйство для развития» отмечается, что именно рост сельскохозяйственного производства дает наибольшие результаты в борьбе с бедностью. Рост производительности труда в этом секторе в 2,9 раза эффективнее повышает доходы беднейших 20% населения в развивающихся странах, чем аналогичный фактор в других секторах национальной экономики⁹⁴.

В свете вышесказанного крайне важной представляется роль государства в обеспечении доступа к получению и созданию дохода. Как показал опыт развития стран третьего мира во второй половине XX в., государство может успешно действовать в этой области по целому ряду направлений: проведение земельной реформы, обеспечение населения жильем, помощь в создании и финансировании малых и микропредприятий и производственной инфраструктуры в сельской местности, развитие национальной образовательной системы для обеспечения максимального доступа к образованию беднейшим слоям населения. Остановимся подробнее на каждом из перечисленных направлений деятельности.

⁹² World Development Report 2008: Agriculture for Development. – Washington, DC, 2007. – P. 27.

⁹³ www.microfinancegateway.org.

⁹⁴ World Development Report 2008: Agriculture for Development. – Washington, DC, 2007. – P. 30.

В развивающихся странах, где основная масса населения бедняков проживает в сельской местности и неравенство во владении землей является высоким, для обеспечения более равномерного доступа к производственным активам необходима земельная реформа. Владение земельным участком, помимо обладания средствами производства, открывает крестьянину доступ на рынок капитала и предоставляет возможность перехода к более эффективным технологиям производства. Это происходит либо за счет приобретения технических средств производства, либо за счет повышения собственного образовательного уровня, что не может не сказаться впоследствии на уровне получаемого дохода. Повышение заинтересованности крестьянина в результатах своего труда подтверждает, например, тот факт, что проведение широкомасштабной земельной реформы в индийском штате Западный Бенгал в конце 1970-х – начале 1980-х гг. привело к росту объема выпускаемой продукции на 18%⁹⁵.

Помимо прямого воздействия на уровень получаемого дохода, перераспределение активов приносит еще и косвенные выгоды как для индивида, так и для общества в целом, стимулируя рост нормы сбережений. В развивающихся странах с ограниченными возможностями накопления склонность индивида к сбережениям в значительной степени определяется возможностями последующего инвестирования. Это обусловлено тем фактом, что при неразвитости финансовой системы и инвестор и сберегатель персонифицированы одним лицом, а потому решение сберегать часть дохода всегда имеет под собой перспективу инвестирования данных сбережений. Анализ норм сбережения в сельских районах Индии свидетельствует о том, что домохозяйства, имевшие земельные участки, в среднем сберегали в 3-5 раз больше, чем безземельные крестьяне. После проведения земельных реформ повысились нормы сбережений в сельскохозяйственном секторе на Тайване и в Китае.

Более равномерное распределение активов, в частности земли, способствует стимулированию сбережений и инвестиций, а стало быть, росту доходов населения и экономическому развитию в целом. Прирост доходов может использоваться индивидом для осуществления инвестиций в человеческий капитал, что впоследствии генерирует новый рост его доходов. Тем самым включается замкнутая схема генерирования доходов и экономического роста: каждый новый прирост доходов стимулирует сбережения и инвестиции и обеспечивает последующий прирост доходов.

Крайне важным активом для бедняков является собственное жи-

⁹⁵ www.worldbank.org.

лище. Государственные программы жилищного строительства или софинансирования, помогающие бедным слоям населения решать проблему жилья, могут также создавать возможность начала предпринимательской деятельности, поскольку часть жилого помещения может использоваться под производственные нужды и служить источником получения дополнительного дохода. Жилье может также выступать в качестве залога при обращении в кредитные учреждения.

В Сингапуре большинство жителей владеет жильем благодаря участию в программе обязательных сбережений – Центральном фонде вспомоществования. Механизм накопления работает следующим образом: человек, зарабатывающий 1000 американских долл. в месяц, может ежемесячно сберегать не менее 400 долл. США: 200 из своей зарплаты, дополняемых 200 долл. США за счет паевых взносов работодателя. Подобным образом государство мобилизует средства для решения жилищной проблемы⁹⁶.

Кроме того, государство может оказывать помощь в создании и обеспечении функционирования частных предприятий разного уровня: мелких, средних и микропредприятий, поскольку именно частные предприятия практически во всех странах в настоящее время являются основным источником создания рабочих мест. В Мексике в период с 1989 по 1998 г. число рабочих мест, созданных в частном секторе, в 87 раз превысило аналогичный показатель в государственном секторе, в Коста-Рике (1994–1998 гг.) – в 20 раз, в Турции (1987–1992 гг.) – в 16, в Кении (1993–1998 гг.) – в 13 раз. Особое внимание необходимо уделять микропредприятиям, играющим огромную роль в формировании доходов в неформальном секторе, значение которого для экономики развивающихся стран нельзя недооценивать. Так, в некоторых странах Северной Африки только в городском неформальном секторе занято до 60%, в Пакистане 69%, в Индии 50% и от 50% до 60% в большинстве стран Латинской Америки трудоспособного городского населения⁹⁷.

Проблемы, с которыми сталкиваются микропредприятия, типичны: ограниченный доступ к кредиту, недостаток профессионального образования и управленческих навыков. Однако любые программы государственной помощи микропредприятиям будут малоэффективны, если последние не имеют доступа к адекватной информации. На всех этапах функционирования, вплоть до возможности получения контрактов на государственную закупку продукции микропредприя-

⁹⁶ www.ddp-ext.worldbank.org.

⁹⁷ www.worldbank.org.

тий, в странах, где существует подобная практика, успех микропредприятий в первую очередь зависит от их информированности. Создание и финансирование государством торговых ассоциаций микропредприятий приводит к росту уровня их рентабельности. Организация краткосрочных курсов по передаче управленческих навыков и сбыту производимой продукции могут существенно повысить микроэкономическую эффективность предприятий.

Следует отметить, что со схожими проблемами сталкивается мелкий и средний бизнес в формальном секторе, также нуждающийся в поддержке государства. Необходимость поддержки мелкого и среднего предпринимательства на системной основе даже была выделена в качестве приоритета государственной деятельности на текущую декаду развития Латинской Америки. Осуществление подобной задачи, равно как и развитие информационной сети для мелкого и среднего бизнеса могли бы взять на себя неправительственные организации, играющие все более заметную роль в последние декады развития. Подобные программы эффективно осуществлялись в Индонезии, Малайзии, Филиппинах и Таиланде.

Государство может содействовать финансированию предпринимательской деятельности малоимущего населения. Особенно остро стоит проблема для неформального сектора экономики, что подтверждается проводившимся в 1997 г. Мировым саммитом по микрокредитованию, где была поставлена цель – обеспечить к 2005 г. микрокредитами 100 млн беднейших домохозяйств. Микрокредитование признано мощнейшим орудием борьбы с бедностью и экономической зависимостью, недаром ООН объявляла 2005 г. Международным годом микрофинансирования. Только в период с 1997 по 2001 г. число пользователей микрокредитами выросло в 4 раза, составив к 2006 г. 133 млн. Предполагается, что в 2015 г. этот показатель достигнет 175 млн человек⁹⁸.

Особое внимание уделяется предоставлению микрокредитов женщинам для создания возможности самозанятости, так как они составляют около 70% всего беднейшего населения в мире. В странах Африки южнее Сахары средний размер кредита, предоставляемого беднякам, составляет 10 долл. США, однако это позволяет им приобретать семена, посадочный материал и необходимые инструменты⁹⁹. Эффективность микрокредитования подтверждается следующими данными: 64% воспользовавшихся средствами Интегрированной программы развития сельских районов Индии увеличили

⁹⁸ www.microfinancegateway.org.

⁹⁹ www.jobsletter.org.nz.

годовой доход своих семей на 50 или более процентов. Предоставление Программой Метро Манила (Филиппины) кредита в 94 долл. США приводило в среднем к увеличению дохода заемщиков на 41%. Рост доходов населения от пользования небольшими по размеру ссудами Фонда Ротационного Кредита в Коста-Рике, как правило, превышал 100%¹⁰⁰.

Потребности неформального сектора в кредитных средствах могут удовлетворяться за счет создания сберегательных и кредитных ассоциаций, фондов и даже специальных банков развития. В качестве примера можно привести субсидируемые государством Grameen Bank в Бангладеш и Badan Kredit Kesamatan в Индонезии. Так, Grameen Bank оказывает финансовые услуги малоземельным или безземельным крестьянам на групповой основе. Кредитование организовано по следующей схеме: банк предоставляет краткосрочный кредит первым двум беднейшим из пяти заемщиков в группе. Для получения кредита в последующем периоде остальные три участника группы должны обеспечить своевременное погашение кредита первыми двумя заемщиками. Круговая порука обеспечивает высокий уровень возвратности кредитов и стабильность операций банка.

Наконец, повышение доходности перераспределенных активов государство может обеспечить, создавая производственную инфраструктуру в сельской местности и адресно предоставляя инфраструктурные услуги на субсидированной или бесплатной основе. Речь идет о столь важных для бедных слоев водо- и энергоснабжении, строительстве дорог и коммуникаций, поскольку обеспеченность этими общественными благами во многих развивающихся странах остается невысокой. Особенно актуальна проблема инфраструктуры для Африканского континента. Менее 0,5% сельских домохозяйств имели доступ к электричеству в Буркина-Фасо, Чаде, Эфиопии, Нигере, Бурунди в период 1995–2003 гг. Лишь 25% населения на Мадагаскаре, 20% в Камеруне, 19% в Бурунди и около 30% в Бенине, Эфиопии в 1993–2004 гг. имело круглогодичный доступ к дорожной сети¹⁰¹. Государственные расходы на развитие инфраструктуры сыграли важную роль в уменьшении бедности и повышении уровня жизни населения в Индонезии в 80-е гг. В период с 1981 по 1996 г. число живущих менее чем на 1 долл. США в день снизилось с 47 до 14%¹⁰².

¹⁰⁰ www.microfinancegateway.org.

¹⁰¹ World Development Report 2008: Agriculture for Development. – Washington, DC, 2007. – P. 322.

¹⁰² Ibidem. P. 35.

Важной формой участия государства в рынке труда являются государственные программы по созданию рабочих мест как на постоянной, так и на временной основе, представляющие собой важнейший инструмент формирования доходов и обеспечения жизнедеятельности наиболее бедных слоев населения. Этот тип деятельности государства, как правило, не подразумевает достижения микроэкономической эффективности и ориентирован на высокую социальную значимость осуществляемых мероприятий, которая может даже повышаться в тех случаях, когда речь идет, например, о создании инфраструктурных объектов (дорог, каналов, мостов и т.п.). Среди уже осуществлявшихся проектов можно отметить «Схему гарантированной занятости» в Индии, программу «Пища за работу» в Бангладеш, «Чрезвычайную программу занятости» в Чили и «Программу временной поддержки доходов» в Перу. Как уже понятно из названия программ, их участники часто получают вознаграждение за труд в натуральной форме. Это напоминает об институте «общественных работ за питание», которые довольно широко осуществлялись в 1950–1960-е гг. в некоторых странах Африки южнее Сахары и Южной Азии. Кстати, подобное решение проблемы занятости широко использовалось в США в годы Великой депрессии. Вспомнили об этом средстве и в условиях текущего финансового кризиса и в России.

С аналогичной целью в 1980-е гг. начали создаваться специальные фонды, как, например, «Чрезвычайный социальный фонд» в Ботсване, «Программа солидарности» в Мексике и «Программа действий по нейтрализации социальных издержек структурных преобразований» в Гане. К началу 1990-х гг. подобные социальные фонды действовали в 14 странах Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна¹⁰³. Программы по созданию рабочих мест могут осуществляться как непосредственно государством, так и частными подрядчиками, заключающими контракты с местной администрацией и получающими соответствующие субсидии от государства или от различных социальных фондов.

За счет общественных фондов потребления государство может развивать национальную образовательную систему и обеспечивать доступ к образованию неимущим слоям населения. Многочисленные эмпирические исследования показали, что образование является важнейшим фактором повышения доходов, поскольку в наибольшей мере способствует накоплению человеческого капитала. Более того,

¹⁰³ Weiss J. *Economic Policy in Developing Countries. The Reform Agenda*. – New Jersey, 1995. – P. 119.

согласно эмпирическим исследованиям, достижение устойчивых высоких темпов роста в национальной экономике возможно только в случае, если уровень грамотности населения превышает планку 40%. Каждый дополнительный год школьного образования увеличивает заработную плату работника на 10%¹⁰⁴. Эффект мультипликации дохода работника, обусловленный накоплением человеческого капитала, составляет 2,93 для стран Африки южнее Сахары, 3,06 для Азиатских стран (за исключением членов ОЭСР) и 2,75 для стран Латинской Америки¹⁰⁵.

Пример успешного использования этого рычага преодоления бедности – Южная Корея, которая в 1950-е гг. сумела утроить расходы на образование. Эта мера позволила резко повысить охват населения базовым школьным образованием, что привело к повышению квалификации рабочей силы и значительному росту производительности труда. Именно этот фактор стал конкурентным преимуществом страны в период быстрой индустриализации. Сегодня все население имеет начальное школьное образование, а уровень подушевого дохода вырос с 890 до 17690 долл. США в 2006 г.¹⁰⁶

О том, насколько значимой может быть эта мера для развивающихся стран, свидетельствует тот факт, что даже в конце 1990-х гг. в этих странах 43% мужского населения в сельских районах было неграмотно. На Тайване после 1968 г., когда было введено бесплатное обязательное среднее образование, выросла как занятость беднейшего населения, так и уровень получаемого ими дохода. Внимание, уделяемое государством вопросам образования в Индонезии, Южной Африке, Ботсване, Перу, Ямайке и на Филиппинах, позволит уже в ближайшем будущем приблизиться к полному охвату населения начальным образованием. При этом особое внимание уделяется образованию девочек.

Государство может также с помощью кредитной и бюджетно-налоговой политики поощрять развитие в частном секторе производств с применением трудоинтенсивных технологий для создания большего числа рабочих мест и решения проблемы безработицы в национальной экономике. Оно может и должно также координировать образовательную политику со структурой спроса на рынке труда для реализации экстерналий, генерируемых в экономике повышением общего образовательного уровня населения.

¹⁰⁴ www.cgdev.org.

¹⁰⁵ INTERECONOMICS. – Heidelberg, 1997. January/February. – P. 27.

¹⁰⁶ World Development Report 2008: Agriculture for Development. – Washington, DC, 2007. – P. 334.

В целом стратегия развития, ориентированная на уменьшение бедности, перераспределение доходов и экономическое развитие, должна основываться на пяти элементах:

- первоначальном перераспределении производственных активов;
- крупных инвестициях в человеческий капитал;
- достижении устойчивого быстрого роста подушевого дохода;
- формировании местных институтов, позволяющих беднякам участвовать в производственной деятельности;
- обеспечении максимального использования в экономике трудоинтенсивных технологий.

В заключение можно отметить, что проанализированные возможные направления воздействия государства на первичный и личный доход населения свидетельствуют о наличии широкого поля деятельности для национального государства, если оно реализует концепцию эгалитарного развития. Последняя означает создание равных возможностей для развития различных слоев населения, что в конечном итоге идет во благо национальной экономике и ведет к ускорению экономического роста и развития. Вместе с тем сегодня огромное значение, особенно для развивающихся стран, имеет концепция скорректированного располагаемого дохода, т.е. дохода, учитывающего налоговую политику государства и текущие социальные трансферты в натуральной форме, т.е. государственные расходы на образование, здравоохранение и т.п. С учетом этой компоненты возможности влияния государства на доходы населения повышаются еще больше, и особую роль в контексте преодоления неравенства в широком смысле начинает играть социальная политика государства и институциональные преобразования.

Литература

1. Бедность: пути выхода. Роль частной инициативы и частных предприятий в развивающихся странах. – Вашингтон, 2001.
2. Доклад о развитии человека за 1997 г. – Нью Йорк, 1997.
3. *Barro R.* Inequality, growth and investment // NBER Working Paper 7038. – Cambridge, 1999.
4. *Benabou R.* Inequality and growth // NBER Working Paper 5658. – Cambridge, 1996.
5. *Gundlach E.* Human Capital and Economic Development: A Macroeconomic Assessment // INTERECONOMICS, Heidelberg, 1997. – January/February.

-
6. *Sahlins M.* The Original Affluent Society // www.eco-action.org.
 7. World Development Report 1997: The State in a Changing World. – N.Y., 1997.
 8. World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. – N.Y, 2001.
 9. World Development Report 2008: Agriculture for Development. – Washington, DC, 2007.

Глава 11

Антимонопольное регулирование и формирование конкурентной политики

§1. Экономические основы конкуренции

С экономической точки зрения классическая конкуренция максимизирует благосостояние всего общества: потребители выигрывают от снижения цен и расширения ассортимента в результате эффективного распределения ресурсов и оптимальной организации производства, предприниматели в условиях честной борьбы снижают издержки и внедряют новейшие достижения науки, техники и управленческих решений.

Плодотворная конкуренция на внутреннем рынке заставляет местные компании пробиваться на мировой уровень в поисках возможностей для дальнейшего роста и завоевания новых рынков. Внутренняя конкуренция создает предпосылки для внедрения таких инноваций, которые повышают международную конкурентоспособность компаний, таким образом содействуя росту конкурентных преимуществ страны.

Обеспечение открытой конкуренции является ядром современных моделей государственного устройства в большинстве стран мира. Так, развитие и поддержание конкуренции рассматривалось учредителями Европейских сообществ как важнейшее условие эффективного развития национальных экономик и Европы в целом. В одной из первых статей Римского договора об образовании ЕЭС (часть I – «Принципы Римского договора», статья 3f) указывается, что деятельность Сообщества предполагает «создание режима, обеспечивающего условия, при которых конкуренция на общем рынке будет носить нормальный характер». Этот принцип сохранился и в последующих редакциях основополагающих документов ЕС¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Римский договор – договор, подписанный 25 марта 1957 г. ФРГ, Францией, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом, о провозглашении четырех свобод – свободы передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. По существу, Римский договор был первым в послевоенной истории соглашением о создании общего рынка. Европейский опыт в последующие десятилетия переняли почти все регионы планеты, но ни в одном из них не продвинулись так далеко, как это удалось сделать европейцам с 1957 г. Римский договор 1957 г. стал документом, заложившим основу для Европейского экономического сооб-

Существует несколько подходов к определению конкуренции, в том числе «совершенная», «эффективная» и т.д. Согласно западной экономической доктрине¹⁰⁸ конкуренция считается «совершенной» при наличии следующих условий:

- функционирование на рынке большого числа продавцов и покупателей, не способных в индивидуальном порядке влиять на рыночную цену;
- отсутствие барьеров для входа и существования на рынке;
- возможность свободного доступа экономических агентов к информации о производстве и потреблении;
- однородность обращающихся на рынке товаров;
- неспособность отдельного товаропроизводителя влиять на цены вследствие того, что он может купить или продать несравнимо малое количество товара на данном рынке.

Следует обратить внимание, что модель совершенной конкуренции – яркий пример проявления закона отрицания отрицаний в экономике. Стараясь абстрагировать концепцию конкуренции до предела, очистить соперничество на рынке от любых препятствий, ученые обнаружили, что на их идеальном рынке «совершенной конкуренции» она отсутствует как таковая. А поскольку достижимость указанных условий практически невозможна, и, чтобы не ломать представление о классической модели, рядом экономистов было высказано предложение, что целью конкурентной политики должно быть достижение не «совершенной», а «эффективной» конкуренции (“workable competition”), характерными чертами которой являются множественность предприятий в отрасли, противозатратный характер их развития и др.

Многочисленные дискуссии относительно определения и сущности конкуренции в современных условиях не позволили выработать единого подхода в отношении этого понятия. Например, авторы Римского договора, говоря о задачах конкурентной политики и формирования конкурентной среды, избежали характеристики конкуренции как «совершенной» или «эффективной», оперируя термином «нормальная» конкуренция, подчеркивая такое состояние рынка,

щества, а также Европейской комиссии по атомной энергии. Впоследствии Европейская комиссия опубликовала Белую книгу, содержащую длинный перечень мероприятий, нацеленных на формирование полностью интегрированного рынка к январю 1993 г. Некоторые страны, стремясь предусмотреть последствия отмены пограничного контроля, опередили события, подписав в 1985 г. Шенгенский договор, а в 1990 г. – Соглашение о практическом его осуществлении.

¹⁰⁸ Glossary of industrial organization economics. – Paris: OECD, 1991; Антитрестовское законодательство и экономика. – Вашингтон, 1994.

при котором компании ведут независимую борьбу за потребителя с целью получения максимально возможной прибыли.

В российской хозяйственной практике конкуренция определяется как «соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке»¹⁰⁹.

По теории американского экономиста М. Портера суть конкуренции (в любой отрасли экономики, на внутренних и внешних рынках) раскрывается с помощью пяти элементов:

- угроза появления новых конкурентов;
- угроза появления товаров или услуг-заменителей;
- способность поставщика комплектующих изделий торговаться;
- способность покупателей торговаться;
- соперничество уже имеющихся конкурентов между собой.

Значение каждого из пяти факторов меняется от отрасли к отрасли и предопределяет в конечном счете прибыльность отраслей.

Важно понимание того факта, что конкуренция представляет собой не статичное явление и постоянно развивающийся процесс. Как признавал много десятилетий назад известный экономист Й. Шумпетер, в конкуренции нет равновесия, так как она – непрерывно меняющийся ландшафт, на котором появляются новые товары, новые способы маркетинга, новые производственные процессы и рыночные сегменты. Для того чтобы сохранить преимущества в конкурентной борьбе, фирма должна практиковать «созидательное разрушение», она должна своевременно разрушать свои старые преимущества путем создания новых¹¹⁰.

Роль конкуренции в развитии рыночной экономики очень важна и заключается в активизации развития производительных сил, НТП и повышения общественного благосостояния. Глубокий анализ конкуренции американского экономиста Ф. Хайека показывает ее системообразующую роль, независимо от степени рыночности экономики той или иной страны: «Конкуренция представляет собой процедуру открытия... присущую эволюции во всех ее формах, заставляющую человека помимо собственной воли вписываться в новые ситуации... Дело не в том, что вся эволюция держится на конкурен-

¹⁰⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

¹¹⁰ Шумпетер Й. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 1982.

ции; непрерывная конкуренция необходима даже для сохранения уже достигнутого»¹¹¹.

Исторически конкуренция испытывает на себе существенное влияние со стороны монополий, а взаимодействие этих сил прошло в своем развитии значительную эволюцию.

В домонополистический период экономика западных стран базировалась на рыночной конкуренции, а самому рынку была присуща «атомистическая» структура со свойственной ей конкуренцией множества товаропроизводителей. К началу XX в. «атомистическая» структура рынка сменилась этапом «жесткой монополии» с отраслевым господством ряда крупнейших компаний, которые получили возможность воздвигать барьеры для вступления на их рынок, затрудняя тем самым процессы выравнивания отраслевой нормы прибыли. Господство монополий, однако, не означало исчезновения конкуренции как таковой – просто характер конкуренции претерпел серьезные изменения. Вместо свободной конкуренции разрозненных товаропроизводителей решающее значение приобрела конкуренция между крупнейшими компаниями внутри отдельных рынков, а также между монополизированными и немонополизированными секторами экономики.

Период «жесткой монополии» просуществовал сравнительно недолго – к середине XX в. в большинстве западных стран ситуация на рынке уже характеризовалась как олигополистическая (за исключением сельского хозяйства, где до последнего времени преобладала атомистическая структура рынка). Олигополистическая рыночная структура не означала утраты крупнейшими компаниями своей мощи – они продолжали концентрировать в своих руках значительную, а иногда и преобладающую долю отраслевого производства.

Эти изменения не привели к устранению конкуренции: свободная конкуренция трансформировалась в так называемую «цивилизованную», «организованную» конкуренцию, определяющую динамичное равновесие двух начал на современном рынке – конкурентного и монопольного. Эти начала представляют еще один пример диалектической связи. В свое время В.И. Ленин, развивая представления о взаимосвязи монополии и конкуренции, отмечал, что «...свободная конкуренция есть основное свойство капитализма и товарного производства вообще; монополия есть прямая противоположность свободной конкуренции, но эта последняя на наших глазах стала превращаться в монополию... монополии, вырастая из конкуренции, не

¹¹¹ Хайек Ф. Пагубная самонадеянность. – М., 1992. – С. 38, 50.

устраняют ее, а существуют над ней и рядом с ней, порождая при этом ряд особенно острых и крутых противоречий, трений, конфликтов»¹¹².

Однако в современных условиях, когда главные позиции на рынке принадлежат крупным компаниям, возможность саморегуляции рынка значительно ослаблена. С одной стороны, крупные компании могут вступать в сговор между собой. С другой стороны, даже при функционировании значительного числа малых и средних предприятий, самым фактом своего существования обеспечивающих конкуренцию, их экономическая самостоятельность на деле оказывается фиктивной. Все больше предприятий этого масштаба втянуты в прочные субподрядные отношения с крупными компаниями, превращаясь, по сути, в их неформальные филиалы.

Наблюдаемая в настоящее время конкуренция развивается благодаря целенаправленной государственной политике, которая чаще всего обозначается как «конкурентная», «антитрестовская» (в США) или «антимонопольная». Цель такого рода государственных действий – создание условий для эффективности экономики с помощью эффективной конкуренции – такой конкуренции, которая приводит к наивысшему уровню экономического благосостояния, которое представляет собой сумму потребительских полезностей и прибылей фирмы, причем фирма не получает сверхприбыли, а товары и услуги предоставляются по наименее возможным ценам. Такая точка зрения зафиксирована в «Руководстве по анализу конкуренции на финансовых рынках» британского Управления финансовых услуг.

Отличительной чертой экономического развития на современном этапе является возрастание роли транснациональных корпораций (обороты которых сравнимы с оборотами целых государств), обострение международной конкуренции, перенесение центра тяжести борьбы между компаниями с национального на региональный и международный уровень. Происходящая в последние десятилетия транснационализация хозяйственных связей и глобализация рынков приводит к обострению конкурентной борьбы между сверхкрупными компаниями за рынки и сферы влияния, способствует возникновению, с одной стороны, новых форм конкурентной борьбы, а с другой – новых видов монопольной практики, сдерживающих конкуренцию.

¹¹² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 27. – М.: Политиздат, 1980. – С. 385–386.

§2. Основные элементы антимонопольной политики и практики

На современном этапе развития экономики России защита конкуренции приобретает особую значимость, так как результатом разрушения конкурентных начал хозяйственной деятельности является замедление экономического роста, снижение эффективности экономики и, как следствие, ухудшение условий жизни граждан.

Быстро меняющиеся условия развития российской экономики, накопленный опыт антимонопольного регулирования с учетом мировой практики в этом направлении, а также грядущее вступление России во Всемирную торговую организацию на фоне усиливающихся процессов глобализации мировой экономики обусловили необходимость совершенствования национальной антимонопольной политики и практики.

Антимонопольная политика государства – это экономическая политика государства, опирающаяся на антитрестовское законодательство и законодательство о пресечении недобросовестной конкуренции. Проведение антимонопольной политики направлено на поддержание конкуренции, создание условий, препятствующих монополистической деятельности участников рыночных отношений и образованию монополий на рынке. Антимонопольная политика по своей экономической природе является структурной и направлена на оптимизацию отраслевой структуры экономики. Антимонопольное регулирование по частоте воздействия на рынок предполагает эпизодическое вмешательство в деятельность отдельных рыночных субъектов, а ее цель заключается во внесении корректировок таким образом, чтобы результативность поведения экономических агентов обеспечивалась автоматически.

В большинстве экономически развитых стран антимонопольная политика преследует задачи:

- обеспечение эффективности производства и распределения ресурсов в экономике;
- предотвращение или ликвидация нежелательных рыночных ситуаций (например, картелей);
- помощь одним группам экономических агентов за счет других (как правило, это помощь малому бизнесу).

В основе политики антимонопольного регулирования, реализуемой в 100 странах мира, лежит законодательство о конкуренции и антимонопольное законодательство, общей целью которых является содействие развитию рыночных структур в рамках национального

государства или группы государств по поводу ограничения монопольной власти.

Антимонопольное законодательство именуется по-разному в разных странах. В США это антитрестовское законодательство; в Японии – антимонопольное; в большинстве стран – членов ЕС – законодательство по обеспечению борьбы с ограничительной деловой практикой, в том числе Германии, Австрии, Швейцарии – картельное законодательство; в России – антимонопольное законодательство, регулируемое соответствующей законодательной базой, основу которой составляет Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При всем разнообразии национальных особенностей можно выделить три «классических» блока антимонопольного регулирования, присущих большинству стран. Эти элементы определяются основными современными видами ограничительной деловой практики и представляют собой совокупность мер, направленных на:

- предупреждение и пресечение антиконкурентных (ограничительных) соглашений;
- устранение злоупотреблений доминирующим положением на рынке;
- контроль за экономической концентрацией.

Указанные элементы составляют суть антитрестовского законодательства США, конкурентной политики Европейского союза, а также стран Азии, Латинской Америки, Восточной Европы, России и др. Однако картина антимонопольного регулирования была бы неполной без еще двух важных составляющих:

- системы контроля за государственными органами;
- относительного нового элемента в теории и практике антимонопольной политики – адвокатирования конкуренции.

Вместе с тем каждая страна по-своему содержательно решает задачи антимонопольного регулирования, однако в любом случае незаконными считаются следующие действия фирм:

- вертикальные или горизонтальные ограничения конкуренции, т.е. давление на поставщиков или потребителей продукции или на другие фирмы с целью принудительного навязывания партнерам своих правил поведения;
- связанные продажи, т.е. продажа одного товара клиенту при условии, что он приобретет еще какой-либо продукт данной фирмы;
- ограничение покупки или продажи, т.е. запрет заказчикам или поставщикам покупать или продавать товар в другом месте;
- групповой бойкот, т.е. согласованный отказ фирм торговать с третьей фирмой с целью ее вытеснения с рынка;

- недобросовестная реклама и маркировка товара.

Все остальные действия фирм априори незаконными не считаются, а признаются в суде отрицательно влияющими на рыночную ситуацию. Считается, что при проведении антимонопольной политики государство исходит, прежде всего, из последствий для всего общества, учитывая при этом интересы конкретных фирм и отраслевых рынков.

Пресечение ограничительных соглашений – один из самых трудных практических аспектов действия антимонопольного законодательства. Из общего смысла российского закона о конкуренции следует, что соглашение – это достигнутая договоренность как в письменной, так и в устной форме о координации тех или иных аспектов предпринимательской деятельности, результатом которой могут явиться ограничение или устранение конкуренции и ограничение прав потребителей на каком-либо рынке. Российский закон о конкуренции делает различия между ограничительными соглашениями и согласованными действиями, что является несомненным достижением этого закона. Для признания действий хозяйствующих субъектов согласованными законодатель предлагает использовать два критерия, одновременное выполнение которых является обязательным. Во-первых, таких субъектов объединяет результат действий, который соответствует интересам каждого из них и заранее им известен. Во-вторых, действия каждого предприятия вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все фирмы на конкретном рынке.

Ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает соглашения между хозяйствующими субъектами или согласованные действия, если их последствиями могут явиться:

- установление или поддержание цен (тарифов), скидок, надбавок, наценок;
- повышение, снижение или поддержание цен на торгах;
- раздел товарного рынка по различным принципам;
- экономически или технологически не обоснованный отказ от заключения договоров с определенными продавцами/покупателями, если такой отказ прямо не предусмотрен нормативными правовыми или судебными актами;
- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеется спрос и др.

Основные трудности в принятии решений в рамках подобных действий осложняются рядом факторов. Во-первых, трудно ожидать от участников согласованных действий письменных соглашений, которые могут быть неоспоримыми доказательствами подобного противозаконного поведения. Во-вторых, определенным признаком сговора может быть одновременное повышение цен.

Существует, однако, важный критерий, который мог бы позволить успешно противодействовать таким противоправным действиям. Это определение того, не является ли новая повышенная цена монопольной – здесь речь идет об определении с помощью установленных методов уровня цены, диктуемой равновесием между спросом и предложением.

Вторым важным элементом антимонопольной практики является пресечение злоупотреблением доминирующим положением на рынке. В отечественном законодательстве действия группы лиц рассматриваются как действия единого хозяйствующего субъекта¹¹³. Доминирование на рынке предоставляет возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара, а также возможность устранять с этого рынка или затруднять доступ на этот рынок другим фирмам.

Признаками доминирующего положения экономического субъекта являются следующие факты.

1) Совокупная доля трех самых крупных фирм на рынке определенного товара превышает 50% или совокупная доля пяти самых крупных фирм превышает 70%. Данное положение не применяется, если доля хотя бы одного из указанных хозяйствующих субъектов менее чем 8%.

2) Фиксированная менее 50% доля на рынке определенного товара, неизменная в течение года относительно долей остальных фирм, и затрудненный доступ на соответствующий рынок.

¹¹³ В обобщенном виде «группу лиц» можно трактовать как единственное лицо (или нескольких лиц), в силу особых связей (имущественных, родственных) с хозяйствующим субъектом заинтересованное в результатах его деятельности или способное влиять на его деятельность. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О конкуренции» устанавливает для «группы лиц» правовой режим единого хозяйствующего субъекта, а не запрещает ее как монополистическое соглашение. Например, родственники, владеющие разными предприятиями, производящими один товар или товары-субституты, захватившие соответствующую долю этого рынка, могут быть признаны группой лиц, занимающих доминирующее положение.

3) Реализуемый или приобретаемый товар не имеет близких заменителей, а рыночная информация о таком товаре доступна не определенному кругу лиц.

По закону хозяйствующий субъект может предоставлять как в антимонопольный орган, так и в суд доказательства того, что его положение на товарном рынке не является доминирующим. Лишены такой возможности естественные монополии¹¹⁴, положение которых на рынке признано законом однозначно доминирующим.

Следует отметить, что законодательно установленное пороговое значение в 50% доли рынка в качестве признака доминирования соответствует практике большинства стран – членов ЕС. Так, например, в антимонопольном законодательстве Великобритании юрисдикционный барьер составляет 25% – и такая доля компании на рынке является основанием для проведения расследования, но не предположения ее вины. В целом размер доли, определяющий доминирование компании на рынке, варьируется по странам – членам ЕС от 30 до 60%. В экономически развитых странах под доминирующим положением на рынке понимается не только положение одного предприятия, но и ситуация, когда рынок контролируется несколькими заодно действующими предприятиями. Такого критерия придерживается Комиссия ЕС и суд первой инстанции, что применялось при решении по делу слияний компаний «Нестле» и «Перье» в 1992 г.

До последнего времени дела в отношении монополизации остаются достаточно редким явлением в практике зарубежных антимонопольных органов ввиду крайней сложности квалификации действий компаний как «злоупотребление». Однако процесс, возбужденный американскими властями в 1998 г. против компании Microsoft о монополизации рынка, был сразу назван «делом века». В предварительном порядке суд определил, что эта компания, занимающая 90–95% рынка операционных систем персональных компьютеров, использовала нечестные методы конкуренции для устранения с рынка своего основного соперника – компании Netscape.

Нечестными методами было признано бесплатное интегрирование функций веб-обозревателя (браузера) Internet Explorer в опера-

¹¹⁴ Естественной монополией признается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее при отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства и существенным понижением издержек производства на единицу товара, а товары, производимые естественной монополией, не имеют заменителей, что приводит к особому типу спроса, в минимальной степени зависящего от цены.

ционную систему Windows, используемую производителями персональных компьютеров. Однако до сих пор остается спорным, можно ли квалифицировать эти действия компании Microsoft как злоупотребление. Существует мнение, что эти действия являлись обоснованными с точки зрения технологического процесса и эффекта синергии, к тому же они не закрыли полностью рынок для конкурента: Netscape продолжала распространять бесплатно свою систему веб-обозревателя Navigator, которая могла быть свободно приобретена любым пользователем. В силу этого пример с Microsoft может рассматриваться и как мера пресечения здорового предпринимательства. Решение Окружного суда, вынесенное по делу Microsoft, предписывало разделить компанию на две: специализирующиеся на операционных системах и на прикладных программах, что должно привести к усилению конкуренции на рынке. Такое решение уже имело аналог в судебной практике США: в 1982 г. по решению суда телефонная компания «АТТ» была разделена на восемь региональных компаний, что обеспечило по некоторым оценкам расцвет телекоммуникационной индустрии в США и снижение цен на услуги.

Контроль за экономической концентрацией является третьим основным элементом антимонопольной деятельности государства. Значительный рост слияний, присоединений и поглощений в 1990-е гг. привел к активизации соответствующего законодательства во многих странах мира. Если в начале 1990-х гг. лишь 20 стран имели законодательную базу для контроля за экономической концентрацией, то в настоящее время около 50 стран, включая страны Южной Америки, Азии и Восточной Европы, активно применяют такое законодательство.

Антимонопольные законы запрещают, как правило, слияния, поглощения, совместные предприятия и другие формы достижения контроля, включая объединенное руководство, независимо от их горизонтального, вертикального или конгломеративного характера, когда получаемая в результате такой операции доля на рынке приводит к приобретению предприятием доминирующего положения или значительному снижению конкуренции на рынке, на котором доминирует ограниченное число предприятий.

Однако если в США контроль за концентрацией изначально являлся одним из главных направлений антитрестовского регулирования экономических процессов, то в странах ЕС система контроля за концентрацией была введена лишь в 1989 г. с последующими дополнениями в 1997 г.

Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» выделяет пять категорий действий, осуществляемых с

предварительного согласия антимонопольного органа. Также в законе расширен перечень случаев, когда требуется предварительное соглашение антимонопольного органа. Ранее необходимость такого согласия устанавливалась только для слияния и присоединения коммерческих организаций и определялась на базе балансовой стоимости активов.

В настоящее время в результате применения Закона РФ «О защите конкуренции» существенно сократилось число сделок, требующих предварительного согласования с антимонопольным органом – в соответствии с законодательством не осуществляется контроль за созданием некоммерческих организаций и в значительной части сократился контроль в области создания финансовых организаций.

В целом можно говорить о тенденции к устранению излишних административных барьеров, препятствующих хозяйственной деятельности экономических субъектов в российской экономике, что достигается за счет следующих основных мер:

- уменьшения перечня видов сделок и действий хозяйствующих субъектов, не оказывающих влияния на состояние конкуренции, для осуществления которых требуется предварительное разрешение антимонопольного органа;
- увеличения числа критериев/пороговых значений, на основе которых определяется, подлежит ли сделка предварительному контролю.

Антимонопольное законодательство почти всегда предусматривает ответственность за несоблюдение установленных правил контроля экономической концентрации, чаще всего – в виде штрафов за непредоставление своевременно нотификаций (сведений) о сделках, а также за осуществление сделки до ее разрешения. В ЕС сумма такого штрафа колеблется от 1 до 5 тыс. евро в первом случае и до 10% совокупного оборота во втором случае. В Канаде непредоставление сведений (ненотификация) даже считается уголовным преступлением, за которое еще и взимается штраф в размере 50 тыс. канадских долларов.

Для некоторых правовых систем, например стран ЕС, Восточной Европы и стран СНГ, включая Россию, характерен тот факт, что предметом регулирования являются не только действия предприятий, но и действия государственных органов, ограничивающие конкуренцию.

Антимонопольный контроль в данной области осуществляется по двум направлениям. Во-первых, это контроль за предоставлением государственной помощи. Во-вторых, это пресечение действий государственных органов власти, ограничивающих конкуренцию,

например, посредством введения ограничений для отдельных предприятий на определенные виды деятельности.

Общая цель нормативного регулирования государственной помощи состоит в том, чтобы не допускать государственного субсидирования отдельных хозяйствующих субъектов или групп лиц, так как это приводит к нарушению условий конкуренции на рынке.

К настоящему времени наиболее эффективной и комплексной системой контроля в области государственной помощи располагает ЕС, и эта система берется за образец в странах, впервые создающих национальное регулирование в этой сфере.

В странах ЕС контроль за предоставлением государственной помощи традиционно рассматривается как часть конкурентной политики, что предопределяется значительным влиянием, оказываемым государственным субсидированием на конкуренцию. Функции контроля за предоставлением государственной помощи возложены в ЕС на Департамент конкуренции Европейской комиссии. В ЕС существует общая система мониторинга за предоставлением помощи и установлены нормы, определяющие, когда Комиссия может считать помощь приемлемой, а когда она должна запретить ее как незаконную. Согласно рекомендациям международных экспертов, орган, контролирующий предоставление государственной помощи, должен быть не зависимым от органов, предоставляющих эту помощь.

Учитывая эффективность созданной в ЕС модели контроля за предоставлением государственной помощи, а также общий процесс институционального сближения России и стран ЕС, можно считать введение понятия государственной помощи как особой разновидности антиконкурентных действий в законе «О защите конкуренции» 2006 г. одним из наиболее значимых шагов в этом направлении. В ст.19 данного закона содержится перечень действий органов государственной власти, которые не являются государственной или муниципальной помощью:

- предоставление преимуществ отдельному предприятию на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных или муниципальных нужд;
- закрепление государственного/муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;
- передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий и проведения контртеррористических операций;

- предоставление денежных средств (бюджетного кредита, субсидии, субвенции, бюджетных инвестиций) из бюджета субъекта РФ.

Контроль за действиями государственных органов власти наиболее полно представлен в законодательстве стран СНГ, при этом эти действия не подпадают, как правило, в сферу действия антимонопольного законодательства. Исключение составляют законодательство и деловая практика в ЕС и СНГ – в этих странах в законодательном порядке запрещаются такие действия, как установление запретов на осуществление определенных видов деятельности, необоснованное предоставление отдельным хозяйствующим субъектам льгот, конкретные указания фирмам о первоочередной поставке товаров определенному кругу покупателей или заказчиков.

Специальные статьи, касающиеся антиконкурентных действий государственных органов, включены во все антимонопольные законы СНГ, устанавливая объекты и предмет регулирования, основные механизмы антимонопольного контроля, ответственность за нарушения антимонопольного законодательства¹¹⁵. Во всех странах СНГ антимонопольные органы имеют право выдавать обязательные предписания органам исполнительной власти по отмене или изменению неправомερных актов, изданных ими. В случае нарушения антимонопольного законодательства органы исполнительной власти и их должностные лица несут гражданскую и административно-правовую ответственность. Как правило, предусмотрены штрафные санкции – размер штрафов обычно устанавливается на базе месячной минимальной оплаты труда и отличается от размера штрафов, установленных для хозяйствующих субъектов.

Положения антимонопольных законодательных актов стран СНГ, касающихся актов и действий органов исполнительной власти, успешно применяются на практике. Количество дел, связанных с этим видом нарушений, составляет значительную часть от общей правоприменительной практики в данной области¹¹⁶.

¹¹⁵ Учитывая положительный опыт стран СНГ в применении антимонопольного законодательства, РФ внесла на IV Конференции ООН предложение по ограничительной деловой практике (сентябрь 2000 г., Женева) о дополнении Типового закона об ограничительной деловой практике положениями, касающимися контроля действий регулирующих органов. Предложение было принято и нашло отражение в резолюции Конференции.

¹¹⁶ *Yachestova N.* Competition policy in countries in transition. – New York & Geneva, 2000.

§3. Адвокатирование конкуренции как элемент конкурентной политики

Адвокатирование конкуренции¹¹⁷ является потенциально одним из важнейших элементов конкурентной политики. В современной российской хозяйственной практике он пока не получил ни должного систематического, последовательного отражения в программных документах, ни практического применения в деятельности как органов государственной власти в целом, так и российских антимонопольных органов. Адвокатирование конкуренции – сравнительно новое явление в сфере конкурентной политики. Оно возникло в конце XX в. и быстро приобрело большую популярность, особенно среди антимонопольных ведомств стран, входящих в специализированные международные организации, например в Международную конкурентную сеть (ICN)¹¹⁸.

Варианты определения адвокатирования конкуренции зависят как от понимания конкурентной политики, так и от ее проведения, включая структуру конкурентного законодательства и особенности механизма правоприменения в той или иной стране.

В качестве эталонного логично использовать определение, принятое в докладе ICN в 2002 г. Адвокатирование конкуренции представляет собой набор видов деятельности антимонопольных органов, направленных на укрепление конкурентной среды посредством использования механизмов, не являющихся элементами с истемы принуждения к соблюдению установленных правил. Смысл адвокатирования конкуренции состоит во влиянии на разнообразные государственные организации и в достижении повышения степени понимания обществом выгод конкуренции. Основной субъект адвокатирования конкуренции – это специализированный антимонопольный орган.

Основанием для возникновения адвокатирования конкуренции является ряд обстоятельств, которые указывают на ограниченность

¹¹⁷ Данный материал представлен на основе научных разработок экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, в частности А. Шаститко, С. Авдашевой.

¹¹⁸ International Competition Network (Международная конкурентная сеть) – неформальное сообщество антимонопольных органов развитых стран и стран с динамично развивающейся рыночной экономикой, деятельность которого направлена на выявление путей повышения эффективности конкурентной политики (www.internationalcompetitionnetwork.org).

возможностей антимонопольной политики, рассматриваемой как политика защиты конкуренции.

Во-первых, в условиях реформ, когда возникают рынки в тех сферах, в которых до этого механизм цен как способ координации действий участников экономического обмена практически не и использовался, возникает вопрос не столько о защите, сколько о создании условий конкуренции. Для стран с развитой рыночной экономикой типичным примером является внедрение конкуренции в отраслях естественными монополиями.

Во-вторых, в условиях современной хозяйственной практики каждый из агентов рыночной экономики ориентируется на свои интересы, а рациональное использование ресурсов – это вторичная задача. В силу этого необходим такой экономический институт в лице адвокатирувания конкуренции, который бы объяснял смысл общественных выгод от конкуренции крупнейшим агентам рыночной экономики – монополистам.

В-третьих, адвокатирувание конкуренции необходимо для содействия антимонопольному органу, в том числе в контексте неоднозначных отношений с государственными законодательными органами, которые часто не отдают отчета о влиянии собственных действий на конкуренцию и макроэкономическую эффективность.

Роль адвокатирувания конкуренции заключается в целом наборе функций, дополняющих принудительные антимонопольные действия.

Во-первых, адвокатирувание конкуренции поддерживает систему правоприменения, информируя участников рынка о содержании и смысле тех или иных норм законодательства, что повышает их готовность использовать легальные методы для защиты своих прав.

Во-вторых, адвокатирувание конкуренции повышает информированность потенциальных нарушителей о легальности их действий и о соответствующей системе мер обнаружения и наказания со стороны антимонопольного органа.

В-третьих, адвокатирувание конкуренции призвано снизить возможность создания и применения норм, противоречащих конкурентной политике со стороны государственных органов.

Необходимо подчеркнуть различия между адвокатируванием конкуренции и механизмом принуждения к выполнению антимонопольного законодательства. Если антимонопольное законодательство относится к мерам пассивной государственной политики и осуществляется по факту – *ex post* (за исключением антимонопольного контроля сделок экономической концентрации), то адвокатиру-

вание конкуренции служит элементом активной конкурентной политики и осуществляется непрерывно.

В РФ сделан ряд принципиальных шагов по сближению европейской и российской платформ в области антимонопольного регулирования, но работа в этом направлении еще не закончена. В частности, положительным моментом является принятие Закона «О защите конкуренции» в 2006 г., который:

- объединяет в рамках одного законодательного текста Закон «О защите конкуренции на товарных рынках» и Закон «О защите конкуренции на рынках финансовых услуг» (который был упразднен);

- предлагает ряд подробных определений различных понятий, имеющих отношение к конкуренции, упрощая способы борьбы с экономической концентрацией;

- расширяет полномочия антимонопольного органа РФ, повышая степень жесткости применяемых правовых санкций. При этом если раньше Федеральная антимонопольная служба (ФАС) РФ контролировала 90% компаний-резидентов, то теперь в сферу ее непосредственных интересов попадает лишь 10%.

Очевидно, что ФАС РФ не может применять универсальные исследования, которые проводятся независимыми организациями на коммерческой основе и имеют привязку к конкретным товарным группам и границам, к структуре рыночного спроса и предложения. В то же время практика ставит перед наукой конкретные задачи, так как серьезный анализ рынков в РФ необходим:

- для доказательства доминирования, в том числе «коллективного», так как все большее количество нарушений фиксируется не в сфере деятельности естественных монополий, а на олигополистически организованных рынках. При этом «знаковые» дела, предусматривающие значительные санкции имеют 100%-ную судебную перспективу;

- при контроле экономической концентрации – согласно Федеральному закону от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» ФАС России сохранит предварительный контроль лишь за крупными сделками, но каждое из рассматриваемых ходатайств требует тщательного анализа рынка;

- для квалифицированной оценки состояния конкуренции с учетом интеграции России в мировую экономику, так как современный подход к антимонопольной политике предполагает выработку новых критериев для анализа рынков для отнесения их к федеральным или мировым;

- для подготовки ежегодного доклада о состоянии конкуренции, так как впервые в отечественном законодательстве закреплена обя-

занность антимонопольного органа предоставлять в Правительство и публиковать ежегодный отчет о состоянии конкуренции в РФ.

С учетом быстроменяющейся рыночной ситуации в России и изменения характера конкуренции должны определяться концептуальные подходы к осуществлению конкурентной политики, проводимой РФ как на международном, так и на национальном и региональных уровнях.

§4. Особенности антимонопольной политики государства в сфере естественных монополий

Предприятия естественной монополии исторически являются первыми, в отношении которых были разработаны и успешно реализованы концепции государственного регулирования. Необходимость государственного регулирования первоначально возникла в Англии в середине XIX в., когда железные дороги не соблюдали интересы среднего класса, общие требования по безопасности и т.д. В 1844 г. был принят закон «О железных дорогах», одним из авторов которого был глава торговой палаты Англии В.Э. Глэдстоун (W.E. Gladstone).

Вклад В.Э. Глэдстоуна в становление государственного регулирования трудно переоценить. Данный закон регламентировал деятельность железнодорожных компаний Англии и преследовал цели, которые в настоящее время стали классическими целями государственного регулирования как такового. Так, этот закон позволял парламенту страны регулировать прибыль железнодорожных компаний, обязывал соблюдать интересы малоимущих граждан, регламентировал доставку почты, перевозку полиции, войск и т.п.¹¹⁹

Англия не была единственной страной, где возникла необходимость такого рода регулирования, и очень скоро ее примеру последовали США, а накопленный опыт послужил примером для написания Закона о торговых отношениях между штатами в 1887 г. (US 1887 Interstate Commerce Act), который в свою очередь стал основой дальнейшего развития государственного регулирования в США.

К основным законодательным документам, принятым в США, относятся: Акт Шермана (1890 г.), Акт Клейтона (1914 г.) и Акт Робинсона–Пэтмана (1936 г.), которые были направлены в целом на

¹¹⁹ McLean L. The origin and strange history of regulation in the UK: three case studies in search of a theory. – Barcelona, 2002.

ценовое регулирование и защиту конкуренции в регулируемых отраслях.

Акт Шермана предполагал запрет трестов и запрет практики монополизации торговли между штатами. Антиконтурентные действия фирм трактуются в качестве объекта уголовного преступления, что предусматривает наказание в виде тюремного заключения сроком до трех лет; штрафа до 1 млн долл. США для компаний и до 100 тыс. долл. США для частного лица или расформирование компании. Примечательно, что тогда данный закон содержал определение «монополии» как доминирующего положения фирмы на рынке, но не единственного поставщика товаров или услуг.

Закон, принятый в отношении деятельности Национальной электрической ассоциации США в 1897 г., некоторые ученые считают датой рождения государственного регулирования предприятий естественной монополии. Именно этот закон вводил «исключительное» лицензирование в электрической отрасли и вводил государственный контроль за «справедливыми» ценами и прибылями в рамках Национальной электрической ассоциации. По сути, это означало конец рыночного ценообразования в электроэнергетике США, характерного ранее для отрасли. Аналогично данному примеру было введено регулирование в отношении предприятий других отраслей, определенных как естественно-монопольные.

Акт Клейтона делал акцент на поддержку конкурентной ситуации в целом. Он запрещал слияния при угрозе конкуренции и был направлен главным образом против горизонтальных слияний. Акт Робинсона–Пэтмана предполагал запрет ценовой дискриминации и уголовную ответственность за политику хищнических (грабительских) цен – установление цены ниже уровня средних/предельных издержек с целью вытеснения конкурента с рынка.

Основная проблема при регулировании деятельности естественной монополии заключалась в том, что естественные монополии стремились производить меньше товаров или предоставлять меньше услуг более узкому кругу потребителей по более высокой цене.

В этой связи многие экономисты пытались разрешить данную проблему и найти другие подходы к ценообразованию в условиях естественной монополии, которые бы максимально учитывали интересы общества и сохранили рентабельность предприятий естественных монополий на приемлемом уровне. Однако на протяжении многих лет данная проблема решалась просто – путем предоставления государством субсидии в размере отрицательной экономической прибыли с целью удержать цены на уровне предельных издержек фирмы в отрасли. Подобный успех в защите потребителя от высоких

цен монополиста путем прямого вмешательства государства позволил даже говорить о том, что государство способно справляться с данной задачей более эффективно, нежели посредством осуществления контроля в области законодательства¹²⁰.

По мере развития различных способов государственного регулирования естественных монополий многие из этих методов не оправдали себя на практике, что заставило пересмотреть в ряде случаев традиционные представления о вмешательстве государства в деятельность естественных монополий и необходимости реформирования как регулирующих органов, так и самих отраслей естественных монополий. Однако даже при кардинальном реформировании, а именно при переходе к конкурентной модели естественно-монопольной отрасли, это не означает снятие проблемы государственного регулирования как такого. Напротив, государственное регулирование приобретает особое значение и должно, как и прежде, быть направлено на предупреждение и недопущение во зможных злоупотреблений в сфере установления цены на товары и услуги естественных монополий.

К настоящему времени в мире сложилась система государственного регулирования естественных монополий, которая включает в себя различные методы вмешательства государства. Принципиально различаются методы, относящиеся к нормативному и позитивному подходам к регулированию. Нормативный подход требует изучения условий, при которых естественная монополия подлежит регулированию, и объединяет большинство практических методов регулирования (преимущественно ценового). Позитивный подход позволяет выйти за рамки практических рекомендаций и трактовать проблему вмешательства государства шире, представляя его как экономическую политику государства в целом, включающую исследование вопросов, связанных с функционированием самих регулирующих органов. В этой связи в экономической науке выделяются три основные теории регулирования: теория общественного интереса (*public-interest*), теория «пленения» (*regulatory capture*) и экономическая теория регулирования.

Ценовое регулирование осуществляется либо напрямую, посредством установления цен и тарифов, либо косвенно, посредством определенной налоговой политики или политики субсидий. Цены могут также регулироваться через законы о конкуренции, которые предотвращают наличие монопольной или олигопольной власти. В

¹²⁰ *Ogus A. Regulation: Legal Form and Economic Theory.* – Oxford: Clarendon Press, 1994. – P. 12.

целом данная форма регулирования включает меры, направленные на осуществление контроля за поведением фирмы.

Ценовые механизмы относятся к так называемому традиционному подходу к регулированию естественной монополии и подразумевают различные формы и методы расчета цены на продукцию и услуги рассматриваемых отраслей. Это метод предельного ценообразования, метод Рамсея, метод ценовой дискриминации, механизм Вогельсанга–Финсингера, метод расчета блочных тарифов, метод стимулирующего регулирования, методы ценовых лимитов.

Метод предельного ценообразования является классическим и рассматривается в качестве базовой модели для других методов. Эта модель основывается на неоклассической теории и оперирует категориями маржинализма. Регулирование объема выпуска естественной монополии при этом решается путем установления цен на уровне предельных издержек. Однако такое ценообразование ведет к образованию потерь со стороны естественной монополии. Поэтому государство вынуждено предоставлять субсидии на покрытие в случае необходимости суммарной отрицательной экономической прибыли.

Политические проблемы, связанные с субсидированием, его обеспечением и финансированием, с трудностями вычисления спроса и предельных издержек, привели к применению метода ценообразования по средним издержкам. Этот метод вызван необходимостью сократить субсидирование государством предприятий естественных монополий. Его предложил французский экономист Ф. Рамсей. Более эффективным с точки зрения государства является ценообразование по компромиссной цене естественной монополии и потребителей. В таком случае максимизируется функция общественного благосостояния при условии безубыточности естественной монополии.

Вместе с тем ценообразование по средним издержкам трудно считать единственно приемлемым методом. Вследствие ценообразования по средним издержкам производится такой объем товаров, при котором потери благосостояния имеют место вследствие того, что средние издержки превышают предельные издержки. Используя политику роста доходов, регулирующие органы фиксируют норму дохода на инвестируемый капитал (бухгалтерские прибыли), полученного монополией. Регулирующие органы стремятся установить цену на таком уровне, при котором прибыль является нормальной.

Предоставление монополии права получать справедливую норму дохода создает различные экономические проблемы, которые должны быть приняты в расчет. Так, использование стандартной полити-

ки ограничения нормы прибыли оказывает негативное влияние на стимулы. Регулируемая фирма имеет стимул к накачиванию капитальных издержек, поскольку более высокие издержки предполагают более высокую отдачу. Если регулирующие органы устанавливают справедливую норму прибыли на уровне выше капитальных издержек, регулируемая фирма, вероятно, будет использовать основную капитал больше, чем нерегулируемая. Таким образом, она может использовать неэффективные пропорции капитал/труд при производстве своего выпуска. Также ценообразование по средним издержкам уменьшает инициативу монополиста к минимизации издержек.

Когда осуществление регулирования нормы доходности оказывается сложным совмещать с установлением и проведением в жизнь схем регулирования, это приводит к задержкам в реагировании на изменения издержек и других условий рынка. Если издержки снижаются в течение определенного периода времени, фирмы будут выигрывать от так называемых лагов регулирования, так как они будут получать норму прибыли больше, чем предполагалось. Некоторые авторы выступают в защиту лагов регулирования, так как они обеспечивают возможность регулируемым фирмам выигрывать от снижения издержек. Однако если изменение издержек направлено на повышение, например под воздействием внешних факторов, то для регулируемой фирмы ситуация будет невыгодной вследствие роста издержек, не предусмотренных регулирующими органами.

Еще одним методом государственного регулирования деятельности естественных монополий является механизм Вогельсанга–Финсингера. В 1979 г. Вогельсанг и Финсингер предложили простой механизм, который заставляет фирму с течением времени двигаться к уровню цен, установленному по методу Рамсея. Они рассматривают применительно к электроэнергетике доступ к сети и саму услугу по пользованию сети как две различные услуги. Более того, действие данного механизма учитывает факт асимметричной информации, усложняющей процесс регулирования.

В отношении деятельности естественной монополии применяются и другие методы ценового регулирования, например метод ценовой дискриминации. Один из классических примеров ценовой дискриминации – ценообразование на услуги почты. Поскольку цена письма в соседний город и в город на другом конце страны равна, возникает дискриминация по отношению к тем, кто чаще посылает на короткое расстояние, оплачивая часть издержек тех, кто посылает на далекое за свой счет. Метод ценовой дискриминации при ценообразовании на данные услуги заключается в установлении различного

уровня цен в зависимости от удаленности потребителя с целью более справедливого распределения издержек фирмы между потребителями. Такая же практика используется при определении тарифа на электроэнергию, где одной из важнейшей его составляющих является плата за передачу электроэнергии.

При наличии ценовой дискриминации государственное регулирование состоит в том, что государство устанавливает несколько уровней цен таким образом, что доход от цен выше средних издержек покрывает убытки производства товаров ниже средних издержек в объеме, соответствующем предельным издержкам. Такая политика установления цены остается актуальной и по сей день, особенно в отношении предприятий естественных монополий, поскольку во многих странах, включая Россию, сохраняется деление потребителей на различные группы (население и промышленные потребители).

В случае, когда спрос следует определенному периодическому циклу, в течение которого он может быть высоким в некоторые периоды времени и низким в другие, применяется метод пикового ценообразования, который допускает установление цен по предельным издержкам. Предельные издержки растут вместе с выпуском, что находит отражение в изменении цены. Такая ситуация также крайне характерна для электроэнергетической отрасли, где спрос характеризуется сезонностью, вызванной, с одной стороны, ростом потребления электроэнергии в холодное или жаркое время года и невозможностью, с другой стороны, делать запасы электроэнергии и исключительно по технологическим причинам для выравнивания сезонных колебаний.

Еще один метод, заслуживающий внимания, – это метод стимулирующего регулирования или регулирование верхнего тарифа (модель «дефлятор X»), который широко применяется в странах с развитой рыночной экономикой. Этот метод был разработан с целью устранить проблемы, возникающие из-за методов ценообразования, построенных на модели Аверч–Джонсона¹²¹, которая отличается отсутствием стимулов к действию по минимальным издержкам. Со второй половины 1980-х гг. после серии приватизаций компаний естественных монополий в Великобритании получила развитие практика регулирования тарифов при отсутствии жестких ограничений на норму прибыли. В конце десятилетия она стала завоевывать признание и в США. Так, с 1989 г. Федеральная комиссия по связи

¹²¹ *Averch H., Johnson L. Behavior of the Firm under Regulatory Constraint // Amer. Economic Rev., 1962. – Vol. 52.*

(ФКС) регулирует на базе этого принципа тарифы для услуг дальней связи, предоставляемых компанией «Америкэн телефон энд тел е-граф» («АТТ»). Аналогичной методикой определяются тарифы на услуги телефонных компаний в Мексике и Аргентине.

Суть данной модели заключается в установлении на согласованный (4–5 лет) срок формулы расчета ежегодного тарифа, которая содержит дефлятор и так называемый фактор повышения производительности. Тарифные ограничения пересматриваются по истечении установленного срока (4–5 лет), но допускается и внеочередной пересмотр. Последний равнозначен изменению лицензии, на основании которой действуют производители. По согласованию с владельцем лицензии ее условия могут быть изменены регулирующим органом. В случае его несогласия контролирующий орган может передать дело в Комиссию по монополиям и слияниям (КМС). Условия лицензии меняются только в том случае, если КМС признает, что действия компании противоречат общественным интересам.

Возможные расхождения между динамикой дефлятора и ценами на ресурсы должны учитываться при установлении величины X . Последняя определяется на основе прогнозных оценок спроса, объема капиталовложений, величины прибылей от прочей (нерегулируемой) деятельности, вероятности снижения издержек и роста производительности, а также потребностей в инвестициях.

Существует два основных подхода в отношении объекта регулирования цен. В отраслях с широким спектром видов выпускаемой продукции регулируется тариф не каждого из них, а их комбинация. Это упрощает процедуру расчета (не надо исчислять фактические издержки на производство каждого вида продукции) и облегчает перекрестное субсидирование. Возможность последнего особенно важна там, где цены существенно отклоняются от относительных издержек, но их оптимальные уровни нельзя установить немедленно из-за недостаточной изученности издержек и спроса или же политических ограничений. Особую проблему представляет о распределение принципов агрегирования цен, входящих в корзину товаров и услуг, а также масштабов их относительных изменений.

Модель «дефлятор X » действительно стимулирует эффективность, поскольку фирма присваивает (по крайней мере, в краткосрочном аспекте) всю экономию на издержках. Однако стимулирующий эффект в значительной мере зависит от характера пересмотра цен (в частности, точного соблюдения его сроков) и степени жесткости X .

Величина X во многом зависит от информации, которой располагают власти. Если регулируемая фирма имеет «монополию и н-

формации» в отрасли, то в этих условиях невозможно установить обоснованность издержек производства и прибыли. Решить эту проблему можно, получив информацию посредством критериальной конкуренции. Она существует там, где монопольные компании обслуживают локальные рынки, что дает возможность использовать показатели деятельности одной фирмы в качестве критерия для оценки другой. Разумеется, чем более схожи характеристики компаний и условия их функционирования, тем содержательнее сравнение и тем слабее монополия информации.

Следующий метод ценового регулирования естественных монополий – метод блочных тарифов. Блочные тарифы подразумевают расчет ставок в зависимости от объема потребляемой продукции и услуг естественной монополии. Различаются понижающиеся и повышающиеся блочные тарифы по мере их изменения. Данный метод расчета цены является наиболее распространенным в настоящее время способом взимания платы за электроэнергию.

К наиболее новым методам в сфере регулирования относится метод ценовых лимитов. Основная идея этого метода заключается в установлении фиксированного потолка цен, назначаемых регулируемой фирмой. Фирма сокращает свои издержки точно так же, как фирма, действующая в условиях свободной конкуренции, принимая цену как данную, поскольку ограничение, накладываемое на фирму, не привязано к фактическим издержкам фирмы. Ценовые лимиты в чистом виде являются механизмом, порождающим мощные стимулы, поскольку при использовании данного механизма регулирующие органы устанавливают цену, именуемую «лимитом», а фирме разрешается назначать цену, меньшую или равную лимиту и присваивать получаемую в результате прибыль.

Одной из наиболее распространенных форм ценовых лимитов стал механизм, ограничивающий средний темп роста регулируемых цен темпом роста индекса потребительских цен (RPI) за минусом фактора производительности в процентном выражении. Данный механизм хорош тем, что индекс RPI дает четкие ценовые сигналы потребителям и исключает возможность манипуляции со стороны регулируемой фирмы.

В современной практике ценового регулирования естественных монополий наиболее популярны следующие методы: «затраты +», установления «ценового потолка», определение «справедливой» нормы прибыли и «индексация тарифов». Метод «затраты +», основу которого составляет классический метод регулирования по издержкам, рассчитывается в настоящее время на основе расчета необходимой валовой выручки (с нормальной прибылью) регулируемого

предприятия. Метод установление «ценового потолка» (англ. price cap) определяет предельный уровень цен, который может не учитывать связь с издержками монополиста. Определение «справедливой» нормы прибыли основан на расчете тарифа на очередной период регулирования в зависимости от нормы прибыли, полученной в предыдущем периоде регулирования со «справедливой» ценой. Метод индексации тарифов состоит в том, что к ранее определенному тарифу применяются коэффициенты, учитывающие изменение установленного заранее перечня общеэкономических показателей.

Другую группу методов государственного регулирования естественных монополий, отличных от методов регулирования цены производителя, представляют неценовые методы, которые в целом можно отнести к позитивному подходу государственного регулирования естественных монополий. Неченовые методы возникли из необходимости ликвидации провалов государства.

В экономической теории выделяют три основные теории регулирования: теория общественного интереса (public-interest), теория «пленения» (regulatory capture) и экономическая теория регулирования.

Согласно широко распространенной теории общественного интереса необходимость регулирования возникает и осуществляется для ликвидации «провалов рынка», особенно в случае с естественной монополией¹²². Теория «пленения», родившаяся в рамках школы общественного выбора (Вирджинское направление), указывает на то, что регулирование возникает и осуществляется для соблюдения интересов фирмы, которая как бы «пленит» регулирование, заставляя изменить изначальные ориентиры регулирующих органов с целью удовлетворения своих собственных интересов.

Экономическая теория регулирования объясняет регулирование на основе действия экономических законов, ставя фирму в положение перманентного противостояния с государственными органами. Несмотря на то, что государственные органы потенциально обладают огромной властью, фирма может быть более активна в действиях или более информирована, что позволяет ей оказывать давление на регулирующий орган. Данная теория также сформировалась в рамках теории общественного выбора (Чикагское направление), чем обусловлен ее более общий характер.

Среди неценовых методов регулирования естественных монополий необходимо, прежде всего, отметить управление государствен-

¹²² Foster C. Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly. – Blackwell, 1992.

ной собственностью на предприятиях, которые производят продукцию в условиях естественной монополии. В этом случае осуществляется прямое регулирование деятельности предприятий, в результате которого государство устанавливает цену и объем производства. Однако деятельность естественномонопольной фирмы претерпевает изменения. Вместо частной монополии, с акционерами, нацеленными на получение прибыли, функционирует предприятие государственной собственности, которое по своей природе не ориентировано на получение прибыли. Этот недостаток стимулов к максимизации прибыли государственных предприятий иногда считается благотворным, так как позволяет сосредоточивать внимание руководства не только на финансовых вопросах. Институциональная система взглядов на государственную собственность способствует наложению ограничений на цены и стандарты. Это позволяет приравнять цены к предельным издержкам, чтобы ликвидировать монопольные прибыли. Менеджмент предприятия сосредоточивается на интересах групп потребителей, работников и меньше внимания уделяет дивидендам акционеров.

Кроме того, деятельность государственного предприятия всегда ограничена бюджетом, поэтому нередко предприятия завышают свои издержки. В качестве примера можно привести деятельность Почтовой службы США, которая на протяжении многих лет максимизировала свои издержки. Государственное предприятие, ограниченное бюджетом, характеризуется серьезным недостатком, который часто ведет к увеличению затрат производства.

Все это свидетельствует о том, что традиционная система государственного регулирования естественных монополий, основанная на государственной собственности, оказывается несовершенной и нередко приводит к так называемым «провалам государства», ставшим одной из причин реформирования естественномонопольных отраслей. Поэтому в рамках реформирования естественных монополий реорганизация самих регулирующих органов стала неотъемлемой частью этого процесса.

Развитие представлений о государственном регулировании естественных монополий вызвало появление новых теорий, предлагающих подход к достижению оптимальности их функционирования без регулирования. Так, была предложена революционная для своего времени идея, согласно которой конкуренция между фирмами может быть использована для достижения эффективности предприятий. Предполагалось, что давление со стороны потенциальных производителей может стимулировать более эффективное ценообразование в условиях естественной монополии.

Регулирующие органы в этом случае объявляют о приеме предложений по ценам от всех фирм, которые желают поставлять товары. Каждая заявка состоит из цены, которую фирма объявляет потребителям. В таком предложении цена будет окончательно установлена на уровне, на котором выигравшая фирма получит нулевую прибыль. Это будет результатом повторяющегося процесса, где фирмы, выбирая между нулевыми прибылями от проигрыша на аукционе и получением небольшой, но положительной прибыли путем предложения цены ниже наименьшей заявки, предпочтут последнее. Эту форму предложения необходимо отличать от аукциона, где государство действует как монополист, пытаясь достигнуть высоких цен, например в случае распродажи прав на добычу нефти.

В теоретическом плане изменение подходов к регулированию деятельности естественных монополий – заслуга американского экономиста Г. Демсеца¹²³, который доказал возможность организации экономически эффективной конкурентной среды в условиях монополии. Так, одним из способов привнесения конкуренции на рынок является организация по принципу франшизы, где ряд конкурентных фирм наделяются определенными правами на ограниченный период времени. Эта концепция получила название «конкуренции по Демсецу».

Суть государственного регулирования в данном случае заключается в том, что государство организует конкуренцию за франчайзинговые права по обслуживанию рынка естественной монополии. Хотя в результате цена может превышать предельные издержки, дополнительная прибыль поступает государству в виде франчайзинговой платы доступа к рынку монополии. В результате при условии, что количество участников велико, достигается ценообразование по Рамсею. Также государство должно установить минимальные стандарты производства услуг или товаров, иначе снижение цены будет достигнуто за счет одновременного понижения качества.

Данная ситуация актуальна тогда, когда конкуренция оказывается невозможной на самом рынке, и государство устраивает конкурс среди компаний на предоставление определенных услуг населению, как правило, по принципу наименьшей розничной цены. Такая ситуация была характерна для водопроводных компаний США, когда государство только таким образом могло повлиять на монополистическую ренту, защищая интересы потребителей.

¹²³ Demsetz H. Why Regulate Utilities // Journal of Law and Economics. – Chicago, 1968. – Vol. 11. – P. 55–65.

Идеи Г. Демсеца нашли свое дальнейшее развитие в теории спорных рынков, согласно которой угроза потенциальной конкуренции рассматривается как дисциплинарный механизм. Эта теория была создана Р. Вилигом (1980), У. Баумолем и Дж. Панзаром (1982) и применена к естественным монополиям Д. Корсейем, Р. Исааком и В. Смитом в 1984 г.¹²⁴ Согласно этой концепции на рынке, где вход и выход являются абсолютно свободными и неограниченными, угроза потенциальной конкуренции может держать цену на уровне издержек. Когда потенциальные конкуренты, входящие в отрасль, накладывают ограничения на поведение монополиста, им приходится снижать цены до уровня издержек. Фирмы на спорном рынке будут не готовы к увеличению прибылей за счет роста цен, так как иначе другие фирмы будут предлагать продукцию по более низкой цене и, таким образом, захватят рынок. В результате конкуренции выявляется фирма-лидер, которая удовлетворяет весь спрос на рынке данного товара.

В отличие от традиционного подхода к регулированию, основанному на экономии от масштаба, современная теория естественной монополии предлагает ряд эффективных альтернатив. Так, предлагаются различные варианты демополизации сложившейся рыночной структуры, представленной, как правило, единой государственной компанией, и дальнейшее ее регулирование уже с позиций, близких к рынку совершенной конкуренции, а не прямого государственного вмешательства. Данное регулирование происходит за счет создания специальных условий, облегчающих вход другим фирмам в отрасль, или путем реорганизации отрасли с помощью разделения монопольного производства на несколько сегментов. Оно сводится к следующему:

- установление цен и тарифов, близких рынку совершенной конкуренции;
- ориентация на свободу входа и выхода из отрасли;
- слияние или разделение фирм;
- обеспечение заданного уровня тарифов посредством субсидий.

Таким образом, была выведена новая парадигма регулирования, которая в большей степени ориентирована на рынок. Это означает возвращение к конкурентной модели, согласно которой естественные монополии разделяются на разные сегменты по принципу выделения из прежней структуры бизнес-единиц в соответствии с видом

¹²⁴ *Coursey D., Isaac R.M., Smith V. Natural Monopoly and Contested Markets: Some Experimental Results // Journal of Law & Economics. – Chicago, 1984. – Vol. 27. – P. 91–113.*

их деятельности. В конкурентной среде, как правило, функционируют предприятия, занимающиеся непосредственно генерацией (как, например, в электроэнергетике), а также предприятия, обслуживающие прежнюю компанию. В государственной собственности остается сетевое хозяйство, сохраняющее статус естественномонопольного сегмента.

Литература

1. *Гольденберг И.* Проблемы институциональной реформы и регулирование естественной монополии // Проблемы прогнозирования. – М., 2002. – №2.
2. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. – М., 1985.
3. *Робинсон Дж.* Экономическая теория несовершенной конкуренции. – М., 1986.
4. *Розанова Н.* Эволюция антимонопольной политики России: проблемы и перспективы // Вопросы экономики. 2005. № 5.
5. *Тукенов А.* Рынок электроэнергии: от монополии к конкуренции. – М., 2007.
6. *Шаститко А.* Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии. – М., 2000.
7. *Bradburd R.* Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises // The Regulation Issue, Policy Research Working Papers WPS 864. – The World Bank, 1992.
8. *Chang H.-J.* Critical survey: The economics and politics of regulation // Cambridge Journal of Economics. 1997. Vol. 21.
9. *Demsetz H.* Why Regulate Utilities // Journal of Law and Economics. – Chicago, 1968. – Vol. 11.

Глава 12

Государственная защита рынка от недобросовестной конкуренции

Конкуренция – один из важнейших элементов рыночного механизма. Она служит стимулом развития, обеспечивает поступательное движение рыночной экономики. Однако в отдельных случаях участники конкуренции могут злоупотреблять ее инструментами, нарушать права остальных субъектов рынка, наносить ущерб общественным интересам. Речь идет о случаях недобросовестной конкуренции. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»¹²⁵ определяет ее как «любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам (конкурентам) либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации». К формам недобросовестной конкуренции относятся:

- распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести вред его деловой репутации;
- введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей;
- некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами;
- продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг;

¹²⁵ Данный закон заменил действовавший с 1991 г. Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

- незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну¹²⁶.

На современном рынке одни и те же инструменты могут использоваться как средства в одном случае добросовестной, а в другом случае – недобросовестной конкуренции. В качестве средств недобросовестной конкуренции применяются, в частности, товарные знаки и реклама. В общем официальном определении понятия недобросовестной конкуренции указывается ее нацеленность на конкурентов. В этом определении расходится с перечисленными формами недобросовестной конкуренции, которые предполагают, что ее объектами могут быть как предприниматели, так и потребители.

Осуществляя защиту рынка от недобросовестной конкуренции, государство обеспечивает права собственников средств индивидуализации и потребителей товаров, регулирует рекламную деятельность.

§1. Государственная защита товарных знаков и прочих средств индивидуализации

Товарный знак является одним из объектов промышленной собственности (разновидности интеллектуальной собственности). Этот термин связан с терминами «торговая марка» и «бренд», которые не фигурируют в российском законодательстве, но активно используются в научной литературе и на практике.

Содержание и соотношение указанных терминов как в теории, так и в практической деятельности понимается по-разному. Одни рассматривают их как синонимы, другие различают, вкладывая в каждый термин особое содержание. Наиболее логичной представляется следующая их трактовка.

Торговая марка – средство индивидуализации и идентификации товара, инструмент неценовой конкуренции, формирования потребительских предпочтений. Она включает в себя марочное название (имя товара) и графическую часть (символ, эмблему, особый шрифт, цветовую гамму, отражающие фирменный стиль). Частью марки могут быть объемная составляющая (форма самого товара или его упаковки), звуковые сигналы (например, мелодия, постоянно и используемая в рекламе данной марки). Персонаж (реальный или вы-

¹²⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

мышленный), регулярно рекламирующий данную марку, становится ее лицом. Компания может придерживаться различных марочных стратегий: стратегии индивидуальных торговых марок (для каждого товара создается особая марка), стратегии групповых марок (группа товаров продается под одной маркой) или стратегии единой марки (все товары фирмы продаются под одной маркой, название и графическое оформление которой совпадают с фирменными).

Товарный знак – юридический термин. Он представляет собой средство индивидуализации (в том числе марку или ее часть), зарегистрированное в установленном государством порядке и пользующееся правовой защитой.

Понятие «бренд» представляется наиболее сложным, включающим в себя два предыдущие. Брендом называют хорошо известную рынку, пользующуюся повышенным вниманием покупателей торговую марку. Бренд – торговая марка, наделенная на основе специально разработанной концепции с помощью особых маркетинговых технологий и инструментов воспринимаемым качеством, дополнительными ценностями функционального и эмоционального характера. Бренд представляет собой закодированную информацию, компактное представление товара производителем или продавцом. Это легенда о товаре, которую рассказывают потребителю. И это образ товара, складывающийся в представлении потребителей. Современная экономическая теория и теоретический маркетинг трактуют бренд как своеобразный марочный контракт, долгосрочные отношения производителя (продавца) и потребителя (клиента), базирующиеся на совпадении обещаний собственника бренда и его покупателя. Связь бренда с реальным качеством товара неоднозначна. Однако в большинстве случаев при создании бренда-долгожителя реальное качество товара, соответствующее запросам целевой аудитории, является его основой или ядром. Условием превращения торговой марки в бренд служит наличие у владельца исключительных прав на ее использование, т.е. регистрация марки в качестве товарного знака. Только в этом случае марка может превратиться в особый капитал (марочный капитал или бренд-капитал), способный приносить своему владельцу дополнительные доходы за счет больших объемов продаж и рыночной доли, более высокой (премиальной) цены, в виде платы за пользование на основе франчайзинговых договоров.

В наши дни понятие бренда стало универсальным. Наряду с товарным и корпоративным брендом используются термины: «бренд организации» (Единая Россия), «бренд мероприятия» (Олимпиада), страны (Россия), «бренд лица» (Николай Басков).

Современный рынок является рынком псевдоизобилия, на котором покупателю предлагается масса произведенных разными фирмами товаров, идентичных по своему назначению и реальным качественным характеристикам. В этих условиях именно воспринимаемое качество и дополнительные выгоды, ассоциируемые с определенной торговой маркой, становятся решающим аргументом в борьбе за кошелек покупателя, важнейшим инструментом неценовой конкуренции. Роль средств индивидуализации в современном рыночном соперничестве такова, что специалисты утверждают, что сегодня продаются не товары, а бренды. Их называют «безмолвными продавцами».

Прообразами нынешних торговых марок были клейма ремесленников. Они играли основную роль в спорных случаях, когда принадлежность товара ставилась под сомнение. Уже в то время клеймо уважаемого мастера служило определенной гарантией качества, символом его репутации. Широкое распространение торговые марки в современном виде получили со второй половины XIX в., когда стало развиваться машинное производство. Торговые марки были призваны выделить товар из общей массы, обеспечить покупателя информацией о происхождении товара, о его принадлежности определенному производителю.

В практике ведущих компаний бренды рассматриваются сегодня как часть нематериальных активов фирмы, не менее важных, чем здания, оборудование, сырье и т.п.¹²⁷ Торговые марки являются объектом бренд-менеджмента, который включает в себя вопросы их создания, развития и обеспечения достойного места на рынке, денежной оценки, купли-продажи. По мнению специалистов, бренд-капитал создает стоимость как для потребителей (упрощая обработку информации, усиливая уверенность при принятии решения о покупке, повышая удовлетворенность от использования продукта), так и для фирмы (способствуя эффективности маркетинговых программ, обеспечивая потребительскую лояльность, т.е. приверженность марке, создавая конкурентные преимущества, облегчая работу с дистрибьюторами, принося дополнительные доходы от заключения лицен-

¹²⁷ В ряде стран стоимость бренд-капитала на основании действующего законодательства включается в бухгалтерский баланс в качестве нематериального актива компании наряду с производственным оборудованием и недвижимостью. В России также стоимость брендов может учитываться в бухгалтерском балансе фирмы в разделе «Нематериальные активы». Банки могут рассматривать права собственности на бренд в качестве залога при выдаче кредитов.

зионных сделок). Ценность бренда в ряде отраслей стала решающим фактором, определяющим рыночную капитализацию компаний.

Многие известные на мировом рынке бренды справили уже 100-летний юбилей. Среди них «Kodak» (1888), «Mercedes» (1890), «Coca-Cola» (1893) и др.

Российские бренды по степени своей известности за редким исключением уступают зарубежным, однако они довольно активно наращивают свой рыночный потенциал. Некоторые из отечественных марок своей популярностью обязаны советскому прошлому (например, «Аленка», «Мишка косолапый»), другие, появившись сравнительно недавно, были успешно «раскручены» (например, «Майский чай», «Рыжий АП», «Шармэль»).

Сегодня не существует единой методики оценки стоимости брендов, поэтому конкретные цифры оценок могут различаться. В любом случае они очень впечатляют. По версии консалтинговой компании Interbrand, самыми дорогими брендами мира в 2009 г.¹²⁸ были «Coca-Cola» (68,7 млрд долл. США), IBM (60,2 млрд долл. США), Microsoft (56,6 млрд долл. США). Лидерами рейтинга российских брендов в 2008 г. являлись «БиЛайн» (7,428 млрд долл. США), МТС (6,917 млрд долл. США), Лукойл (2,376 млрд долл. США), «Балтика» (1,006 млрд долл. США).

Необходимость государственной защиты товарных знаков обусловлена следующими обстоятельствами. Успешная торговая марка представляет собой реальную ценность капитального характера. В случае отсутствия исключительных прав на нее она эту ценность теряет, поскольку может быть использована любым участником рынка. Даже будучи зарегистрированной и пользуясь правовой защитой, марка может служить инструментом недобросовестной конкуренции. Речь идет об использовании участником рынка чужой торговой марки без согласия ее собственника, т.е. о подделках товаров. Товары, этикетки, упаковки товаров, на которых незаконно помещены товарный знак (знак обслуживания) или наименование места происхождения товара, а также сходные с ними до степени смешения обозначения, называются контрафактными. Наряду с термином «контрафакт» на практике используется также «фальсифика-

¹²⁸ Впервые за 10 лет, в течение которых Interbrand оценивает и составляет рейтинг сотни самых дорогих брендов мира, суммарная стоимость последних в 2009 г. снизилась на 4,6%, что явилось следствием мирового финансового кризиса. Однако если одни бренды за год потеряли часть своей стоимости, то другие увеличили ее. Аналитики отмечают, что снижение стоимости ряда брендов было менее существенным, чем снижение стоимости владеющих ими компаний. – www.dp.ru.

ция». Эти понятия имеют различия с правовой точки зрения. Под первым понимается нарушение прав интеллектуальной собственности, а под вторым – нарушение технологии производства. В случае контрафактной продукции недобросовестный участник рынка либо полностью воспроизводит товар-оригинал и его торговую марку, либо незаконно использует чужой товарный знак для обозначения собственных товаров, либо использует частично элементы чужого товарного знака, создает собственные марки, очень похожие на уже существующие¹²⁹. Все эти приемы в конечном итоге способны ввести покупателя в заблуждение, нарушают права потребителей на информацию и на качество. Контрафактная продукция может как производиться внутри страны, так и поступать на рынок из-за рубежа.

Подделка товаров деформирует конкурентные отношения, усугубляет присущую рыночной экономике информационную асимметрию, ведет к возрастанию транзакционных издержек, связанных с оппортунистическим поведением участников рынка. Она затрагивает интересы различных сторон. Для производителей самовольное использование их товарных знаков недобросовестными конкурентами чревато прямыми финансовыми потерями, поскольку спрос переключается с легальных фирменных товаров на фальшивые, имеющие, как правило, более низкую цену. Но еще больший ущерб наносится имиджу и деловой репутации фирмы, поскольку подделки, которые потребитель не всегда способен распознать самостоятельно, обычно имеют более низкое качество по сравнению с оригиналом. Финансовый и моральный ущерб несет и введенный в заблуждение покупатель. В случае небезопасных для здоровья и жизни товаров к указанным видам ущерба может добавиться и физический. Потери несет также государство, поскольку поддельные товары – это, как правило, подпольно произведенные в стране или ввезенные контрабандным путем товары, с которых не платятся налоги и таможенные пошлины. Выходя за определенные пределы, контрафакт несет угрозу экономической безопасности страны. Государство поэтому должно регулировать вопросы использования торговых марок, обеспечивая права производителей и потребителей и реализуя собственные интересы. Вряд ли можно согласиться с позицией некоторых авто-

¹²⁹ В последнем случае имеет место имитация, которая является более сложным объектом для контроля и пресечения, поскольку нарушение прав интеллектуальной собственности необходимо доказать. См. подробнее: *Падаев В.* Новые тенденции на рынке контрафактной продукции. – www.hse.ru.

ров, по которой контрафакт не только неизбежен, но и полезен для российской экономики, поскольку является для отечественных участников рынка источником накопления первоначального капитала. Ведь речь идет об интеллектуальном воровстве, нарушающем устои рыночной экономики, о деятельности, вступающей в противоречие с законом.

Законодательство и юридическая охрана товарных знаков стали формироваться со второй половины XIX в. Раньше всего была признана необходимость уголовных санкций за подделку товаров. Первыми, кто выступил в защиту товарных знаков, были представители французской буржуазии. Специальные законы в рассматриваемой области были приняты во Франции (1857 г.), Италии (1868 г.), Бельгии (1879 г.), США (1881 г.), Великобритании (1883 г.), Германии (1894 г.). Законы весьма подробно регламентировали правовой режим товарных знаков – их приобретение, использование и защиту, расширяли круг товарных обозначений, способных быть объектом исключительного права, централизовали регистрацию обозначений. Основные черты правовой системы охраны товарных знаков проявлялись в следующем:

- предпринимателю предоставлялось монопольное право на использование товарного знака в определенных территориальных пределах, в течение определенного времени;
- для установления или закрепления такого монопольного права вводилась государственная регистрация товарных знаков с соответствующим оповещением о состоявшейся регистрации;
- нарушением права на товарный знак считалось использование другим предпринимателем знака, имеющего тождество или сходство с охраняемым товарным знаком, т.е. зарегистрированным или получившим охрану помимо регистрации;
- по требованию обладателя права на товарный знак нарушение его права могло быть пресечено государством, а нарушитель привлечен к ответственности как гражданской, так и уголовной.

В настоящее время защита товарных знаков осуществляется в большинстве стран мира, в том числе на основе специальных законов.

Зарождение российского законодательства в области промышленной собственности можно отнести к XVII в., когда 22 апреля 1667 г. при царе Алексее Михайловиче был принят важный законодательный документ – «Новоторговый устав России», который содержал правовые нормы, регулирующие внутреннюю и внешнюю торговлю. Именно в этом документе впервые появляется упоминание клейма. В XVII в. клеймо в большей степени выполняло функ-

цию таможенного знака, необходимого для различения русских и иностранных товаров и для подтверждения оплаты таможенной пошлины. Лишь после начала реформ Петра I, повлекших развитие промышленности, клеймо на товарах стало играть ту роль, которую в современном понимании играет товарный знак. В 1774 г. при Елизавете Петровне по предложению Мануфактур-коллегии издается первый русский правительственный указ об обязательном клеймлении всех русских товаров особыми фабричными или заводскими знаками с целью их различия. В 1830 г. в России был принят закон, в котором указывались точные правила и способы клеймления. Закон предписывал уголовное наказание за подделку товара и клейма, а в 1896 г. был принят Закон об охране товарных знаков, действовавший до Октябрьской революции. После революции вопрос о товарных знаках нашел отражение в декрете Совета народных комиссаров «О пошлине на товарные знаки» (15 августа 1918 г.), который обязывал предприятия регистрировать товарные знаки, получившие правовую охрану еще до революции. Неперерегистрированные товарные знаки впредь считались недействительными.

В СССР существовала практика регистрации товарных знаков, однако необходимости в их серьезной правовой защите не существовало в силу отсутствия рыночной конкуренции.

Развитие основ рыночной экономики в России поставило рассматриваемую проблему на совершенно иной уровень, потребовало принятия соответствующего закона. Тем более что российский рынок оказался наводнен поддельными товарами. Закон Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» был принят 23 сентября 1992 г. С 1 января 2008 г. действие указанного закона прекращено, поскольку отношения в рассматриваемой области с этого момента стали объектом регулирования вступившей в силу IV частью Гражданского кодекса Российской Федерации¹³⁰.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) рассматривает средства индивидуализации как объекты интеллектуальной собственности (исключительных прав). Помимо товарного знака к подобным средствам, потенциально являющимся основой брендинга, относятся знаки обслуживания, фирменные наименования, наименования мест происхождения товаров и коммерческие обозначения. Кодекс дает определения этих понятий и раскрывает их соот-

¹³⁰ Гл. 76. «Права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий» / Гражданский кодекс РФ. Ч. I–IV. – М.: Омега-Л, 2009.

ношение. В нем определены также порядок их регистрации, использования и передачи.

Фирменное наименование – название коммерческой организации (юридического лица), которое определяется в его учредительных документах и включается в единый государственный реестр юридических лиц при их государственной регистрации. Кроме собственно названия организации фирменное наименование должно содержать также указание на ее организационно правовую форму. ГК РФ установлены основные требования к содержанию фирменного наименования (язык, условия использования иностранных заимствований, недопустимость включения отдельных элементов). ГК РФ не допускает распоряжение фирменным наименованием (его отчуждение или предоставление другому лицу права пользования). Исключительное право на фирменное наименование возникает со дня регистрации юридического лица и прекращается в связи с прекращением деятельности юридического лица или его переименованием.

Товарный знак – обозначение, служащее для индивидуализации товаров. Знак обслуживания используется для индивидуализации работ и услуг. В качестве товарных знаков (знаков обслуживания) в России могут быть зарегистрированы словесные, изобразительные, объемные и иные обозначения или их комбинации. Товарный знак (знак обслуживания) может быть зарегистрирован в любом цвете или цветовом сочетании. Регистрация осуществляется в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам на основании заявки. Ее содержание и порядок подачи определены ГК. Заявка проходит два вида экспертизы, после которых принимается решение о регистрации товарного знака (знака обслуживания) или об отказе в ней. В кодексе приведены основания для отказа в регистрации. Не допускается регистрация обозначений, не обладающих различительной способностью, состоящих исключительно из элементов, представляющих собой различные государственные символы и знаки, символы и знаки международных и межправительственных организаций, официальные клейма, печати, награды и др. знаки отличия, противоречащие общественным интересам, принципам гуманности и морали, обозначения, нарушающие авторские права, и т.д.

Собственник может не только сам использовать товарный знак, размещая его на упаковке, этикетках, документации, в сети Интернет и т.п., но и продать исключительные права на него или предоставить права его использования на основе лицензионного договора другому участнику рынка.

Исключительное право на товарный знак действует в течение десяти лет со дня подачи заявки. Срок действия может быть продлен на очередные десять лет по заявлению, поданному правообладателем в течение последнего года действия указанного права. Продление срока действия исключительного права на товарный знак возможно неограниченное число раз. Правовая охрана товарного знака может быть прекращена досрочно вследствие его неиспользования непрерывно в течение любых трех лет после регистрации.

Наименование места происхождения товара – обозначение, представляющее собой или содержащее современное или историческое, официальное или неофициальное, полное или сокращенное наименование географического объекта, а также обозначение, производное от такого наименования и ставшее известным в результате его использования в отношении товара, особые свойства которого исключительно или главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами (например, «Ессентуки»). Наименование места происхождения товара может быть зарегистрировано одним или несколькими гражданами либо юридическими лицами, которые в границах того же географического объекта производят товар, обладающий особыми свойствами. На основании регистрации после прохождения заявкой экспертизы выдается свидетельство. Свидетельство об исключительном праве на наименование места происхождения товара действует в течение десяти лет со дня подачи заявки в Роспатент. Данный срок может быть продлен на основании заявления, которое подается в течение последнего года действия свидетельства. Действие свидетельства и правовая охрана наименования места происхождения товара могут быть прекращены в результате ряда обстоятельств, перечисленных в ГК РФ. Распоряжение исключительным правом на наименование места происхождения товара, в том числе путем его отчуждения или предоставления права использования этого наименования, законом не допускается.

Коммерческое обозначение, не являющееся фирменным наименованием и не подлежащее обязательному включению в учредительные документы и единый государственный реестр юридических лиц, может использоваться юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем для индивидуализации принадлежащих им одного или нескольких торговых, промышленных и других предприятий. Для индивидуализации одного предприятия не могут одновременно использоваться два и более коммерческих обозначения. Исключительное право на коммерческое обозначение может перейти к другому лицу только в составе предприятия, для индивидуализа-

ции которого данное обозначение используется. Право использования коммерческого обозначения может быть предоставлено другому лицу на основании договора аренды предприятия или договора коммерческой концессии. Исключительное право на коммерческое обозначение прекращается в случае, если данное обозначение не используется правообладателем непрерывно в течение одного года.

Коммерческое обозначение может включать фирменное наименование или отдельные его элементы. Фирменное наименование или коммерческое обозначение, а также отдельные их элементы могут быть использованы в товарном знаке или знаке обслуживания.

Собственник товарного знака может использовать предупредительную маркировку в виде латинской буквы «R» или латинской буквы «R» в окружности ® либо словесного обозначения «товарный знак» или «зарегистрированный товарный знак». Данная маркировка свидетельствует о том, что указанное обозначение является товарным знаком, охраняемым на территории Российской Федерации. Обладатель свидетельства об исключительном праве на наименование места происхождения товара может размещать на своих товарах маркировку аналогичного назначения в виде словесного обозначения «зарегистрированное место происхождения товара» или «зарегистрированное НМПТ».

ГК РФ предусмотрена ответственность нарушителей исключительных прав на средства индивидуализации. Так, юридическое лицо, незаконно использующее фирменное наименование, тождественное фирменному наименованию правообладателя или сходное с ним до степени смешения, обязано по требованию правообладателя прекратить использование данного фирменного наименования в отношении видов деятельности, аналогичных видам деятельности правообладателя, и возместить последнему причиненные убытки.

Собственник товарного знака (знака обслуживания) или наименования места происхождения товара вправе требовать изъятия из оборота и уничтожения за счет нарушителя контрафактных товаров, этикеток, упаковок, на которых незаконно использованы данные средства индивидуализации. В случае если введение в оборот таких товаров необходимо в общественных интересах, незаконно использованное обозначение удаляется с товаров, этикеток, упаковок. Лицо, нарушившее исключительное право на товарный знак при выполнении работ или оказании услуг, обязано удалить незаконное обозначение с материалов, которыми сопровождается выполнение таких работ или оказание услуг, в том числе с документации, рекламы, вывесок. Пострадавшая сторона вправе требовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компен-

сации в размере от десяти тыс. до пяти млн рублей или в двукратном размере стоимости права использования товарного знака или знака обслуживания (в двукратном размере стоимости товаров с незаконным размещением наименования места происхождения товара). ГК РФ предусматривает также ответственность лиц, производящих предупредительную маркировку по отношению к незарегистрированным в России товарным знакам и наименованиям места происхождения товара.

В настоящее время в России отношения, возникающие в связи с созданием, регистрацией, правовой охраной и использованием товарных знаков помимо рассмотренного выше Гражданского кодекса регулируются также положениями Уголовного кодекса РФ, российскими законами «О защите конкуренции», «О защите прав потребителей», а также рядом подзаконных актов.

Регулирование отношений в рассматриваемой области осуществляется также на основе международных соглашений. Первое соглашение подобного рода – Парижская конвенция по охране промышленной собственности – было принято 20 марта 1883 г. В соответствии с конвенцией объектами промышленной собственности являются патенты на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и указания происхождения или наименование места происхождения товара. 14 апреля 1991 г. вступило в силу Мадридское соглашение о международной регистрации товарных знаков, предусматривающее возможность физических и юридических лиц вступивших в соглашение стран получать правовую охрану уже зарегистрированных в стране происхождения знаков в других странах-участницах путем подачи заявок на указанные знаки в Международное бюро Всемирной организации интеллектуальной собственности. Россия участвует в ВОИС и Мадридском соглашении как правопреемница СССР. Наша страна является также участницей Договора о законах по товарным знакам (TLT 1994 г.), цель которого состоит в том, чтобы сделать национальные и региональные системы регистрации товарных знаков более удобными для пользователей, Сингапурского договора о законах по товарным знакам (2006 г.), явившегося очередным этапом гармонизации национальных систем законодательства по товарным знакам в части, касающейся административных процедур.

В настоящее время Япония выступает инициатором заключения первого в истории международного договора, запрещающего распространение поддельных товаров. Проект договора обязывает участвующие в нем страны запретить экспорт контрафактной про-

дукции, усилить внутренние наказания и процедуры, направленные на прекращение ее производства. Однако он оставляет за каждой из стран право самой определять меры по борьбе с производителями и экспортерами подделок и незаконных копий.

С начала рыночных реформ долгие годы проблема поддельных товаров оставалась весьма актуальной для России. Практика подтверждала тот факт, что наличие законодательства и соответствующих государственных органов отнюдь не гарантирует автоматическое соблюдение прав заинтересованных лиц. Более того, рассматриваемая область была одним из примеров беспомощности отечественных законов, в частности из-за слабой активности и недостаточного практического опыта государственных чиновников и правоохранительных органов.

Вопросами защиты рынка от поддельных товаров в нашей стране занимается ряд государственных органов, в числе которых Министерство внутренних дел (МВД), Федеральная таможенная служба (ФТС)¹³¹, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент), Федеральная антимонопольная служба (ФАС), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Данные вопросы находятся также в ведении Правительственной комиссии по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, ее правовой охране и использованию. Признание серьезности рассматриваемой проблемы нашло выражение в проведении в 2006 г. в рамках Дней интеллектуальной собственности выставки под названием «Стоп пиратству!», подготовленной совместно Минкультуры и МВД России. Экспозиция состояла из образцов изъятого контрафакта.

Противодействие контрафактной и фальсифицированной продукции рассматривает в качестве приоритетного направления своей деятельности Торгово-промышленная палата России (ТПП). В 2003–2009 гг. ТПП РФ было организовано и проведено более 30 мероприятий (конференций, круглых столов, заседаний профильных комитетов) по проблемам защиты потребительского рынка от контрафакта, были инициированы Парламентские слушания по темам «Граждан-

¹³¹ В 2007 г., объявленном Всемирной таможенной организацией (ВТАО) годом борьбы с контрафактной продукцией, ФТС России заняла первое место в конкурсе на лучшую таможенную службу в решении данной проблемы, проведенном в Брюсселе на очередной ежегодной сессии Совета ВТАО. См. подробнее: *Мелто Т.* Таможенные органы в борьбе с контрафактом в России и за рубежом. – www.world.lib.ru.

ско-правовые и уголовно-правовые механизмы защиты потребительского рынка от контрафактной и фальсифицированной продукции» и «О законодательных мерах и технических методах противодействия обороту контрафактной, фальсифицированной и некачественной продукции в Российской Федерации»¹³².

Острота и масштабность проблемы способствовали объединению усилий и началу координации действий всех заинтересованных сторон. В октябре 1997 г. на конференции «Актуальные вопросы охраны товарных знаков в Российской Федерации и меры по пресечению недобросовестной конкуренции», проведенной под эгидой Роспатента с участием фирм-владельцев товарных знаков, патентных поверенных, представителей Европарламента, Высшего Арбитражного суда, Таможенного и Антимонопольного комитетов, была учреждена Российская ассоциация владельцев товарных знаков, призванная помочь фирмам в регистрации средств индивидуализации, их правовой охране и урегулировании споров. Ассоциация также проводит работу по совершенствованию законодательства и подготовке нормативных документов. В целях защиты интересов российских и международных производителей, выражения общей позиции индустрии брендов, формирования атмосферы добросовестной и энергичной конкуренции в 2002 г. было учреждено некоммерческое партнерство РусБренд». В настоящее время партнерство объединяет в своих рядах 54 отечественные и международные компании¹³³.

В марте 2005 г. в Москве по инициативе Координационного совета предпринимательских союзов России прошла первая научно-практическая конференция «Россия против контрафакта». Важный итог конференции – принятие решения о формировании одноименной национальной программы и создании общественной организации, способной взяться за ее осуществление. Программа предусматривает создание постоянно действующих механизмов, позволяющих объединить усилия власти, бизнеса и гражданского общества в борьбе с некачественной, фальсифицированной и контрафактной продукцией, позиционировать Россию как активного и позитивного участника формирования международного рынка качественных товаров и услуг. Программа получила поддержку Администрации Президента России, Правительства и Федерального собрания РФ, администраций ряда регионов, общественных организаций, предпринимателей. Последние выступили учредителями новой общественной организации – некоммерческого партнерства «Националь-

¹³² www.tpprf.ru.

¹³³ www.rusbrand.ru.

ный проект «Россия против контрафакта»», которая своей основной задачей провозгласило реализацию национальной программы «Россия против контрафакта» и ее пилотного проекта «МАРКА ГОДА».¹³⁴

Однако, несмотря на все принимаемые меры, масштабы оборота контрафактной продукции остаются велики. Точное количество нелегальных товаров, выбрасываемых на рынок по всему миру, неизвестно. По различным оценкам их ежегодная стоимость составляет от 170 до 200 млрд долл. США. Но если в развитых странах доля контрафакта редко превышает черту риска (20% от общего объема рынка), то в слаборазвитых, а также в четверке растущих гигантов БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай), она доходит на отдельных отраслевых рынках до 40–70%. По некоторым оценкам, российский бюджет теряет до 3 млрд долл. США только на ввозе контрафактной продукции¹³⁵.

Мировой финансовый кризис, обостривший все противоречия современной экономики, привел и к усугублению проблемы контрафакта. Это обусловлено изменением потребительского поведения, в большей мере ориентированного в кризисной ситуации на экономию. Свой вклад в увеличение рыночной доли подделок вносят и торговые посредники, которым в условиях сокращения спроса выгоднее становится продавать более дешевую контрафактную продукцию.

По данным аналитиков компании «Авента-Инфо», шансы российских потребителей приобрести подделки в связи с кризисом заметно возросли. Доля подделок на рынке аудиовидеодисков увеличилась по сравнению с 2007 г. в 2,5 раза и составила в 2009 г. 85% от общего объема представленных на данном рынке товаров. Согласно оценке аналитиков около 70% одежды и обуви также являются поддельными. На рынках автозапчастей, алкогольной продукции, лекарств доля контрафакта составляет более половины (до 60%), на рынке косметики – 35%, на рынке игрушек – 7%. Данные Федеральной таможенной службы оказались во многом схожи с оценками аналитиков¹³⁶. По информации ФТС, на первом месте среди задерживаемых на границе контрафактных товаров – одежда и обувь, на втором – продукты питания, в основном шоколад и кондитерские

¹³⁴ www.markagoda.ru.

¹³⁵ *Магарик А.* Приватный общак // Рынок легкой промышленности. – www.rustm.net.

¹³⁶ Расхождение данных касается контрафактных дисков, которые в основном производятся на отечественных предприятиях оборонки.

изделия, далее идет парфюмерия и косметика, табачная продукция, оптические носители информации, кожгалантерея, часы, бытовая техника, бытовая химия и фармацевтические товары. В последнее время сотрудники ФТС все чаще изымают товары с незаконно использованной символикой «Сочи-2014»¹³⁷.

Проведенное в последние годы реформирование российского законодательства в области регулирования отношений, касающихся результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, существенно повысило уровень защиты исключительных прав. Возрастание понимания значения товарных знаков как объектов интеллектуальной собственности в наши дни выражается в существенном увеличении количества подаваемых в патентную службу заявок на их регистрацию. Если в 1990-е гг. это количество составляло 5–7 тыс. в год, то в 2007 г. было подано более 50 тыс. заявок. В 2008 г. Российская Федерация оказалась на 11-м месте (после 13-го в 2007 г.) по числу заявок, поданных по Мадридской системе международной регистрации товарных знаков (прирост числа заявок за год составил 33,9%)¹³⁸.

Тем не менее актуальность проблемы поддельных товаров на российском рынке сохраняется. В качестве основных причин недостаточно эффективного противодействия распространению контрафактной продукции ТПП РФ выделяет следующие:

- отсутствие стратегии партнерства государства, бизнеса, гражданского общества в сфере защиты отечественного рынка от контрафактной и фальсифицированной продукции;
- недостаточная координация действий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с контрафактом;
- несовершенство действующего законодательства в сфере борьбы с контрафактной и фальсифицированной продукцией, в том числе в части четкого определения понятий «контрафакт», «фальсифицированная продукция», «некачественная продукция», а также в части проведения экспертиз и формирования доказательной базы;
- слабое участие самих предпринимателей в мероприятиях по противодействию контрафакту¹³⁹.

Может ли решить проблему активизация судебных преследований? В Китае ежегодно отправляли в тюрьму по такого рода делам тысячи нарушителей (в 2005 г. – около 3000), но это не остановило гигантский поток контрафакта. В 2009 г. в стране учредили специ-

¹³⁷ Петров И. Без знака качества // РБК daily. 2009. 21 августа. С. 2.

¹³⁸ www.consultant.ru; www.wipo.int.

¹³⁹ www.tpprf.ru.

альный суд по нарушениям прав интеллектуальной собственности. В России сегодня судебные иски часто буксуют, натолкнувшись на формальные трудности установления факта нарушения права, особенно при сходстве товарных знаков. Палата по патентным спорам эффективно работает только в порядке профилактики, на этапе регистрации. Антимонопольные органы в отличие от суда принимают все необходимые меры для получения реальной информации по делу, но они завалены работой. Ни одна из этих структур, равно как и таможенная служба, при любых обстоятельствах не способствует полноценной компенсации владельцам торговых марок ущерба, нанесенного незаконной деятельностью¹⁴⁰.

Для охраны своей продукции от подделок производители в вынуждены нести дополнительные затраты, используя сложные, в том числе голографические, изображения в товарных знаках, выпуская специальную рекламу, помогающую идентифицировать легальный товар. Все это в конечном счете ложится дополнительным бременем на потребителя. Поэтому основную роль в борьбе с подделками должно играть государство. Помимо административных и силовых мер оно должно активно использовать информационные рычаги, делая достоянием общественности факты масштабного изъятия и ликвидации контрафактного товара, ведя среди населения разъяснительную работу об опасности приобретения подделок. Кардинальное решение проблемы невозможно без дальнейшего объединения усилий всех заинтересованных сторон. Пока предпринимательский класс не начнет в должной мере отстаивать свои интересы, а правительство в ответ на это не проявит политическую волю, болезнь контрафакта вылечить не дано. Свой вклад должно внести и расширение международного сотрудничества.

§2. Государственное регулирование рекламной деятельности

Реклама является одним из важнейших инструментов неценовой конкуренции, средством позиционирования и продвижения товаров на рынок. Она имеет давнюю историю.

Термин «реклама» произошел от латинского *reclamo* – выкрикиваю. Находки при раскопках античных городов свидетельствуют о том, что реклама, особенно наружная и устная, была распространена

¹⁴⁰ Магарик А. Приватный общак // Рынок легкой промышленности. – www.rustm.net.

в Древней Греции и Древнем Риме. Самым ранним памятником рекламы считается находящийся в настоящее время в археологическом музее Каира камень с высеченным на нем предложением об услугах толкователя сновидений, которому 2500 лет. Первое печатное рекламное объявление, в котором сообщалось об издании Библии, было опубликовано в 1473 г. В России печатные объявления рекламного характера встречаются уже в «Ведомостях» Петра I. С тех пор реклама прошла длительный путь развития. Ее роль в обществе существенно возросла, не ограничиваясь сегодня только коммерческой сферой.

Понятие «реклама» в русском языке неоднозначно. Под ней понимают и особый вид деятельности по продвижению товара и ее продукт (рекламный продукт). В широком смысле к рекламному блоку относят разнообразные маркетинговые инструменты, призванные привлечь внимание к товару и обеспечить поддержку продаж (PR, оформление витрин, дегустации, лотереи, конкурсы, раздачу образцов, прямую почтовую рассылку и т.п.). В узком смысле под рекламой понимают только неличные, опосредованные сообщения, оплаченные, с четко известным источником финансирования. Выделяют рекламу в печатных СМИ, телевизионную, радиорекламу, наружную (рекламные щиты, световые установки и т.п.), на транспорте (внутрисалонные наклейки, реклама на бортах транспорта, на остановках наземного транспорта, в метро, на вокзалах, аэровокзалах, на автозаправочных станциях и т.п.), кинорекламу и рекламу в сети Интернет. Для современного рынка характерен интегрированный подход к использованию инструментов поддержки продаж, их комплексное использование в рекламных кампаниях с целью получения эффекта синергии.

Рекламный продукт состоит из трех основных элементов: рекламного обращения, его внешнего оформления и средств передачи информации. В его создании участвуют рекламодатели (лица, являющиеся источником рекламной информации), рекламопроизводители (лица, осуществляющие приведение рекламной информации к готовой для распространения форме) и рекламораспространители (лица, осуществляющие размещение и распространение рекламы с помощью особых средств и носителей информации).

Современная реклама весьма разнообразна по своим видам. Ее можно классифицировать по различным критериям. С точки зрения характера информации и целей реклама подразделяется на коммерческую и некоммерческую. Последняя не ставит своими целями увеличение продаж продукции и прибыли. Некоммерческая реклама представлена социальной (призванной реализовать общественные и

государственные интересы и направленной на достижение благотворительных целей) и политической, которая является элементом выборных технологий.

С точки зрения целей рекламу можно также разделить на информативную (призвана донести до потребителя полезную информацию о производителе, товаре и местах его продажи); увещательную (убеждает потребителя в необходимости приобретения товара, формирует предпочтение торговой марки); напоминающую (поддерживает осведомленность о товаре, известность марки, напоминает потребителю, что товар может ему понадобиться и где его можно приобрести); имиджевую или престижную (призвана сформировать у публики положительный образ фирмы, продукта или торговой марки).

С точки зрения объекта бывает товарная (рекламируется товар, торговая марка) и институциональная (рекламируется организация) реклама.

Исходя из масштабов, территории распространения, можно выделить общенациональную (рассчитана на страну в целом) и региональную (имеющую местное значение) рекламу.

Современная реклама – симбиоз коммерции, науки и искусства. В ее создании объединяют свои усилия представители самых разных профессий (маркетологи, психологи, филологи, социологи, художники, журналисты и т.п.).

Основное назначение коммерческой рекламы – выделить фирму и товар из общей массы, привлечь к ним внимание, способствовать запоминанию и в конечном итоге максимальному уровню продаж. Реклама формирует и поддерживает конкурентные позиции товара, обеспечивает желательное его восприятие потребителем, представление о свойствах данного товара и его достоинствах в соотношении с запросами клиентов и в сравнении с товарами-конкурентами. Реклама выступает одним из важнейших инструментов брендинга, средств придания товару воспринимаемого качества, обеспечения потребительской лояльности, завоевания и укрепления рыночных позиций торговых марок.

Рекламный рынок – особый вид рынков, объектом отношений на котором выступает рекламный продукт. Современный российский рекламный рынок начал формироваться вместе с рыночными реформами. В течение прошедших лет он испытал как взлеты, так и падения. В первой половине 1990-х гг. он развивался достаточно бурно и к середине десятилетия достиг объема примерно в 1 млрд долл. США (причем утроение объема произошло за два года). Настоящий удар отечественный рынок рекламы испытал в связи с

экономическим кризисом 1998 г., когда многие крупные зарубежные рекламодатели из-за резкого снижения конкурентоспособности своей продукции стали свертывать деятельность в России. В последующие годы рынок начал постепенно возрождаться, а в дальнейшем его восстановление шло более высокими темпами, чем ожидалось. Уже в 2000 г. его объем оценивался в 1,1 млрд долл. США. По данным Ассоциации коммуникативных агентств России (АКАР), в 2007 г. объем российского рынка рекламы вырос на 26% и составил около 8,95 млрд долл. США. На долю телевизионной рекламы пришлось 49% рынка, на рекламу в прессе – 23%, наружной – 18%, радиорекламы – 7%, интернет-рекламы – 2%. Наиболее быстрыми темпами рос объем рекламы в сети Интернет (прирост на 92% за 2007 г.)¹⁴¹. Согласно прогнозу компании ZenithOptimedia в 2010 г. отечественный рекламный рынок должен был практически удвоиться по сравнению с 2007 г. и занять по величине шестое место в мире после США, Японии, Великобритании, Китая и Германии (14 место в 2007 г.). Однако глобальный экономический кризис внес в прогнозы свои коррективы. В 2008 г., по данным АКАР, при общем росте отечественного рекламного рынка на 18% наблюдалось сокращение отдельных видов рекламы (объем радиорекламы уменьшился на 6%, а рекламы в рекламных изданиях – на 1%). В 2009 г. рынок упал на 27% (сокращение объема телевизионной рекламы составило 18%, печатной – 43%), только интернет-реклама выросла на 8%¹⁴².

В структуре затрат на рекламу в настоящее время наибольшую долю занимает общенациональная реклама, хотя существует тенденция к увеличению объемов региональной рекламы. Преобладающая доля рекламодателей на российском рынке – производители товаров широкого потребления. Наибольшие рекламные затраты приходятся на безалкогольные напитки и пиво, кондитерские изделия, продукты питания, средства гигиены и бытовой химии.

После кризиса 1998 г. отечественные производители стали активно рекламироваться. Так, российская компания «Вимм-Билль-Данн» в 2001 г. вошла в пятерку крупнейших рекламодателей в России. Но соотношение между российскими и зарубежными рекламодателями в пользу последних. Доля отечественных компаний среди 50 рекламных лидеров составляет 10–20% и последние годы не увеличивается.

Профессиональных рекламных агентств среди функционирующих на российском рынке не так много. Наблюдается образование

¹⁴¹ Коммерсантъ. 2008. № 30. С. 18.

¹⁴² www.dv-reclama.ru; mediarevolution.ru.

нескольких сильных рекламных холдингов и групп влияния с обострением конкурентной борьбы между ними.

Необходимость и основные направления государственного регулирования рекламной деятельности. Реклама – явление противоречивое, имеющее как своих сторонников, так и противников. Она выступает наиболее заметным проявлением деловой активности. То, чем фирма скрыто занималась на протяжении многих лет, становится достоянием общественности с того момента, когда начинается рекламная кампания. Как инструмент неценовой конкуренции реклама – неотъемлемый элемент рыночного механизма.

Однако реклама, как и конкуренция, бывает разная. Она может выступить инструментом как добросовестной, так и недобросовестной конкуренции.

Трудно недооценить положительные результаты рекламы, которые не ограничиваются реализацией интересов создателей рекламного продукта. Реклама знакомит потенциальных покупателей с новинками товарного мира, расширяя их потребительский выбор, помогает ориентироваться в массе рыночных предложений. Сторонники рекламы утверждают, что рекламируемые товары безопаснее для потребителей, чем не рекламируемые, поскольку изготовители рекламируемой продукции ставят на кон свое имя и репутацию и больше заинтересованы в том, чтобы выполнять свои обещания и заявления. В некоторых странах, где существует проблема функциональной неграмотности (а эта проблема актуальна не только для бедных слаборазвитых стран, но, например, для США, где миллионы людей сегодня не в состоянии написать и прочитать самый простой текст), реклама, являясь главным источником информации, служит основным средством социализации, приобщения к благам современной цивилизации указанной категории граждан.

Реклама сегодня стала атрибутом образа жизни, активно формирует его, и не только в части потребительского поведения. Она настойчиво навязывает свои ценности, влияет на массовое сознание, нравственные стереотипы, распространяя и закрепляя рыночный кодекс и жизненные ориентиры ее заказчиков. Далеко не всегда влияние рекламы на общество можно оценить положительно.

К рекламе предъявляются разнообразные претензии. Как и инструмент бытовой деятельности ее обвиняют в том, что она удорожает товары, манипулирует сознанием, а иногда и зомбирует людей, заставляя делать ненужные покупки, часто дает не соответствующую действительности информацию, нарушая тем самым одно из важнейших прав потребителей. Рекламу критикуют за то, что она подчас имеет оскорбительный характер и выступает образцом дур-

ного вкуса, негативно сказывается на культуре, наносит вред национальному языку, делает нас слишком материалистичными, приверженными вещиизму, злоупотребляет сексуальными мотивами. Рекламу не любят за то, что ее слишком много, что она раздражает и может негативно сказаться на психическом здоровье нации. Особенно резкой критике подвергается реклама некоторых сомнительных с точки зрения общества товаров, например табачных изделий и алкогольных напитков. В стране, где значительная часть населения живет за чертой бедности и с трудом сводит концы с концами, реклама, призывающая покупать, покупать, покупать, может стать дополнительным источником социальной напряженности.

Российская практика показывает, что эти обвинения небезосновательны. Тем более что отечественная реклама в 1990-е гг. прошлого столетия как в зеркале отражала одну из характерных черт нашего бизнеса – его нецивилизованный характер. Долгое время рекламой пользовались безответственно. В силу своей неоднозначности рекламная деятельность нуждается в контроле и регулировании.

Регулирование рекламы в развитых странах осуществляется в формах государственного и общественного регулирования. Последнее выполняется авторитетными общественными организациями вроде обществ защиты прав потребителей, которые привлекают внимание общественности и госорганов к фактам злоупотребления рекламой, а также реализуется в виде саморегулирования, предполагающего создание профессиональных организаций рекламистов¹⁴³ и принятие кодексов поведения работников рекламы¹⁴⁴.

¹⁴³ В 1990-х гг. в России были созданы Российская ассоциация рекламных агентств (РАРА), Ассоциация рекламодателей, Российское отделение Международной рекламной ассоциации (IAA), Рекламная федерация регионов (РФР) и др. В 2003 г. РАРА была преобразована в Ассоциацию коммуникативных агентств России (АКАР), которая в настоящее время является ведущей ассоциацией участников рынка рекламы и меркетинговых коммуникаций, объединяющей более 150 коммуникационных агентств. В феврале 1995 г. был основан Общественный совет по рекламе, который в феврале 2000 г. был трансформирован в Рекламный совет России (РСР). В состав его правления вошли руководители Торгово-промышленной палаты РФ, Союза журналистов РФ, Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП), Ассоциации рекламодателей, РАРА и др.

¹⁴⁴ В рамках обеспечения основ саморегулирования Общественным советом по рекламе был разработан и предложен к добровольному исполнению российскими участниками рекламной деятельности «Свод обычаев и правил делового оборота рекламы на территории Российской Федерации». В ноябре 2000 г. Рекламный совет России обнародовал «Российский рекламный кодекс», в основу которого были положены нормы Международного кодекса рекламной деятель-

Ориентиром для государственного регулирования рекламного процесса служит Международный кодекс рекламной практики Международной торговой палаты, который задуман как инструмент самодисциплины, но вместе с тем предназначен для использования в судебной практике в качестве справочного материала в рамках соответствующих законов.

Государственное регулирование рекламной деятельности осуществляется посредством создания законодательной базы и формирования исполнительных органов разных уровней. Оно имеет национальные особенности, выражающиеся в масштабах государственного вмешательства в данную сферу, в различии конкретных требований к рекламе и ответственности нарушителей. Различается также законодательная база. Суть же одна: государство нацелено на установление правил добросовестной конкуренции. Основопологающим принципом является приоритет общественных интересов.

Большинство стран обходятся без специальных законов о рекламе, регулируя рекламную деятельность в рамках гражданского кодекса (Италия, Голландия), законов о коммерческой деятельности (Бельгия), законов о средствах массовой информации (Австрия), законов о маркетинге и защите прав потребителей (Португалия, Скандинавские страны), законов о недобросовестной конкуренции (Германия, Швейцария, Греция). В концепции англосаксонской модели общего права приоритет полностью отдается судебным прецедентам и саморегулированию (США, Великобритания, Ирландия).

В этом смысле Федеральный закон от 18.07.1995 №108-ФЗ «О рекламе» был почти уникален. Из европейских стран только Испания ранее приняла специальный закон – «Общий закон о рекламе» от 11 июля 1988 г. (его дополняли и развивали пять кодексов саморегулирования для отдельных видов рекламы). В Германии действовал отдельный закон лишь относительно фармацевтической рекламы – «О рекламе лекарственных препаратов» (1990).

Российское законодательство в области рекламной деятельности имеет свою историю. До вступления в силу Федерального закона «О рекламе» рекламная деятельность регулировалась целым рядом нормативных актов. В Основах законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан», законах РФ «О средствах массовой информации», «О сертификации продукции и услуг», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», указах Президента Российской Федерации «О за-

ности Международной торговой палаты. Позднее кодекс был подписан представителями СМИ и рекламного бизнеса.

щите потребителей от недобросовестной рекламы», «О защите интересов инвесторов» содержались отдельные положения, регламентировавшие в зависимости от специфики законодательного акта те или иные отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы. Такое регулирование носило фрагментарный характер, обусловленный отсутствием закона, устанавливающего единый понятийный аппарат и единую систему регулирования правоотношений, складывающихся в сфере рекламной деятельности.

В основу Закона «О рекламе» был положен проект, подготовленный Государственным комитетом по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Существовал еще один проект, представленный к омитетом Госдумы по связям с общественностью и информационной политике, который отражал в основном интересы рекламного бизнеса. Принятию закона предшествовали активные дискуссии и споры, которые не утихают до сих пор. Противники закона расценили его как шаг назад в формировании основ рыночной экономики. Они предлагали делать ставку на общественное регулирование рекламы. За спорами часто прослеживались финансовые интересы рекламистов и рекламодателей. Это было особенно заметно в случае обсуждения целесообразности запрета на телевидении рекламы табачных и алкогольных напитков, ограничения рекламы пива. Российская общественность положительно восприняла принятие закона. Отечественный Закон «О рекламе» получил высокую оценку Европарламента и был рекомендован в качестве образца для других европейских стран.

В целях преодоления недостатков вышеназванного закона и активизации регулирования рекламы в нашей стране 13 марта 2006 г. была принята новая редакция Федерального закона «О рекламе» (№38-ФЗ). Данный закон регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ и услуг. Он применяется к рекламе независимо от места ее производства, если ее распространение осуществляется на территории России. Закон не распространяется на объявления юридических и физических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, на вывески и указатели не рекламного характера, информацию для потребителей, являющуюся в соответствии с законодательством обязательной, на политическую рекламу. Он призван обеспечить защиту от недобросовестной конкуренции в области рекламы. Его целями являются развитие рынков товаров, работ и услуг, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей

на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение нарушений законодательства РФ о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Закон трактует рекламу как «информацию, распространенную любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованную неопределенному кругу лиц и направленную на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке»¹⁴⁵. Объектами рекламы могут быть товар, средство его индивидуализации, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие. По закону не считается рекламой упоминание о товаре, средствах его индивидуализации, об изготовителе или продавце товара, которое органично интегрировано в произведение науки, литературы или искусства и само по себе не является сведениями рекламного характера.

Закон определяет основных участников рекламного процесса: рекламодателя, рекламопроизводителя, рекламораспространителя и потребителя рекламы, предъявляет общие и специальные требования к рекламе, затрагивающие все элементы рекламного продукта. Он не вмешивается в сам процесс производства рекламы и имеет разрешительный характер, т.е. базируется на принципе: все разрешено, что не запрещено. Закон требует, чтобы реклама была легко и непосредственно распознаваема благодаря предваряющим ее сообщениям (типа пометки «на правах рекламы»). Реклама, не соответствующая требованиям законодательства РФ, считается ненадлежащей. Ее распространение запрещено.

Среди общих требований к рекламе первостепенное значение Закон придает требованиям добросовестности и достоверности. Недобросовестной признается реклама, содержащая некорректные сравнения рекламируемого товара с другими, порочащая честь, достоинство и деловую репутацию лица, в том числе конкурента, представляет собой рекламу товара, который запрещено рекламировать данным способом, в данное время или в данном месте, если данная реклама осуществляется под видом рекламы другого товара, рекламы его производителя или продавца. Недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения. В соответствии с Законом реклама также не должна побуждать к совершению противоправных действий, призывать к насилию и жестокости, угрожать безопасности движения транспорта, формировать негативное отношение к лицам, не пользующимся

¹⁴⁵ Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе».

рекламируемыми товарами, или осуждать таких лиц, употреблять иностранные слова и выражения, которые могут привести к искажению смысла информации. Реклама также должна соответствовать этическим нормам. Законом запрещена скрытая реклама, т.е. реклама, которая с помощью специальных приемов оказывает неосознаваемое потребителями воздействие на их сознание.

Специальные требования к рекламе установлены в зависимости от способов ее распространения, особенностей рекламируемых товаров и услуг, специфики круга лиц, которым она предназначена. Эти требования касаются рекламы в радио- и телепрограммах и передачах, в периодических печатных изданиях, при кино- и видеообслуживании, распространяемой по сетям электросвязи и размещаемой на почтовых отправлениях, наружной рекламы, рекламы на транспортных средствах и с их использованием, рекламы табака, табачных изделий и курительных принадлежностей, алкогольной продукции, пива и напитков, изготовленных на его основе, лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг, биологически активных и пищевых добавок, продуктов детского питания, продукции военного назначения и оружия, основанных на риске игр и пари, финансовых услуг и ценных бумаг, услуг по заключению договора ренты. В законе дается перечень товаров, реклама которых запрещена. Особые требования предъявляются к рекламе в связи с защитой несовершеннолетних при ее производстве, размещении и распространении.

В этой части закона можно обнаружить определенные недоработки. Известно, что в брендинге активно используется антропоморфизм (одушевление) торговых марок для установления сильной эмоциональной связи между потребителем и брендом. В целях недопущения формирования подобной связи в рекламе пива запрещено использовать образы людей и животных, в том числе выполненных с помощью мультипликации. В рекламе же алкогольной продукции и табачных изделий ограничение касается только использования образов несовершеннолетних.

Закон определяет круг прав и обязанностей рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей, их ответственность за ненадлежащую рекламу и прочие нарушения¹⁴⁶. Нарушение физическими или юридическими лицами законодательства РФ о ре-

¹⁴⁶ Рекламодатель несет ответственность за нарушение законодательства в части содержания информации, рекламопроизводитель – в части оформления, производства, подготовки рекламы, рекламораспространитель – в части, касающейся времени, места и средств размещения рекламы.

кламе влечет за собой ответственность в соответствии с гражданским законодательством. По решению государственного органа реклама нарушителя может быть полностью или частично приостановлена.

Новая редакция закона, сохранив ранее действующие концептуальные подходы в регулировании отношений в рассматриваемой сфере, включила ряд новых положений, изменивших отдельные аспекты правового регулирования рекламы. В законе появились нормы, направленные на предупреждение завуалированной рекламы товаров, реклама которых ограничена, а также дополнительные требования к рекламе (например, введено запрещение демонстрировать процессы курения и потребления алкогольной продукции и пива). Впервые включены требования к рекламе товаров при их дистанционном способе продажи, а также к рекламе сообщений о проведении стимулирующих мероприятий, конкретизирован порядок распространения наружной рекламы и установки рекламных конструкций (контроль за их незаконной установкой передан органам местного самоуправления), уточнены требования к рекламе лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и биологически активных добавок, а также финансовых услуг. Претерпели изменения и отдельные полномочия контролирующих органов.

Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе возложен на Федеральный антимонопольный орган и его территориальные подразделения. В настоящее время это Федеральная антимонопольная служба (ФАС). Этот орган предупреждает, выявляет и пресекает факты ненадлежащей рекламы, возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе, выдает нарушителям предписания о прекращении нарушений, предъявляет в суд или арбитражный суд иски о запрете распространения ненадлежащей рекламы и иски о публичном опровержении недостоверной рекламы. В последнем случае нарушителя могут обязать дать за свой счет контррекламу (публичное опровержение), форму и сроки размещения которой определяет суд или арбитражный суд.

В октябре 2004 г. при ФАС РФ был образован Экспертный совет по применению законодательства о рекламе¹⁴⁷. В его состав вошли специалисты ФАС, представители других федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, эксперты и специалисты в отдельных областях знаний. Экспертный совет является кон-

¹⁴⁷ www.innovbusiness.ru.

сультативно-совещательным органом, цели которого – рассмотрение вопросов, связанных с применением законодательства о рекламе, а также выработка предложений по его совершенствованию. Основной задачей Экспертного совета является экспертиза и оценка соответствия рекламы требованиям законодательства, а также этическим нормам. Решения совета имеют рекомендательный характер.

Тенденцией последних лет в России стал рост нарушений законодательства о рекламе, связанных с рекламой финансовых услуг, который был обусловлен повышением активности в данном секторе экономики, в частности развитием потребительского кредитования и расширением предоставления страховых услуг. В последние годы немало претензий у ФАС было и к рекламе фармацевтических препаратов, услуг игорного бизнеса.

Федеральная антимонопольная служба активно ведет диалог с представителями различных бизнес-сообществ, что позволяет снять на системном уровне возможные претензии к тем или иным игрокам рынка. Стоит особо отметить практику предупреждения нарушений в области рекламы трех бизнес-сообществ: производителей табачных изделий, пива, а также банковского сектора. Диалог и взаимодействие государства и бизнеса позволяют обеспечить предсказуемость действий ФАС и создают условия, препятствующие нарушениям законодательства.

§3. Государственная защита прав потребителей

Производитель (продавец) и потребитель – две стороны рыночных отношений, действующие на основе принципа экономической свободы, которая предполагает право выбора и одновременно наличие связанных с ним рисков. Потребитель, приобретая товары, рискует своими деньгами, здоровьем, а иногда и жизнью. Кроме того, он рискует впустую потратить время и получить в результате испорченное настроение и потрепанные нервы. Из-за неисправного товара может пострадать и имущество потребителя. Следовательно, недобросовестными участниками рынка потребителю может быть причинен финансовый, физический и моральный ущерб.

Каждая из сторон имеет свой экономический интерес, заключающийся в максимизации получаемой выгоды. Эти интересы противоречивы. Одна из сторон может реализовать свой интерес в ущерб интересу другой. Причем злоупотребления возможны как со стороны производителя (продавца), так и со стороны потребителя.

В силу противоречивости интересов и возможности конфликтов в отношениях главных участников рынка эта сфера нуждается в регулировании. В цивилизованном мире оно осуществляется в двух основных формах – общественного и государственного. Общественное регулирование предполагает саморегулирование бизнеса на основе принятия и добровольного соблюдения компаниями кодексов поведения, а также влияния на бизнес общественных организаций и общественного мнения.

Этика современного бизнеса и философия зрелого маркетинга предполагают, что во главу угла должны быть поставлены интересы потребителей. Реализация лозунга «Клиент всегда прав!» нивелирует противоречия и способствует достижению целей обеими сторонами, поскольку предприниматель обеспечивает себе доверие и устойчивые предпочтения покупателей. Потребительская лояльность оборачивается для него увеличением прибыли. Но это в идеале.

Позиция потребителя во взаимоотношениях с производителем (продавцом) более уязвима. Налицо пример одного из изъянов рыночной экономики – информационной асимметрии. Именно потребитель чаще становится объектом недобросовестной конкуренции, обмана и злоупотреблений со стороны производителя (продавца). Он вынужден доверять качеству товаров и услуг, не имея возможности убедиться в нем до момента потребления. Вступая в сделку купли-продажи, производитель (продавец) получает реальную ценность – деньги, а покупатель – «кота в мешке». Поэтому потребитель нуждается в особой защите. На страже его интересов и прав стоят сегодня общественные организации потребителей и государство – две основные силы современного консьюмеризма¹⁴⁸.

История государственной защиты прав потребителей. Традиция защиты прав потребителей зародилась достаточно давно. Так, в средневековой Австрии закон предписывал производителям доба в-

¹⁴⁸ Консьюмеризм (термин появился в начале 1970-х гг. и произошел от англ. consumer – потребитель) – организованное движение граждан и государственных органов в защиту потребителя против дефектных продуктов и недобросовестной практики бизнеса, за расширение прав покупателей в отношении продавцов продукции. Оно зародилось в США, где в 1860–1880-е гг. имели место первые выступления в защиту потребителя. После Второй мировой войны консьюмеризм стал набирать силу в большинстве промышленно развитых стран. В России консьюмеристское движение стало формироваться в ходе рыночных реформ. В настоящее время в нем участвует более 600 объединений местного, регионального и федерального уровня. Самое авторитетное из них – Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП), являющаяся членом Всемирной организации союзов потребителей (Consumers International – CI).

лять крахмал в маргарин, чтобы его можно было определить по вкусу и невозможно продавать под видом масла. Издавна существовала и система наказания нерадивых участников рынка. В той же Австрии продавец разбавленного или прокисшего молока в наказание должен был его выпить, а во Франции в XVI в. купившие протухшие яйца имели право и даже были обязаны закидать ими продавца. Во многих странах еще в давние времена существовала должность рыночного инспектора.

Государственное регулирование отношений в области прав потребителей находит свое воплощение в принятии соответствующего законодательства и создании государственных органов, в ведение которых входят рассматриваемые вопросы. Подобное законодательство впервые появилось в США в конце XIX в. и было связано с нарастающими монополистическими тенденциями. Антитрестовский закон Шермана (1890 г.) способствовал поддержке конкуренции, защищал рынок от монополистической практики крупного капитала. В 1906 г. в стране была учреждена Администрация по продуктам питания и лекарствам. В 1914 г. был принят Федеральный закон о торговой комиссии (Federal Trade Commission), в задачи которой вошло обеспечение конкурентного функционирования национальных рынков, преследование нечестной рыночной практики, отмена незаконных актов, способствование потребительскому образованию, проведение расследований, инициированных письменными обращениями потребителей или компаний, запросами Конгресса. Вмешательство комиссии может привлечь также статьи в прессе, затрагивающие тему прав потребителей. Если комиссия обнаруживает нарушение законов, она может попытаться добиться от компании добровольного устранения нарушений, заключив с ней согласительный договор. Если таковой не может быть подписан, начинается формальное расследование со сбором доказательств, свидетельских показаний. Результатом может стать приказ комиссии «О запрещении продолжения противоправного действия», который нарушитель вправе оспорить в Апелляционном и даже Верховном суде. Комиссия может также потребовать возмещения нанесенного потребителям вреда. При некоторых обстоятельствах (обычно в случаях непрекращающегося нарушения, регулярного обмана потребителей) ей дано право непосредственно обращаться в суд. Комиссия также обладает правом формулировать Правила торговли, которые приобретают силу закона. Она устанавливает четкие правила для выявления фактов недостоверной рекламы. Помимо Федеральной торговой комиссии вопросами защиты прав потребителей в разных областях занимаются в США также Комиссия по безопасности потребитель-

ских товаров, Агентство по защите окружающей среды, Администрация по продуктам питания и лекарствам.

Особой датой в истории государственной и общественной защиты прав потребителей стало 15 марта 1962 г.¹⁴⁹ В этот день, выступая в Конгрессе с посланием, названным «Специальное сообщение по защите интересов потребителей», президент США Дж. Кеннеди впервые дал официальное определение понятия «потребитель»¹⁵⁰, выдвинул идею особого Билля (закона) о правах потребителей и выделил четыре таких права: право на безопасность, право на информацию, право на выбор и право быть услышанным. В послании содержалось официальное признание на государственном уровне специфических интересов потребителей и правомерности учета их точки зрения при формировании социально-экономической политики правительства. С этого времени началась также государственная поддержка общественных организаций по защите прав потребителей, привлечение их к выработке решений и принятию серии законов, призванных защищать потребительские интересы. В 1962 г. по указанию Дж. Кеннеди был учрежден Консультативный совет по делам потребителей, преобразованный в 1971 г. в Управление по делам потребителей. Его директор стал специальным помощником президента. В число обязанностей Управления была включена координация всех потребительских программ. В различных комитетах Конгресса США (по торговле, науке и транспорту, банкам и финансам, энергетике и др.) были созданы подкомитеты по проблемам потребителей, которые должны были проводить слушания с привлечением широкого круга причастных и заинтересованных лиц, в том числе представителей потребительских организаций общенационального и регионального уровней.

Постепенно складывалась система государственной защиты прав потребителей и в других экономически развитых странах. В европейских странах активное формирование этой системы относится к 1970-м гг. Так, в Великобритании были приняты законы о справедливой торговле (1973 г.), о потребительском кредите (1974 г.), о ценах (1974 г.), о несправедливых условиях контракта (1977 г.), о продаже товаров (1979 г.), о финансовых услугах (1986 г.). Закон о за-

¹⁴⁹ В настоящее время по инициативе ООН 15 марта отмечается как Всемирный день защиты прав потребителей.

¹⁵⁰ Потребитель – гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести, либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних или иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

щите потребителей (1987 г.) привел британское законодательство о безопасности товаров и услуг в соответствие с требованиями ЕС, а также обеспечил юридическую защиту от поставок недоброкачественных потребительских товаров. Закон о безопасности продовольственных товаров (1990 г.) модернизировал предшествующее законодательство в этой области и предусмотрел новые меры по обеспечению безопасности продуктов и защите потребителей. В первой половине 1970-х гг. в стране было создано несколько правительственных и неправительственных органов, в компетенцию которых входит решение потребительских проблем. В 1973 г. правительство учредило Комиссию по ценам, Управление по справедливой торговле, Консультативный комитет по защите интересов потребителей (в него вошли представители потребителей, промышленников, органов власти и независимые эксперты). В 1975 г. правительство учредило Национальный потребительский совет – независимый орган, представляющий потребителей на уровне центральных и местных органов власти. В ФРГ отделы по проблемам потребителей были созданы в федеральных министерствах экономики, сельского хозяйства, здравоохранения. Они должны были участвовать в разработке законов и регулирующих норм, представляющих интерес для потребителей. Во Франции наряду с Национальным комитетом потребителей, в котором поровну представлены потребительские организации и органы власти, в ряде министерств (сельского хозяйства, здравоохранения) были созданы подразделения, отвечающие за защиту прав и интересов потребителей. Потребители представлены также во многих консультативных органах.

Начиная с 1970-х гг. поэтапно складывалась и политика в области защиты прав потребителей на уровне Европейского союза (ЕС). В 1973 г. на XXV-ой сессии Консультативная (ныне Парламентская) ассамблея Евросоюза приняла «Хартию защиты потребителей», в рамках Комиссии ЕС был создан специальный орган – Консультативный комитет по защите прав потребителей. Позднее появились общие программные документы органов ЕС в данной сфере, а затем и нормативные акты в форме директив Совета ЕС (о безопасности и качестве текстильных, продовольственных товаров, об опасных для жизни и здоровья веществах), способствовавшие созданию цивилизованного рынка товаров, работ и услуг. В первой программе ЕС по защите прав потребителей и информационной политике, принятой в 1975 г., провозглашалось, что Сообщество имеет намерение улучшить качество жизни народов, говорилось, что потребитель – это не просто покупатель или пользователь товаров и услуг, а лицо социальное, требующее защиты со стороны государственных и иных ор-

ганов. В программе провозглашались пять основных прав потребителей:

- на охрану жизни, здоровья и безопасность товаров и услуг;
- на защиту экономических интересов;
- на возмещение причиненного ущерба;
- на информацию и просвещение;
- на представительство (право быть услышанным).

Вторая программа, принятая ЕС в 1981 г., распространила политику учета прав потребителей на сферу услуг. Третья программа сообщества, одобренная в 1986 г., ознаменовала новый подход в деле защиты прав потребителей, который заключался в интеграции политики по защите потребителей с политикой в других областях деятельности¹⁵¹.

Международное значение проблемы прав потребителей было подтверждено принятием в апреле 1985 г. Генеральной Ассамблеей ООН «Руководящих принципов для защиты интересов потребителей», которые предлагались в качестве основы для разработки государственной политики и законодательства в рассматриваемой области.

Современное законодательство в области защиты интересов потребителей предусматривает более широкий по сравнению с первоначальным перечень потребительских прав, соответствующий принципам ООН и перечню, признаваемому Всемирной организацией союзов потребителей. Этот перечень включает:

- право на удовлетворение основных нужд (на основные базовые товары и услуги, обеспечивающие выживание);
- право на безопасность (быть защищенным от продуктов, производственных процессов и услуг, опасных для здоровья или жизни);
- право на информацию (на защиту от ложных или вводящих в заблуждение информации, рекламы, надписей на товарах; на получение данных о товаре и его изготовителе, необходимых для обоснованного выбора);
- право на выбор (возможность доступа к разным товарам и услугам по конкурентоспособным ценам);
- право на выражение интересов потребителей (право быть выслушанным, отстаивать свои интересы, побуждать правительственные и другие осуществляющие государственную политику органы принимать предложения потребителей к рассмотрению при форми-

¹⁵¹ www.potrebitel-russia.ru.

ровании и осуществлении экономических и иных аспектов политики);

- право на возмещение (на удовлетворение обоснованных претензий и возможность пользоваться правовой помощью для их удовлетворения);

- право на потребительское просвещение (право приобретать знания и навыки, позволяющие потребителю постоянно, в течение всей жизни повышать грамотность по части отстаивания своих потребительских прав, а также воздействия на сферы производства и реализации товаров и услуг);

- право на здоровую окружающую среду (право на физическое окружение, способное повышать качество жизни, на защиту от экологических опасностей, над которыми отдельная личность не имеет контроля)¹⁵².

Вместе с тем государство признает и права производителей:

- право выпускать любой товар при условии, что он не входит в перечень запрещенных государством и не несет угрозу здоровью потребителя, а если несет, то предлагать его с надлежащим предостережением;

- право назначать любую цену при условии отсутствия какой-либо дискриминации по отношению к кому-либо из покупателей;

- право распространять любую информацию о товаре при условии, что эта информация не вводит покупателя в заблуждение по отношению к сущности этого товара или его использования;

- право применять любые методы стимулирования при условии, что эти методы не являются нечестными или вводящими в заблуждение.

В цивилизованных странах правительства оказывают прямую финансовую поддержку организациям потребителей. Преимущественно из средств государственного бюджета финансируются многочисленные консультационные и информационные центры. Из этого же источника поступают основные средства на специальные учебные курсы в школах, в системе образования взрослых, на подготовку работников консультационных служб.

Государственная защита прав потребителей в России имеет свою историю. В Советском Союзе существовала правовая защита интересов потребителей, однако в силу всеобщего дефицита товаров она была неактуальна. Актуализация этой проблемы началась в конце 1980-х гг. вместе с перестройкой, проведением рыночных реформ,

¹⁵² www.prav-net.ru.

изменением характера экономических отношений между производителями (продавцами) и потребителями. Указанные процессы потребовали принятия нового законодательства в области защиты прав потребителей, которые относятся к числу прав, гарантируемых Конституцией РФ.

Закон РФ «О защите прав потребителей» (№2300-1) был принят 7 февраля 1992 г. С тех пор в данный закон было внесено немало поправок и дополнений. Он регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг) и в перечне потребительских прав соответствует мировой практике.

Закон дает определение ряда важных понятий: потребитель, качество товара, срок службы и срок годности, гарантийный срок, моральный вред и т.д. Он предлагает конкретные механизмы реализации прав потребителей, выделяя основания потребительских претензий, круг лиц, ответственных за нарушения прав потребителей и последствия их нарушения. Особенностью отечественного закона является широкий круг ответственных за нарушение потребительских прав. К их числу отнесены изготовитель, исполнитель, продавец, уполномоченная организация или уполномоченный индивидуальный предприниматель, импортер. Характер возмещения определяется потребителем. Расширение прав потребителей с течением времени выразилось во внесении поправок, которые отменили обязательное наличие у потребителя товарного или кассового чека как условие реализации его прав.

Закон предусматривает возможность защиты потребительских прав во внесудебном и судебном порядке. Внесудебный порядок состоит в том, что потребитель может предъявить требования непосредственно другой стороне отношений, не обращаясь с иском в суд. Этот порядок предусмотрен с целью побудить стороны самостоятельно урегулировать возникшие разногласия, а ответственное лицо добровольно удовлетворить требования потребителя. Он позволяет быстро восстановить нарушенное право и избежать судебных расходов.

Отстаивая свои права, потребители помимо суда могут обращаться за помощью в государственные и муниципальные органы власти, а также в общественные организации потребителей¹⁵³.

¹⁵³ В условиях кризиса количество жалоб россиян на товары и услуги выросло. Если, по данным Союза потребителей РФ, в 2008 г. поступило около 260 тыс. обращений, то в 2009 г. их было уже более 360 тыс. Чаще всего потребители

Основной государственный орган, который занимается вопросами защиты прав потребителей в России, – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), сформированная в 2004 г. Данной службе была передана часть функций ряда министерств. Роспотребнадзор призван осуществлять государственный контроль и надзор за соблюдением законов и других нормативно-правовых актов в рассматриваемой области, давать официальные разъяснения по вопросам применения указанных актов, направлять предписания изготовителям и другим ответственным за соблюдение потребительских прав участникам рынка и налагать штрафы за их неисполнение, направлять материалы в суд и в государственные органы (лицензирующие органы, органы прокуратуры, МВД и др.) для принятия мер в соответствии с их компетенцией. В числе приоритетных направлений деятельности Роспотребнадзора в настоящее время:

- защита населения от недоброкачественной продукции;
- эффективный контроль за производством и оборотом алкогольной продукции;
- усиление контроля за содержанием пищевых добавок в продуктах питания;
- контроль за содержанием ГМО в продуктах питания;
- контроль за безопасностью детских игр и игрушек¹⁵⁴.

В целях дальнейшего совершенствования деятельности службы в 2006 г. был создан постоянно действующий совещательный орган – Консультативный совет по защите прав потребителей. Цель его создания – обеспечение взаимодействия Роспотребнадзора с общественными объединениями и организациями потребителей по вопросам защиты потребительских прав. Совет:

а) участвует в осуществлении мер по созданию и совершенствованию механизма реализации законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей;

б) проводит анализ эффективности применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

жалуются на качество непродовольственных товаров (почти 40%) – мобильных телефонов, ноутбуков, холодильников, телевизоров, мебели, – а также на неправильную установку оконных блоков. На втором месте по числу обращений претензии к срокам исполнения работ – 16% (в 2008 г. их было только 10%). Третье место занимают жилищно-коммунальные услуги – неправильное начисление квартплаты и качество услуг ЖКХ (8% жалоб). С некачественными продуктами столкнулись 4,7% обратившихся. – www.potrebitel.net.

¹⁵⁴ www.rospotrebnadzor.ru.

в) участвует в подготовке и согласовании предложений к законопроектам и иным нормативным правовым актам по вопросам регулирования потребительского рынка и обеспечения защиты прав потребителей;

г) организует и проводит независимую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

д) изучает общественное мнение по вопросам защиты прав потребителей;

е) организует и проводит совместные мероприятия, направленные на широкое информирование населения об основах потребительских знаний;

ж) организует и проводит совместные «горячие линии» для потребителей, акции в СМИ по актуальным вопросам защиты прав потребителей.

Состав Совета формируется из представителей Роспотребнадзора, общественных объединений и организаций потребителей. К работе Совета могут привлекаться специалисты, ученые, эксперты и представители различных органов и организаций, в сферу деятельности которых входят вопросы практической реализации государственной политики в области защиты прав потребителей. Совет возглавляет руководитель Роспотребнадзора¹⁵⁵.

Согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» на территории муниципального образования этими вопросами занимаются также органы местного самоуправления, которые вправе рассматривать жалобы потребителей; консультировать по вопросам их прав; извещать федеральные органы о случаях выявления товаров ненадлежащего качества, опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды; прекращать продажу товаров в случае нарушения тех или иных прав потребителей; обращаться в суды в защиту прав потребителей.

К настоящему моменту в России понятие «защита прав потребителей», отождествляющее ее только с контролем соблюдения законных интересов потребителей, трансформируется в понятие «национальная политика в сфере защиты прав потребителей». Реализация различных ее аспектов предполагает полномасштабное действие системы принятых законодательных актов¹⁵⁶, не только активную дея-

¹⁵⁵ www.innovbusiness.ru.

¹⁵⁶ Формированию цивилизованного потребительского рынка, обеспечению качества товаров и культуры обслуживания населения, пресечению монополистических тенденций в области торговли призван также содействовать Феде-

тельность, но и органичное взаимодействие всех элементов институциональной основы защиты потребительских прав, которую образуют федеральный антимонопольный орган и его территориальные подразделения, прочие федеральные органы, осуществляющие контроль качества и безопасности товаров, органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей. От проведения совместных проверок, характерных для предшествующего этапа, сделаны шаги к консолидации усилий всех институтов по обеспечению надежной защиты интересов и прав потребителей, по предотвращению и пресечению фактов недобросовестной конкуренции в рассматриваемой области. Традиционным стало сотрудничество институтов национальной системы защиты прав потребителей со средствами массовой информации.

В целях повышения информированности потребителей о добросовестных участниках рынка товаров и услуг, выявления и поощрения организаций, добившихся наилучших результатов в области прав потребителей и повышении качества обслуживания Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Фонд «Социальные проекты» начиная с 2010 г. намерены проводить ежегодный конкурс «Права потребителей». Участники конкурсного отбора – организации, занимающие ответственную позицию в вопросах соблюдения прав потребителей, компании, которые не только следуют букве закона, но и прилагают иные усилия для становления социально-ориентированного потребительского рынка. В качестве конкурсных работ могут быть представлены проекты и программы, предоставляющие потребителям дополнительные возможности для реализации их законных прав, направленные на повышение качества сервиса и производимой продукции.

Практика показывает, что в рассматриваемой области остаются еще нерешенными некоторые вопросы правового, экономического, организационного и социального характера. Монополизм в рыночных отношениях, коррупция, низкий уровень просвещенности и сознательности потребителей, недостаточный опыт судебной практики по защите потребительских прав – это лишь некоторые препятствия полномасштабному функционированию национальной системы защиты прав потребителей.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. – М.: Омега-Л, 2009.
2. Федеральный закон от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» – М.: Омега-Л, 2010.
3. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». – М.: Ось-89, 2008.
4. Закон РФ от 07.02.1992 №2300-1 «О защите прав потребителей». – М.: Омега-Л, 2009.
5. Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе». – М.: Омега-Л, 2008.
6. Горина И. Защита прав потребителей. – М.: Юрайт-Издат, 2009.
7. Городов О. Недобросовестная конкуренция. – М.: Статус, 2008.
8. Защита прав потребителей. 8-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Т. Стяжкиной. – М.: Экзамен, 2008.
9. Магарик А. Приватный общак // Рынок легкой промышленности. – www.rustm.net.
10. Маринин Г. Детская болезнь контрафакта в легпроме // Рынок легкой промышленности. – www.rustm.net.
11. Мелто Т. Таможенные органы в борьбе с контрафактом в России и за рубежом. – www.world.lib.ru.
12. Петров И. Без знака качества // РБК daily. 21 августа. 2009 г., № 150 (713). С. 2.
13. Радаев В. Новые тенденции на рынке контрафактной продукции. – www.hse.ru.
14. Сутягин А. Все о защите прав потребителей. – М.: ГроссМедиа Ферлаг, 2008.
15. Скуднова Н. Методы недобросовестной конкуренции по отношению к брендам // Бренд-менеджмент. 2006. № 4.

Глава 13

Государственная региональная политика

Все существующие национальные экономические системы, за исключением совсем небольших по размеру государств, могут быть представлены и должны рассматриваться как совокупность региональных подсистем. К сожалению, современная экономическая теория, опираясь на традиции классической и неоклассической экономических школ, формируя закономерности макроэкономического развития, игнорирует пространственные аспекты экономических систем. Иными словами, экономическая теория рассматривает не «пространственную», а «точечную» экономику, что неизбежно приводит во многих случаях к искажающим упрощениям при формулировании ее положений и выводов. На это еще в 1950-е гг. обратил внимание американский ученый У. Айзард в своей монографии «Размещение и экономика пространства», отметив, что все классические и неоклассические теории ограничивались изучением «страны чудес, лишенной каких бы то ни было пространственных характеристик»¹⁵⁷.

Недостатки вышеназванного подхода особенно ощутимы при переходе от экономической теории к экономической политике. Игнорирование региональных аспектов в экономической политике, особенно в странах, занимающих значительные территории, чревато огромными потерями. Осознавая подобную опасность, все страны осуществляют государственное регулирование регионального развития, а региональная политика выступает в качестве составной части общенациональной политики.

§1. Содержание, цели и задачи региональной политики

В отечественной и зарубежной литературе встречается много определений понятия «региональная политика», в частности, понятия «региональная экономическая политика». По мнению многих авторитетных специалистов в области региональной экономики, все

¹⁵⁷ Гранберг А. Основы региональной экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – С. 66.

они принципиально мало различаются. Эти различия касаются в основном конкретизации целей региональной политики¹⁵⁸.

Э. Алаев в своем понятийно-терминологическом словаре дает следующее определение: «Региональная политика государства – сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, т.е. связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой»¹⁵⁹.

В работах многих западных авторов, а также в трудах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) при определении региональной политики акцент сделан на представлении, что главным ее объектом являются различного рода региональные неравенства – различия в уровнях развития, занятости, доходов населения и т.д. Вот одно из таких определений: «Региональная политика – политика, нацеленная на устранение значительных несоответствий показателей безработицы или дохода на душу населения в разных регионах»¹⁶⁰.

Отечественные исследователи чаще всего используют определение региональной политики из официального нормативного акта РФ: «Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации»¹⁶¹. Данное определение вполне приемлемо, хотя, возможно, оно несколько сужает предмет государственной региональной политики, не включая в него управление территориальным развитием всей страны.

Экономическая составляющая в региональной политике настолько значима, что некоторые авторы вполне резонно рассматривают региональную политику как синоним термина «государственное регулирование экономического развития регионов»¹⁶².

Разумеется, любые меры воздействия на социально-экономические процессы, предпринимаемые публично-правовыми

¹⁵⁸ Гранберг А. Основы региональной экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – С. 350.

¹⁵⁹ Алаев Э. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 189–190.

¹⁶⁰ Пасс К., Лоуз Б., Дэвис Л. Словарь по экономике (пер. с английского) / Под ред. П. Ватника. – СПб., 1998. – С. 479.

¹⁶¹ Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 3.06.1996 №803.

¹⁶² Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2002. № 4.

образованиями, отражаются на состоянии регионов страны, поскольку эти процессы протекают в регионах. Однако к региональной политике такие меры могут и не иметь непосредственного отношения. Региональная политика – это всегда самостоятельное, институционально оформленное направление государственной политики. Она может быть направлена на разные сферы общественного развития. Однако, поскольку приоритет имеет экономическая сфера, поскольку региональная политика – это прежде всего региональная экономическая политика¹⁶³.

Необходимыми элементами региональной политики, как и других видов политики, являются четко сформулированные цели, задачи, объекты и субъекты, а также средства и инструменты ее осуществления.

Главными целями региональной политики РФ, как они были сформулированы в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (1996 г.), являются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Перечень задач региональной политики, содержащийся в данном и других нормативных документах, более подробен, но и более изменчив, чем перечень целей. Их изменчивость обусловлена содержанием конкретного этапа социально-экономического развития страны, экономическими, институциональными, геополитическими и другими изменениями. Вместе с тем как бы ни формулировались

¹⁶³ В данной работе речь будет идти в первую очередь о региональной экономической политике как части, а точнее ядре, общей региональной политики.

цели и задачи региональной политики в разных странах или на разных этапах развития одной и той же страны, какова бы ни была степень конкретизации этих задач, они всегда выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Достижение экономической эффективности предполагает повышение конкурентоспособности регионального производства, прежде всего за счет эффектов региональной агломерации, преимуществ территориального разделения труда, создания полюсов роста и зон эффективного предпринимательства, оживления и реструктуризации производства в депрессивных регионах, усиления межрегиональной экономической интеграции.

Принцип же социальной справедливости в региональной политике состоит в том, что граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. Реализация этого принципа требует перераспределения финансовых ресурсов от более благополучных к менее благополучным регионам. Региональная политика призвана не допускать чрезмерных контрастов в уровне и качестве жизни граждан страны, проживающих в ее различных регионах, а, напротив, ослаблять внутренние социальные напряжения.

Сложность решения стоящих перед региональной политикой задач и невозможность определения единого алгоритма их решения определяются, во-первых, тем, что стремления к экономической эффективности и справедливости в территориальном развитии страны могут быть как совместимыми, так и конфликтными. Во-вторых, возможности достижения компромисса между экономической эффективностью и социальной справедливостью различны не только в разных странах, но и в пределах одной и той же страны на различных этапах ее развития. Очевидно, что страна, более развитая экономически и к тому же находящаяся в фазе экономического роста, имеет больше возможностей для реализации в своей региональной политике принципа социальной справедливости, чем страна, менее развитая и находящаяся в ситуации экономического спада. Неслучайно в нормативных и официальных документах стран – членов ОЭСР, посвященных региональным проблемам, в качестве главного объекта региональной политики рассматриваются территориальные неравенства в уровне доходов и уровне занятости населения, проживающего на различных территориях. Такая целевая направленность региональной политики этих стран вполне объяснима, поскольку ОЭСР объединяет высокоразвитые страны.

По характеру направленности региональной политики и ее приоритетным целевым установкам можно выделить следующие основ-

ные ее модели: неинтервенционалистская, «модель выравнивания» и «модель поляризованного развития».

Первая модель характеризуется отсутствием институционально оформленной и специализированной региональной политики, предполагающей пассивное государственное воздействие на динамику экономического развития отдельных регионов. Неинтервенционалистская модель региональной политики соответствует неоклассической теории, предполагающей наличие национальных и региональных свободных конкурентных рынков и свободную конкуренцию регионов за ресурсы и доходы. Одним из наиболее слабых мест подобной модели и теории является невозможность достижения ситуации свободного перемещения ресурсов между регионами уже хотя бы только в силу иммобильности природных факторов, а также наличия такого ограничителя, как расстояния и транспортные издержки. Реализация подобной модели могла бы иметь шансы на успех только при условии идеальной мобильности ресурсов, что практически нереально.

Модель, которую можно было бы определить как «модель выравнивания», предполагает интенсивное воздействие на существующие региональные социально-экономические неравенства, на экономическое развитие наиболее проблемных регионов. Практическое использование такой модели региональной политики требует значительных финансовых ресурсов, достаточных для ее осуществления на территории всей страны. Результатом реализации такой модели могло бы быть ускоренное и заметное уменьшение региональных различий.

Третья модель региональной политики направлена на развитие территорий путем ускорения естественных процессов, путем интенсивного использования уже имеющихся конкурентных преимуществ отдельных регионов. Использование данной модели хотя и требует значительных инвестиционных ресурсов, но вложение этих ресурсов предполагается осуществлять в «точки», или «полюса роста». Такую модель можно определить как «модель поляризованного развития».

В рамках данной модели основной акцент сделан на развитии «опорных регионов», концентрирующих значительную часть финансовых, административно-управленческих, трудовых, природных, информационных и других ресурсов, по причине быстрой экономической отдачи вкладываемых бюджетных средств. Предполагается, что население остальных регионов получит равный доступ к бюд-

жетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав (видимо, на уровне минимальных гарантий)¹⁶⁴.

Очевидно, что последовательное осуществление региональной политики в соответствии с «моделью поляризованного развития» может обеспечить более быстрый экономический рост страны в целом, но увеличит разрыв между регионами и по экономическим, и по социальным показателям. Хотя возможности для преодоления региональных неравенств расширяются с увеличением темпов экономического роста и по мере увеличения ВВП страны, это не означает, что экономический рост может автоматически переломить тенденцию с дивергенции в социально-экономическом развитии регионов на их сближение (конвергенцию). В условиях высокой мобильности труда и капитала растущая притягательность регионов с повышенной конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом будет соответствовать еще большему отрыву регионов-лидеров по экономическому развитию и уровню жизни от остальных регионов¹⁶⁵.

Оценивая возможности охарактеризованных выше альтернативных вариантов осуществления региональной политики применительно к условиям современной России, можно с достаточной степенью достоверности утверждать, что первый вариант (неинтервенционалистская модель) региональной политики абсолютно неприемлем не только для России с ее чрезмерной региональной дифференциацией, усилившейся по мере рыночных преобразований и «составимой только с различиями между самыми богатыми и самыми бедными странами мира»¹⁶⁶. Для России необходима активная региональная политика, способная изменить вектор регионального развития с дивергенции и дезинтеграции на конвергенцию и интеграцию. Только «невидимая рука рынка» не в состоянии переломить ситуацию, более того, она, действуя вне ограничений, способна ее усугубить.

Эта модель неприемлема и для стран с более благополучной региональной ситуацией, без столь вызывающего разрыва в уровне развития регионов. Развернутый и убедительный перечень аргументов неприемлемости и неэффективности такой модели содержится в кейнсианской теории, обосновавшей необходимость государствен-

¹⁶⁴ Шарипов Ш. Стратегия регионального развития: выравнивание или поляризация? / Региональная экономика: теория и практика. 2006. № 2 (29). С. 19.

¹⁶⁵ Гранберг А. Указ. соч. С. 299.

¹⁶⁶ Там же. С. 286.

ного регулирования экономики и доказавшей тезис, согласно которому экономика не является саморегулирующейся системой.

Что же касается второго (модель выравнивания) и третьего (модель поляризованного развития) вариантов региональной политики, то оба они имеют то общее, что предполагают проведение активной и интенсивной государственной региональной политики. Поэтому они вполне соответствуют как современным теоретическим представлениям об экономическом развитии, так и существующему состоянию размещения производства и региональной сбалансированности национальных экономик. Для всех национальных экономик общей чертой является наличие диспропорций между регионами, которые не могут исчезнуть хотя бы уже потому, что научно-технический прогресс не может остановиться. Кроме того, сложившиеся региональные диспропорции изменчивы, поскольку центры роста (полюса развития) могут возникать в новых регионах, ранее бывших периферийными.

В России необходимость проведения активной региональной политики многократно усиливается в связи с ее масштабами, региональным многообразием, наличием чрезмерных разрывов в уровне развития регионов, состоянием переходности экономики, разными темпами рыночных преобразований в отдельных регионах страны.

Выбор из двух моделей – выравнивающего или поляризованного развития – в процессе разработки и осуществления региональной политики должен опираться на тщательный и обстоятельный анализ и учет возможных недостатков и преимуществ каждой из моделей, а также на конкретное состояние региональной сбалансированности в стране и на ее экономические возможности. Выбор между этими моделями фактически означает выбор между экономической эффективностью и социальной справедливостью в региональной политике.

Существуют разные позиции относительно того, что должно быть поставлено во главу угла при осуществлении региональной политики – справедливость, под которой на практике чаще всего подразумевают перераспределение средств в пользу регионов-аутсайдеров, или экономическая эффективность национальной экономики.

Согласно одной позиции между социальной справедливостью и экономической эффективностью существует обратная зависимость. Другими словами, вложения средств в отсталые регионы с целью выравнивания их с регионами-лидерами однозначно ведет к уменьшению экономической эффективности. Сторонники такого подхода обосновывают целесообразность перехода от концепции региональ-

ной политики, направленной на уменьшение территориальных диспропорций, к концепции территориальной конкуренции¹⁶⁷.

Другая позиция исходит из того, что выравнивание регионов и обеспечение территориальной справедливости имеют не только негативные, но и позитивные эффекты¹⁶⁸. Обосновывается она следующими аргументами. Во-первых, несправедливость и неравенство ведут к неполноте использования потенциала регионов-аутсайдеров. Во-вторых, в краткосрочной перспективе может быть получен экономический эффект, но в долгосрочной перспективе будут усиливаться диспропорции, на устранение которых потребуются затем несравнимо большие затраты. В-третьих же, накопление подобных диспропорций и их нарастание может привести к социальным взрывам, представляя серьезную угрозу национальной безопасности.

Сопоставление возможных потерь и выгод от осуществления региональной политики в соответствии с этими двумя моделями убеждает в том, что их не следует противопоставлять. На их основе необходимо выработать единую модель региональной политики, в которой были бы учтены достоинства обеих названных моделей. Это позволит выделить в государственной региональной экономической политике две ее составляющие:

- осуществление текущей поддержки регионов посредством предоставления межбюджетных трансфертов с целью выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;
- предоставление инвестиционной поддержки регионам, где есть высокий потенциал роста.

Первая составляющая необходима для предотвращения проблем, связанных с социальной и политической нестабильностью, вытекающей из неравенства регионов. Вторая направлена на экономическое развитие тех регионов, где есть необходимые условия для экономического роста.

Осуществление государственной региональной политики, направленной как на сокращение социально-экономических различий между регионами, так и на стимулирование экономического роста в регионах с высоким потенциалом, в разных странах и на различных этапах их развития может существенно различаться по удельному весу названных составляющих региональной политики. Основопологающими факторами таких различий являются степень

¹⁶⁷ Куклински Э. Региональное развитие – начало поворотного этапа. // Региональное развитие и сотрудничество. – М., 1997. С. 45.

¹⁶⁸ Богомолов О. Созидательный потенциал справедливости // Политэконом. 1996. № 1. С. 23.

социально-экономической дифференциации регионов, а также о общее состояние экономики страны. Высокая степень региональной дифференциации требует увеличения затрат на осуществление текущей поддержки отсталых регионов, а состояние экономического застоя или спада экономики уменьшает возможности для текущей поддержки регионов и заставляет сосредоточиться в региональной политике на инвестиционных вложениях в «полюса роста», в так называемые «опорные регионы».

Специфика России состоит в том, что свое вхождение в рыночную систему регионы начинали с разных стартовых позиций, обусловленных политикой размещения производительных сил и сложившейся системой территориального разделения труда в советский период. Переход к рыночным условиям поставил регионы в неравное положение, предоставив некоторым из них выгодные конкурентные преимущества. За годы же экономических реформ произошло дальнейшее усиление поляризации регионов по уровню развития. Согласно данным министра регионального развития В. Басаргина, в десяти лучших регионах валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения в десять раз больше, чем в десяти худших. Доля промышленного производства в ВРП у первой десятки регионов в 45 раз выше, чем у последней. Доходы же населения в регионах-лидерах почти в 4,5 раза выше, чем у аутсайдеров. «Разница так велика, – говорит министр, – как будто речь идет не об одной, а о двух странах, находящихся на совершенно разных ступенях развития»¹⁶⁹.

Столь существенная социально-экономическая дифференциация российских регионов объективно обусловила такой тип региональной политики РФ, для которого характерно значительное преобладание инструментов текущей, а не инвестиционной поддержки регионов, поскольку государство в соответствии с Конституцией РФ обязано гарантировать единые стандарты социального обеспечения на территории всей страны. В результате основным объектом региональной политики постсоветской России служили социальные неравенства регионов, которые государство пыталось уменьшать с помощью межбюджетных трансфертов, осуществляя реформирование системы межбюджетных отношений. Несмотря на то, что такая политика не уменьшала степень региональной дифференциации, она была неизбежна, так как иная региональная политика, направленная на инвестиционную поддержку наиболее перспективных регионов, в условиях дефицита ресурсов и кризисного состояния экономики России усилила бы поляризацию регионов в еще большей степени,

¹⁶⁹ Российская газета. 2009. 17 июня.

приведа регионы-аутсайдеры в состояние коллапса. В условиях 1990-х гг. и, возможно, первых трех-четырех лет нынешнего столетия такая политика представляла для страны наименьшее зло, не позволяя реализоваться тенденциям сепаратизма и привести к социальному взрыву.

Завершение восстановительного периода и достижение Россией в 2007 г. уровня ВВП дореформенного 1990 г., высокие темпы экономического роста последних лет, значительные размеры федерального бюджета, золотовалютных резервов и стабилизационного фонда (с 1 февраля 2008 г. преобразованного в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) обеспечивают в настоящее время реальную возможность переноса акцентов в региональной политике с текущей финансовой поддержки регионов на осуществление инвестиций в опорные, т.е. наиболее перспективные, регионы. При этом предусматривается инвестиционная поддержка также и слаборазвитых регионов страны, демонстрирующих положительную экономическую динамику или имеющих высокий экономический потенциал. Наиболее ярким примером может служить Республика Тыва, стабильно находящаяся по всем социально-экономическим показателям в последней десятке субъектов РФ. За счет финансирования в равных долях из Инвестфонда РФ и частной компании «Объединенная промышленная корпорация» начинается строительство железной дороги Кызыл – Курагино, которая соединит Тыву с федеральной сетью железных дорог и позволит преодолеть транспортную изоляцию этого богатейшего по запасам природных ресурсов региона. По проектным расчетам экспертов, если сегодня Тыва на 75% финансируется из федерального бюджета, то после реализации проекта она станет бездотационной. Разработка богатейших месторождений высококачественных коксующихся углей этого региона позволит и избежать назревающего дефицита этого сырья для черной металлургии не только России, но и Китая.

Таким образом, еще рано говорить о сложившейся системе федеральной инвестиционной поддержки регионов; в частности, дискуссионным остается вопрос о целях инвестиционной поддержки регионов – будет ли она предназначена только для наиболее проблемных регионов или же средства станут вкладываться прежде всего в так называемые точки роста. Однако одно уже однозначно: акценты в региональной политике будут смещаться с текущей поддержки регионов в сторону повышения инвестиционной поддержки, которая пока что играет относительно небольшую роль.

§2. Регион как субъект осуществления государственной региональной политики

Государственную региональную политику России, как правило, отождествляют с федеральной региональной политикой, подразумевая под последней только деятельность федерального центра по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны. Такой подход в значительной мере отражает современную отечественную практику осуществления региональной политики.

Действительно, все мероприятия, в совокупности формирующие региональную политику государства, разрабатываются и осуществляются институтами федерального центра страны. Это относится и к межбюджетному регулированию экономики регионов, и к составлению целевых программ, касающихся развития регионов. При этом как сам выбор объектов государственной региональной политики, так и определение набора инструментов этой политики зачастую решаются на федеральном уровне без привлечения региональных властей.

В настоящее время федеральные органы власти практически не прислушиваются к «голосу» регионов. В качестве примера может служить работа самого Федерального собрания РФ. Например, около 30% рассматриваемых в Государственной думе законопроектов – это проекты, присланные из регионов. Но практически все эти предложения «отсеиваются» депутатами: доля таких «региональных» законопроектов в общей массе принимаемых Государственной думой документов составляет не более 2%¹⁷⁰.

Подход, согласно которому региональная политика – это исключительный продукт федерального центра, мог бы считаться достаточным при условии, что регион не является особым экономическим субъектом, а представляет собой лишь имущественный комплекс, рассредоточенный на определенной территории. Он был достаточным для советского периода, когда отдельный регион представлял собой определенную территорию, отличающуюся от других по ряду признаков (природных, социально-экономических, национально-культурных) и обладающую некоторой целостностью составляющих ее элементов. Экономика региона была слабосвязанной экономической системой. Внутренние взаимосвязи входящих в нее элементов (производство, потребление, платежеспособный спрос, инвестиции,

¹⁷⁰ Российская газета. 2007. 26 октября.

доходы, занятость, инфраструктура, социальная сфера и др.) были существенно слабее внешних связей. В административно-командной системе СССР отдельный регион рассматривался и функционировал, прежде всего, как часть единого народнохозяйственного комплекса, а не как экономически относительно самостоятельная подсистема.

Переход к рыночной экономике сопровождался тем, что каждый регион постепенно усиливал внутренние взаимосвязи своих основных элементов, все больше превращаясь в целостную, относительно самостоятельную экономическую систему, способную даже в собственных границах осуществлять воспроизводство.

Вместе с тем трансформация экономической природы региона в условиях новой экономической системы не сводится только к формированию его как производственно-экономического единства. Она дополняется превращением регионов в самостоятельных субъектов, организующих воспроизводственные процессы на своей территории. Из преимущественно объектов управления они все больше превращаются в активных экономических субъектов.

Необходимость функционирования региона в качестве особого субъекта обусловлена наличием в системе экономических интересов регионального интереса. Под последним подразумевается совокупность экономических интересов различных групп населения и отдельных граждан, проживающих в данном регионе или имеющих здесь какую-либо собственность.

Регион как субъект особых (региональных) интересов может быть представлен в лице носителей, выразителей и исполнителей интересов. Носителями региональных интересов выступают отдельные социальные группы, отличающиеся друг от друга по имущественному состоянию, по уровню доходов, по видам деятельности, по профессии и отраслевой принадлежности, способу и месту расселения. Выразителями региональных интересов являются специализированные организации, объединяющие носителей экономических интересов, к числу которых можно отнести профсоюзы, союзы предпринимателей, политические партии, иные союзы и объединения как структурные образования гражданского общества. Исполнители региональных интересов – это органы всех ветвей региональной власти, они призваны разрабатывать и осуществлять экономическую и социальную политику региона. Органы региональной власти, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий и организаций, призваны заниматься формированием социально-экономической среды региона, в чем заинтересованы все предприятия и население.

Становление региона в качестве полноценного и полноправного экономического субъекта в ряду других субъектов экономической системы предполагает наличие администрации региона, призванной исполнять интересы населения, проживающего в нем. Следовательно, регион как субъект, занимающий свое место в иерархической структуре других экономических субъектов, должен быть наделен собственными полномочиями, а также материальной и финансовой базой, позволяющей их реализовать.

Появление нового активного экономического субъекта в лице региона наряду с уже действующими может быть определено как регионализация социально-экономического развития. Ее можно рассматривать как пространственный аспект перехода от «аморфной» структуры экономики и общества к «кристаллической», основанной на принципе все расширяющейся полисубъектности¹⁷¹.

Регион как экономический субъект выступает в двух ипостасях. Во-первых, он организует и создает ту окружающую среду, вне которой не могут нормально функционировать такие традиционно рассматриваемые экономической теорией субъекты, как фирмы и домашние хозяйства. Эта среда представлена отраслями территориального инфраструктурного комплекса, включающего в себя производственную, инженерную, рыночную, инновационную, социальную и управленческую инфраструктуру (дорожное и транспортное хозяйство, строительство, электроэнергетику, тепло-, водо-, газоснабжение, торговлю, связь, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культуру, отдых, банки, биржи, ярмарки, страховые и консалтинговые компании и др.). Отрасли инфраструктурного комплекса формируют регион как целостность, являясь его материальным фундаментом.

В отраслях инфраструктуры регион как хозяйствующий субъект производит так называемые общественные (социальные) блага, т. е. блага, производство которых не под силу рыночному механизму, либо они будут производиться в недостаточном количестве.

Общественные блага представляют собой часть создаваемого регионом продукта. Другим результатом экономического функционирования региона является организация в его границах и за счет его средств воспроизводства качественных ресурсов. При этом, хотя речь идет обо всех видах ресурсов (труде, природных ресурсах, капитале, предпринимательских способностях, информации), имеются в виду, прежде всего, те, воспроизводство которых протекает по

¹⁷¹ Пчелинцев О. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004. – С. 204.

большей части за пределами действия рыночного механизма. Так, воспроизводство трудовых ресурсов осуществляется в семье и системах образования, здравоохранения, отдыха, воспроизводство знаний и предпринимательских установок – в сфере образования и науки, воспроизводство природных ресурсов – в специализированных производственно-экологических системах и т.д.

Поскольку процесс воспроизводства значительной части ресурсов выходит за рамки рыночных предприятий и организаций и не может ими осуществляться на качественном уровне, то возникает необходимость для решения вопросов их воспроизводства в создании своей собственной институциональной структуры, ядром которой, по мнению исследователей, должны быть «не производственные структуры – предприятия, а воспроизводственные – регионы и системы расселения»¹⁷². Это особенно очевидно, когда речь идет о воспроизводстве трудовых ресурсов.

Следовательно, продуктами функционирования региона как экономического субъекта являются общественные блага и качественные экономические ресурсы. Оба продукта экономической деятельности региона предполагают осуществление широкого инфраструктурного строительства, на которое в первую очередь должна быть направлена региональная политика. Следует оговориться, что данная трактовка региона как экономического субъекта скорее носит нормативный характер, и российским регионам еще предстоит стать таковыми. Предлагаемое понимание экономической природы региона основано на анализе тех процессов, которые в виде тенденций характерны для стран с развитыми и развивающимися экономиками.

Превращение российских регионов в полноценных экономических субъектов, органически вплетенных в ткань экономической системы, зависит от их реальных возможностей по финансированию воспроизводства качественных ресурсов. Так как «продукция» регионов создается в отраслях инженерной, инновационной и социальной инфраструктуры, то возможности регионов по воспроизводству ресурсов непосредственно зависят от инвестирования в эти отрасли.

Поскольку экономический эффект от инвестиций в инфраструктуру выступает главным образом в виде положительных «внешних эффектов» и распределяется между множеством фирм и домашних хозяйств, то инфраструктурный сегмент экономики региона является классической иллюстрацией одного из провалов рынка. Коммерческий сектор, следовательно, непосредственно не заинтересован в финансировании инфраструктурного комплекса.

¹⁷² Пчелинцев О. Указ. соч. С. 36.

В советский период строительством и содержанием инфраструктуры в значительной мере занимались предприятия. Они несли на себе основную социальную нагрузку, включая и обеспечение своих работников жильем с последующим его обслуживанием, ремонтом и предоставлением коммунальных услуг. На балансах предприятий находились учреждения здравоохранения, детские дошкольные учреждения, пионерские лагеря, спортивные сооружения, базы и дома отдыха и т.п. Именно предприятия в советский период формировали «социальную ткань» общества. Переходя на рыночные рельсы и руководствуясь в своей деятельности только мотивами прибыльности, предприятия не могли более заниматься решением социальных проблем. Субъектом, ликвидирующим этот классический рыночный «провал» и заменившим предприятия в выполнении ими социальных функций, и являются регионы совместно с местным самоуправлением.

Следовательно, функция российских регионов как новых экономических агентов состоит, во-первых, в ликвидации «провалов» рынка и, во-вторых, в придании тем самым рыночной экономике социально-ориентированного характера. Регионализация социально-экономических систем служит способом перехода от ничем не ограниченной либеральной рыночной экономики, в ее традиционном неоклассическом понимании, к современной социально-ориентированной рыночной экономике.

Воздействие проблемы «регионализации экономической системы» на осуществление региональной политики охватывает все элементы последней – цели, объекты, субъекты, а также механизм ее осуществления.

Как уже было отмечено выше, цели региональной политики во всех странах и на любых этапах развития всегда выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью. В таком теоретическом понимании ее целевой направленности регионализация системы в принципе ничего не меняет. Однако она влияет на соотношение двух названных сторон, в совокупности раскрывающих цель региональной политики. В этом комплексе по мере регионализации возрастает роль социальной составляющей, поскольку как с точки зрения рассмотрения признаков, конституирующих регион в качестве особого экономического агента, так и с точки зрения рассмотрения функций и задач, им решаемых, в регионе усиливается социальное начало.

Изменение соотношения двух составляющих региональной политики в пользу реализации социальных целей непосредственно связано и с изменением объектов региональной политики. В период,

когда регион рассматривался как производственно-экономический комплекс, рассредоточенный на определенной территории, объектом региональной политики был сам этот комплекс, его рост и повышение эффективности его функционирования. Современные же представления о регионе как об экономическом субъекте, включающем в себя носителей, выразителей и исполнителей интересов населения, живущего и работающего на данной территории, означают, что меняется объект региональной политики. Им становится не региональный производственный комплекс, а население с его интересами. Из этого вытекает и перенос целей региональной политики на создание и совершенствование инфраструктуры, расширение доступности общественных благ, увеличение занятости и доходов населения. Размещение производительных сил не может и не должно больше рассматриваться как генеральная цель региональной политики.

Принцип справедливости в социальном аспекте, как известно, состоит в том, что граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. Социальные задачи, решаемые региональной политикой, обременены в экономическую оболочку. Это задачи по развитию инфраструктурного комплекса в регионе. Хотя внешними объектами, на создание и развитие которых направлена региональная политика, являются вещественные, материальные элементы инфраструктуры, истинным же объектом региональной политики в этом случае выступает население с его потребностями, поскольку инфраструктурный комплекс продуцирует общественные (социальные) блага и положительные «внешние эффекты».

Из превращения региона в самостоятельный субъект экономической системы и обретения им нового социально-экономического статуса следует, что государственная региональная политика должна быть многоуровневой, сочетая регулирование сверху и саморегулирование снизу. На каждом из уровней ставятся свои конкретные цели и решаются специфические задачи. В региональной экономической политике современной России можно выделить такие уровни как: а) федеральный; б) субфедеральный; в) промежуточный. Различия между уровнями осуществления государственной региональной политики заключаются в масштабах стоящих и решаемых региональных задач, средствах и инструментах их реализации, нормативно-правовой базе, участвующих институтах, финансовых источниках и экономических регуляторах.

Предметом федеральной региональной политики являются общие территориальные проблемы национальной экономики (в том числе межрегиональные), отношения федерального центра с субъек-

тами Федерации, комплексное регулирование факторов и связей, влияющих на социально-экономическое положение регионов. При этом центр может включаться и в решения проблем «малых» регионов, являющихся частями субъектов Федерации, если они имеют федеральную значимость. Среди институтов, организующих осуществление региональной политики на данном уровне, следует в первую очередь назвать Министерство регионального развития, подвергавшееся в течение постсоветского периода неоднократному реформированию, в конечном счете в результате последней его реформы в сентябре 2007 г. превратившееся, по мнению специалистов, в «суперминистерство». Вместо только координирующего органа оно становится головным федеральным институтом в сфере осуществления региональной политики. Особую значимость в решении региональных проблем на федеральном уровне имеет также институт полпредов Президента в восьми федеральных округах, созданный в мае 2000 г.

Предмет субфедеральной региональной политики – это пространственная организация внутри региона (например, улучшение транспортной доступности, обеспечение всех поселений продовольствием и энергией, преодоление депрессивного состояния малых городов, осуществление реформы местного самоуправления и т.п.), регулирование отношений субъекта Федерации с муниципальными образованиями. Субфедеральная региональная политика не имеет четко выраженной специальной институциональной структуры. Она опирается практически на все институты государства в регионах и органы местного самоуправления.

Промежуточный уровень региональной политики включает деятельность межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ (МАЭВ). Они стали создаваться на добровольной основе в начале 1990-х гг. В декабре 1999 г. вступил в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ». Сейчас существует восемь МАЭВ, покрывающих всю территорию России. По своему статусу это некоммерческие организации, учредителями которых являются органы государственной власти субъектов РФ. Цель этих ассоциаций – объединение усилий субъектов РФ в организации экономической деятельности и координация решения комплексных территориальных проблем. Если деятельность администраций полпредов Президента РФ в федеральных округах означает выстраивание связей с регионами по вертикали, то деятельность ассоциаций – выстраивание связей регионов по горизонтали. Эти ассоциации, несколько не ограничивая самостоятель-

ность регионов, расширяют возможности их полноценного участия в проведении региональной политики.

Все большее включение регионов как особых экономических субъектов в разработку и осуществление государственной региональной политики свидетельствует о процессах дальнейшей регионализации экономической системы, является одной из форм такой регионализации¹⁷³.

§3. Задачи и направления совершенствования региональной политики России

Региональная политика как целостная, институционально оформленная система мероприятий государства, направленная на гармоничное, сбалансированное развитие регионов, в России полностью еще не сложилась, и ее основные положения окончательно не оформились. Проводимая в стране региональная политика в значительной мере представляет собой совокупность региональных аспектов других политик, т. е. фактически является их «региональной» тенью. Пока такая политика носит бессистемный характер, приоритеты в ней не имеют достаточного научного обоснования и зачастую являются результатом более или менее успешного лоббирования интересов отдельных регионов¹⁷⁴.

В российском законодательстве до сих пор отсутствует федеральный закон, посвященный основам государственной региональной политики, порядку ее разработки и реализации. До настоящего времени основным правовым актом, непосредственно ее регулирующим, является Указ Президента РФ №806 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

Региональная политика в РФ пока выступает в форме несистематизированных краткосрочных действий федерального правительства в соответствии с целями региональных и особенно республиканских властей и элит. Она направлена прежде всего на решение краткосрочных задач и ликвидацию критических, а иногда и просто чрез-

¹⁷³ «Можно сказать, — пишет О. Пчелинцев, — что 1990-е гг. в целом действительно прошли под знаком “регионализации региональной политики”» (см. указ. соч., с. 24). Можно к этому добавить, что данный процесс продолжается и в XXI в.

¹⁷⁴ Российская газета. 2006. 21 декабря.

вычайных ситуаций, и лишь затем на борьбу с нарастающими территориальными диспропорциями. При предоставлении льгот регионам большую роль играют субъективные факторы – административная настойчивость местных органов руководства, и ежели взвешенные экономические расчеты как результат продуманной тактики и стратегии проведения региональной политики. Препятствием для повышения эффективности государственного регулирования развития территорий является также и ведомственная раздробленность в выработке направлений и реализации региональной политики, несогласованность действий федеральных и региональных властей. Региональная политика сегодня находится в определенном правовом вакууме.

Анализ проводимой в России региональной политики позволяет выделить ряд первоочередных направлений ее совершенствования, а также определить ее приоритеты на современном этапе развития страны.

В качестве первого важнейшего направления следует назвать формирование законодательных основ региональной политики, поскольку на сегодняшний день они практически отсутствуют, если не считать Указа Президента РФ 1996 г., который адекватно не отражает современное состояние региональной экономики страны и в котором не прописан механизм реализации региональной политики. Разумеется, сменить ориентиры в региональной политике можно и в рамках существующего законодательства, однако без новой концепции региональной политики, представленной в виде федерального закона, невозможно добиться стабильности, устойчивости, долговременности и главное – объективности этих ориентиров и инструментов их достижения. Без должной законодательной основы рычаги государственного регулирования будут действовать только в «режиме ручной настройки» и определяться только уровнем профессионализма и ответственности государственных чиновников, разрабатывающих и осуществляющих региональную политику.

Законодательно оформленная концепция региональной политики могла бы унифицировать все виды помощи субъектам Российской Федерации, сформулировать критерии и условия ее предоставления, тем самым исключив возможность неформальной индивидуализации отношений федерального центра и регионов, когда выбор регионов в качестве объекта федеральной поддержки осуществляется без каких-либо четких и объективных критериев, а является результатом индивидуальных согласований представителей региональных и федеральной администраций. В этом случае практически будет предотвращена возможность «ручной настройки» региональной политики,

за исключением стихийных бедствий и иных форс-мажорных обстоятельств, когда она неизбежна.

Должным образом законодательно оформленная региональная политика должна исключить возникновение асимметрии в бюджетном устройстве регионов, появление субъектов Федерации с особым статусом, которым было бы позволено в отличие от других регионов фактически не перечислять налоговые поступления в федеральный бюджет. Такой статус имели в 1990-е гг. Республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия). Такой статус был переведен из де-факто в де-юре посредством «легитимизации» его в виде договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и названными республиками. Правда, серьезным шагом на пути достижения равноправия субъектов Федерации явилось принятие Федерального закона от 4.07.2003 №95-ФЗ, который внес существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон по существу лишил регионы возможности при наличии согласования с Центром заключать такие договоры, признав, что «заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий»¹⁷⁵.

Хотя названные регионы начиная с 2001 г. в результате реформирования бюджетной системы в части межбюджетных отношений и были вроде бы лишены своего «особого статуса» не вносить налоги в федеральный бюджет, как все другие регионы, однако до конца проблема особого статуса Башкортостана и Татарстана решена не была¹⁷⁶. В законе о федеральном бюджете на 2001 г. появилась статья, в соответствии с которой Правительству РФ было разрешено оказывать финансовую помощь Татарстану и Башкортостану. В результате оставление на территории республик дополнительных средств от федеральных налогов фактически было заменено предоставлением им финансовой помощи (конкретные ее объемы в законе о федеральном бюджете утверждены не были). По итогам 2001 г. доля финансовой помощи в доходах республиканских бюджетов со-

¹⁷⁵ Российская газета. 2003. 8 июля.

¹⁷⁶ Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы и перспективы. – М.: «Дело», 2002. – С. 72.

ставила 25% в Башкортостане и 23% в Татарстане. Начиная со следующего года эти две, не самые нуждающиеся в федеральной поддержке республики стали ее получать через разработанные и утвержденные федеральные целевые программы: «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» (постановление Правительства РФ №625 от 24 августа 2001 г.) и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 г.» (постановление Правительства РФ №625 от 20 августа 2002 г.). Поскольку федеральное законодательство никак не регламентировало выбор данных регионов в качестве объектов осуществления целевых программ, то можно утверждать, что особый статус этих регионов сохранялся и дальше, несмотря на реформирование бюджетного законодательства.

Следовательно, разработку и принятие специального федерального закона о региональной политике нужно рассматривать как первоочередную и давно назревшую меру по ее совершенствованию. Вместе с тем она не исчерпывает всех проблем и возможностей этого совершенствования. В этой связи следует отметить необходимость разработки закона, который бы завершил процесс распределения полномочий между уровнями власти, хотя этот процесс не является новым для российского законодательства. Здесь достаточно назвать такие действующие основополагающие документы, как Конституция РФ и Федеральный закон от 6.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (со всеми последующими дополнениями). Однако процесс разграничения полномочий нельзя считать завершенным.

Для повышения действенности и эффективности проводимой региональной политики также было бы целесообразно предусмотренную законодательством классификацию бюджетных расходов дополнить разработкой и утверждением территориального разреза бюджетов¹⁷⁷. Используя данные территориального разреза бюджетов, можно было бы, по мнению специалистов, более обоснованно и достоверно оценить степень самодостаточности каждой территории, уровень ее потенциала для самостоятельного обеспечения своего развития, что позволит, основываясь на общих критериях, принимать решения, касающиеся конкретной территории. Утверждение территориального разреза бюджетов потребует внесения изменений

¹⁷⁷ Швецов А. Соотношение централизации и децентрализации в государственной региональной политике: о сложившейся ситуации, необходимости и путях ее изменения // Российский экономический журнал. 2006. № 5–6.

и дополнений в Бюджетный кодекс РФ и в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Следующее принципиальное направление обновления региональной политики состоит в поисках оптимального соотношения между централизацией и децентрализацией ее формирования и осуществления. В последнее время некоторые мероприятия российского государства подвергаются интенсивной критике за усиление централизации в государственной региональной политике¹⁷⁸. По мнению сторонников необходимости либерализации региональной политики, «нужен переход от сверхцентрализованной, с доминированием и интересов, ресурсов и действий федерального уровня власти, системы к альтернативной системе, в которой более заметную роль играл бы (а в конечном счете получил бы и преобладающее значение) самостоятельный поиск регионами путей своего социально-экономического развития. Иными словами, доминирование принципа “сверху-вниз” должно быть заменено преобладанием принципа “снизу-вверх”». Последнее – императив и признак новой региональной политики»¹⁷⁹. Разумеется, государственная региональная политика должна учитывать интересы не только государства, но и регионов, а регионы должны стать полноценными разработчиками региональной политики и получить достаточные ресурсы для ее осуществления. Однако в осуществлении государственной региональной политики, как в любой другой государственной политике (бюджетно-налоговой, внешнеторговой, денежно-кредитной, социальной и др.), приоритет и доминирование должны, по нашему мнению, оставаться за государством в лице федерального центра. В противном случае такая политика не может идентифицироваться как государственная.

Более правомерна, на наш взгляд, постановка вопроса об объективно допустимой мере децентрализации в государственной региональной политике, а не о ее доминировании. Поиски же этой меры потребуют специального анализа, а будучи найдена, она не может оставаться неизменной. В настоящее время решается задача разработки каждым регионом собственной стратегии долгосрочного развития, на основе которой центр мог бы планировать выделение им финансовой помощи.

¹⁷⁸ Наиболее активно выступает против усиления централизации и за либерализацию региональной политики А. Швецов. Помимо уже указан. соч. см.: *Швецов А.* Либерализация государственной политики // Вопросы экономики. 2006. № 7.

¹⁷⁹ *Швецов А.* Указ. соч.

Важным направлением совершенствования региональной государственной политики является соотношение текущей и инвестиционной финансовой поддержки регионов. Проблема их соотношения не может решаться абстрактно, независимо от специфики и уровня социально-экономического развития страны и стадии ее развития. Как уже было отмечено выше, социально-экономическая ситуация в современной России складывается таким образом, что все большее предпочтение в региональной политике отдается инвестиционной поддержке регионов. В связи с этим чрезвычайную актуальность приобретает разработка механизма оказания инвестиционной поддержки регионов. Становится все более очевидным, что в качестве такого механизма должен выступать механизм государственно-частного партнерства.

Для финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства, в 2006 г. был сформирован Инвестиционный фонд РФ. При поддержке этого фонда в настоящее время разрабатывается 20 проектов общегосударственного значения и 23 региональных инвестиционных проекта. При этом один рубль бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ стимулирует приток частных инвестиций в среднем от двух рублей по проектам общегосударственного значения до шести рублей – по региональным проектам¹⁸⁰.

Что же касается выбора регионов, в которые в первую очередь должны поступать инвестиции, то в современных условиях это прежде всего регионы Дальнего Востока и Восточной Сибири, а также регионы Юга России. О таком выборе, с одной стороны, достаточно убедительно свидетельствуют направления вложений средств из государственного Инвестфонда, а с другой – появление новых федеральных институтов, сориентированных на осуществление региональной политики в виде государственных комиссий по вопросам социально-экономического развития. В Южном федеральном округе такая комиссия была создана в 2006 г. во главе с полпредом Президента в ЮФО Д. Козаком. Распоряжением Правительства РФ №221-Р от 23 февраля 2007 г. была утверждена также Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей, которую возглавляет по должности первый заместитель главы Правительства РФ.

И наконец, следует отметить еще одно существенное направление совершенствования региональной политики – это изменение ак-

¹⁸⁰ Российская газета. 2010. 16 июня.

центов в соотношении используемых инструментов ее реализации, в придании некоторым из них большей значимости и выдвижении их на первые роли в новых сценариях осуществления региональной политики. Если до настоящего времени региональная политика в постсоветской России проводилась, главным образом, посредством использования межбюджетных трансфертов, то сейчас, на наш взгляд, наступило время отдать первенство таким инструментам, как создание особых экономических зон (ОЭЗ) и разработка федеральных и региональных целевых программ развития регионов.

Хотя практический интерес к проблемам ОЭЗ в России возник в последние годы существования СССР, использование данного инструмента в региональной экономической политике нашей страны находится лишь в начальной стадии развития. Достаточно сказать, что Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» №116-ФЗ был принят только 22 июля 2005 г.

Завершение правового оформления процесса создания и функционирования ОЭЗ, наделение по конкурсу статусом ОЭЗ ряда территорий, принятие решений о финансировании государством инфраструктурного обеспечения этих территорий, официальное открытие ряда ОЭЗ позволяет надеяться на успешную реализацию этой идеи.

На данном этапе развития России более существенное значение для решения ее региональных проблем имеет такой инструмент, как разработка и реализация государственных целевых программ регионального развития. Самое важное качество целевых программ заключено в их антиинерционном потенциале. Целевая программа уже по определению противостоит планированию от достигнутого (принципу, дискредитировавшему себя еще в советский период), заменяя его планированием от поставленной цели. Следовательно, целевые программы ориентируются не на уже сложившуюся структуру интересов существующих звеньев экономики, а на осуществление структурных сдвигов, соответствующих изменяющейся системе потребностей. Поэтому федеральные и региональные целевые программы выступают как эффективный инструмент реализации необходимых обществу территориальных сдвигов.

Вместе с тем, несмотря на обилие федеральных и региональных целевых программ, по признанию специалистов, многие из них представляют лишь внушительные перечни инвестиционных предложений без привязки к конкретным источникам финансирования, без жесткой ориентации на конкретный результат, без определения компетентных организаций, ответственных за их реализацию, т.е. без системы программного управления. «А ведь без перехода к программному управлению, – по мнению О. Пчелинцева, – даже самые

лучшие программы останутся на деле “бумаготерапией” ... Образно говоря, программа без программного управления – это снаряд без пушки. Его можно носить с места на место, на нем можно даже подорваться, но поразить цель им нельзя»¹⁸¹. Задача состоит, следовательно, не в отказе от программ, а в повышении их качества, в превращении их в действенный инструмент эффективного социально-экономического развития регионов и проведения активной региональной политики.

Таким образом, в настоящее время все острее осознается проблема необходимости обновления региональной политики, центральным постулатом которой должно быть достижение гармонии интересов федерального центра и регионов, переход на вектор развития, обеспечивающий одновременно конвергенцию регионов по их социально-экономическому уровню и интеграцию единого экономического пространства России.

Литература

1. Гранберг А. Основы региональной экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
2. Дульщикова Ю. Региональная политика и управление. – М.: Изд-во РАГС, 2001.
3. Кузнецова О. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2004.
4. Кузнецова О. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // *Общественные науки и современность*. 2005. № 2.
5. Мельников Р. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов. – М.: Изд-во РАГС, 2006.
6. Пчелинцев О. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004.
7. Шарипов Ш. Стратегия регионального развития: выравнивание или поляризация? // *Региональная экономика: теория и практика*. 2006. № 2 (29).
8. Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // *Вопросы экономики*. 2006. № 7.

¹⁸¹ Пчелинцев О. Указ. соч. С. 86.

Глава 14

Государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды

§1. Объективная необходимость, цели и задачи государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования

Государственное регулирование охраны окружающей среды в России имеет давнюю историю. Первые письменные законодательные акты по охране окружающей среды относятся к XI в. В «Русской правде» (включавшей в себя «Правду Ярослава» (1015 г.) и «Правду Ярославичей» (1072 г.) предусматривалась ответственность за не-дозволенные действия по отношению к землям, лесам, диким животным. В XVI–XVII вв. были изданы царские указы об ограничении охоты на важных пушных зверей: соболя и бобра. Уже тогда сформировалась проблема недостатка дичи. Во второй половине XVII в. Алексей Михайлович принял Указ «Об охоте», ограничивающий ее сроки, возможные зоны и предусматривающий санкции к нарушителям этих ограничений.

Особенно активную природоохранную политику проводил Петр Первый. В его царствование принимались указы о сохранении лесов и порядке их вырубки, указы по сохранению животного мира. Были выделены охраняемые и эксплуатируемые леса. К охраняемым относились в основном, леса способствующие предотвращению эрозий вдоль водных путей, а также необходимые для кораблестроения дубовые леса. В Санкт-Петербургской губернии запрещались отстрел лосей, хищнические способы ловли рыбы. Указом 1718 г. жителям Санкт-Петербурга запрещалось сбрасывать мусор в Неву и другие реки города, предусматривалось укрепление берегов и укрепление почвенного покрова.

Вместе с дальнейшим развитием промышленности в России началось варварское уничтожение лесов, хищническая эксплуатация недр и рыбных запасов, истребление редких животных. За 30 лет (с конца 1840-х гг.) почти наполовину были вырублены леса в лесостепных районах России. Возобновление интереса к природоохранным мероприятиям наступило только к концу XIX в., когда были приняты Лесной кодекс, Охотничье законодательство. Однако эти меры носили половинчатый характер и были малоэффективными. В этот период большое распространение получает общественное движение по пропаганде природоохранного сознания: создаются Ураль-

ское общество естествоиспытателей, Петербургское общество покровительства животных, Общество по охране природы в Екатеринославской губернии, Харьковское общество любителей природы, Постоянная природоохранительная комиссия при Русском географическом обществе. Однако действия этих общественных организаций не подкреплялись государственными актами.

Специальные законодательные акты, регулирующие эксплуатацию природных ресурсов, принимались в 1920–1930-е гг. Эксплуатация недр регулировалась Горным положением (1927 г.), санитарная охрана вокруг источников водоснабжения – Постановлением 1928 г. и т.д. Однако с 1930-х гг. победил узкопрагматический подход к окружающей среде, сочетавшийся с неоправданными надеждами на возможности человека в деле преобразования природы.

Новый период в деле государственного регулирования охраны окружающей среды наступил в 1950-е гг. Были разработаны и приняты постановления «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии» (1967 г.), «О мерах по усилению охраны рыбных запасов в водоемах» (1969 г.), законодательные акты «Основы земельного законодательства» (1968 г.), «Основы законодательства о недрах» (1975 г.), «Закон об охране атмосферного воздуха» (1980 г.), «Закон об охране и использовании животного мира» (1980 г.) и др. Особенностью советской экономики этого периода был экстенсивный путь развития: освоение и использование новых сельскохозяйственных площадей, расширение добычи полезных ископаемых. Несмотря на принятые законодательные акты и постановления, эксплуатация природных ресурсов осуществлялась хищнически: только 1–1,5% добытых ресурсов шло на производство продукции, более 98% возвращались в природную среду в виде отходов.

Переход на новые методы хозяйствования во второй половине 1980-х гг. выразился во введении для предприятий и организаций платы за природные ресурсы, за выбросы и сбросы вредных веществ в окружающую среду. С 1982 г. введена плата за воду, забираемую из водохозяйственных систем предприятиями и организациями. Был создан Государственный комитет по охране окружающей среды, в функции которого вошли контроль и управление в области природопользования и охраны окружающей среды, была также создана государственная экологическая экспертиза, проводящая экологическую оценку проектов строительства и реконструкции промышленных и других объектов.

Научно-техническая революция усилила влияние техногенных факторов на окружающую среду. По мере хозяйственного развития естественные ограничители использования природных ресурсов (ис-

тошение запасов невозпроизводимых ресурсов и загрязнение окружающей среды) становятся все более жесткими, поскольку снижаются возможности окружающей среды к самовосстановлению. Сложилась ситуация взаимозависимости: развитие экономики негативно отражается на окружающей среде, вызывает нарушения экологического равновесия, а ухудшение экологической обстановки, истощение ресурсов неблагоприятно сказывается на возможностях развития производства. Возникла объективная необходимость экологизации экономической жизни, т.е. перехода к природосберегающим методам хозяйствования, основанным на учете природно-ресурсных затрат.

Обострение внимания в этот период к экологическим проблемам характерно для многих стран. Именно тогда формируется энвайронментальная экономика (*environment economics*) – экономика окружающей среды, в принятом в России варианте – экономика природопользования.

Государственное регулирование охраны окружающей среды и природопользования диктуется необходимостью оздоровления экологической обстановки в России, снижения ее неблагоприятного воздействия на здоровье людей, сохранения жизнеобеспечивающих функций биосферы.

На территориях, где сосредоточено основное население России, удельные показатели нарушения окружающей среды на единицу площади и единицу ВВП являются повышенными. Например, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников составляют в Москве 94,9 тыс. т, в целом по России – 20,1 млн т, сброс загрязненных сточных вод – 17,1 млрд м³, нарушено земель в связи с несельскохозяйственной деятельностью 46 тыс. га¹⁸². По оценочным данным, более 75% населения России живет в неблагоприятных экологических условиях.

Экспертные оценки риска как вероятности негативного влияния загрязняющих веществ на здоровье населения показали, что общее годовое число случаев смерти от загрязнения атмосферного воздуха взвешенными веществами равняется 5% ежегодных случаев смерти. В ряде районов антропологические нагрузки превысили установленные нормативы, что приводит к ухудшению условий жизни населения. Особенно неблагоприятными являются Московская, Иркутская, Свердловская, Самарская, Челябинская области.

Следует отметить, что в крупных городах основная составляющая в объеме выбросов вредных веществ в атмосферу приходится на

¹⁸² Данные за 2008 г.: www.gks.ru.

долю автотранспорта (в Москве – 88%) в связи с резким увеличением количества автомобилей в личном пользовании, а также на долю черной и цветной металлургии.

Кроме загрязнения воздуха и воды результатом непродуманного варварского отношения к окружающей среде является проблема техногенного загрязнения земель тяжелыми металлами, радиоактивными элементами, нефтью и нефтепродуктами, химическими средствами для защиты растений и другими токсичными веществами. Особую опасность для сельскохозяйственных земель представляет невыполнение обязательных почвозащитных и иных природоохранных мероприятий, в связи с этим усиливаются процессы деградации почвы, ухудшается гидрологический режим водосборных бассейнов, снижается способность природных комплексов к саморегуляции и поддержанию продуктивности сельскохозяйственных угодий.

Для 55% территории России самой острой признана проблема нарушения качества земель в процессе хозяйственной деятельности и невыполнения обязательных работ по их рекультивации.

Серьезного внимания требует проблема загрязнения вод. Практически все поверхностные источники водоснабжения подвергаются загрязнению, качество их вод не соответствует нормативным требованиям.

В последние годы в связи с летней засухой серьезной проблемой стали лесные пожары. По официальным данным Рослесхоза, на начало сентября 2010 г. во время пожароопасного периода на территории страны возникло более 30 тыс. природных пожаров общей площадью более чем 1,246 млн га¹⁸³. Площадь лесных земель, поврежденных пожарами, за последние 10 лет возросла более чем в пять раз, причем абсолютное большинство всех пожаров – антропогенного происхождения.

Ухудшение экологической обстановки – это результат накопленных за многие десятилетия структурных деформаций народного хозяйства. Тяжелое экономическое положение предприятий, изношенность основных производственных фондов, несовершенство законодательства, отсутствие эффективных экономических природоохранных механизмов создает предпосылки для крупномасштабных техногенных катастроф.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

¹⁸³ www.news.yandex.ru.

-
- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, применение устаревших энергоемких технологий, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов;
 - низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;
 - резкое ослабление управленческих и, прежде всего, контрольных функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;
 - высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;
 - низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;
 - последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;
 - низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения.

Обострение экологической ситуации связано также с недостатком бюджетных ассигнований отраслей, ответственных за воспроизводство и охрану природных ресурсов (лесное хозяйство, рыбное хозяйство, природоохранные органы, геологоразведка и др.). Несовершенство законодательства по разграничению полномочий и ответственности органов власти и управления по горизонтали и вертикали приводит к несогласованности принимаемых решений в области использования ресурсов и к экономической безнаказанности.

Таким образом, приоритетными проблемами, решение которых представляется неотложным, являются:

- неудовлетворительное состояние атмосферного воздуха в городах;
- неудовлетворительное состояние источников водоснабжения и качества питьевой воды;
- деградация и загрязнение земель, в том числе сельскохозяйственных угодий;
- угроза качественному и количественному разнообразию животного и растительного мира.

Решение этих проблем возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих разрушение и деградацию природной среды. Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Эти цели

сформулированы в Федеральном законе от 22.08.2004 №122-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в Экологической доктрине РФ, которые определили направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сфере природопользования на долгосрочный период.

§2. Формы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования в России

Кажущееся непримиримым противоречие между активным природопользованием и сохранением окружающей среды в состоянии разрешить только государство, в распоряжении которого находится все многообразие эффективных директивных и экономических регуляторов.

Конечная цель государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования – сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия на них хозяйственной деятельности, оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны. Государство определяет приоритеты природоохранной политики и разрабатывает хозяйственный механизм природопользования.

Субъектами управления природопользования являются государственные органы, учреждения или организации, наделенные соответствующими функциями. Они финансируются за счет бюджета и имеют необходимый объем властных полномочий. Координационные функции в осуществлении государственной экологической политики возложены на Министерство природных ресурсов РФ. В его функции входит комплексное управление природоохранной деятельностью в стране, проведение единой научно-технической политики по охране природы и использованию природных ресурсов; контроль использования и охраны земель, поверхностных вод и атмосферного воздуха, растительного и животного мира; подготовка и внесение в правительство предложений по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов; разработка предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования; утверждение экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ре-

сурсов и охраны природной среды от загрязнений. Министерство обязано осуществлять экологическую экспертизу генеральных схем развития и размещения производительных сил, предприятий и объектов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов; выдавать в установленном порядке разрешения на захоронение промышленных и иных отходов, выбросы вредных веществ в окружающую среду и т.п.

Объектами охраны окружающей среды являются:

- естественные экологические системы;
- озоновый слой атмосферы;
- земля и ее недра;
- поверхностные и подземные воды;
- атмосферный воздух;
- леса и иная растительность;
- животный мир;
- микроорганизмы;
- генетический фонд;
- природные ландшафты.

Особой охране подлежат государственные природные заповедники, природные заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания.

Объектом управления природопользованием и охраны окружающей среды является деятельность людей в сфере природопользования, которая управляется на основе правового регулирования.

Для результативного управления необходимо точное знание состояния окружающей среды, с этой целью используется мониторинг. Мониторингом окружающей среды называют регулярные, выполняемые по заданной программе наблюдения природных сред, природных ресурсов, растительного и животного мира, позволяющие выделить их состояния и происходящие в них процессы под влиянием антропогенной деятельности. Экологический мониторинг – это система наблюдений, оценки и прогноза, позволяющая выявить изменение состояния окружающей среды под влиянием антропогенной деятельности.

Государственное регулирование охраны окружающей среды и природопользования предполагает использование как административных, так и экономических методов. Административные средства регулирования подразделяются на три группы: меры запрета, разрешения и принуждения. Меры запрета и разрешения осуществляются выдачей или отказом в выдаче лицензий, принятием законов и подзаконных актов. Принуждение также часто базируется на юридиче-

ских нормах и формируется в виде обязательных условий для начала или продолжения хозяйственной деятельности. Государственные органы многих стран обязывают фирмы использовать определенные очистные сооружения для производственных отходов, предоставлять занятым на них минимальный набор социальных услуг, организовывать профессиональное обучение молодежи.

Нормативно-правовое обеспечение природоохранных мероприятий является актуальным и сейчас. В целом речь идет о необходимости экологизации всех отраслей права России, гармонизации природоохранительного законодательства субъектов Российской Федерации. За последнее время было принято немало законодательных актов, посвященных решению экологических проблем. Все вместе они образуют сложную правовую систему – экологическое законодательство. В основе его лежит Конституция РФ. Согласно ст. 42 Конституции РФ «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями».

Второй уровень правовой системы составляют законы, детализирующие общие положения Конституции РФ, третий – подзаконные акты, а также разработанные на их основе технические акты. В 1997 г. законодательством Российской Федерации были определены основные требования к охране окружающей среды и природопользованию, ограничения и запреты, виды правонарушений, влекущих за собой применение мер ответственности. В Уголовном кодексе РФ специальная глава «Экологические преступления», предусматривает ответственность за негативное воздействие на природную среду.

Основные принципы политики в области природопользования и охраны окружающей среды заложены в Федеральном законе от 20.12.2001 (с изменениями от 27.12.2009 г.) №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Этот законодательный акт определяет правовые основы государственной политики в области окружающей среды, обеспечивает сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений. Предметом регулирования являются отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанные с воздействием на природную среду на территории РФ. Закон содержит основные понятия экологической политики, требования к законодательству и основные принципы охраны окружающей среды с учетом прошедших перемен

в стране. Изложены основы управления в области охраны окружающей среды, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления России, права и обязанности граждан и иных некоммерческих объединений. Для обеспечения результативности нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования, кроме предусмотренных мер ограничений и наказаний, необходимо устранение противоречий между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права, а также принятие подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих полноценное применение федеральных законов.

Защита окружающей среды и регулирование природопользования в иерархически выстроенном хозяйстве опирались в основном на меры прямого государственного воздействия.

К мерам косвенного регулирования можно отнести бюджетное финансирование; рентные платежи; штрафные санкции; нормы налогообложения. Необходимо гибкое сочетание платежей за природные ресурсы, налоговых начислений и стимулирования природоохранных мероприятий и производства экологически чистой продукции. Мерами стимулирования могут быть предоставление субсидий и другие формы финансовой поддержки, выделение приоритетов при государственных закупках, размещении контрактов, а также поощрительная налоговая политика, стимулирующая использование экологически чистых технологий, товаров и услуг независимо от страны производителя, повторное использование и вторичную переработку промышленных товаров.

Для результативного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования необходимо точное знание состояния окружающей среды. С этой целью используется государственный экологический мониторинг. Мониторингом окружающей среды называют регулярные, выполняемые по заданной программе наблюдения природных сред, природных ресурсов, растительного и животного мира, позволяющие определить их состояние и происходящие в них процессы под влиянием антропогенной деятельности. Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 63. Организация государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (редакция от 27 декабря 2009 г.).

Экономические методы государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования предполагают: государственную экспертизу; нормативы платы за загрязнение; экологическое страхование; лицензирование; экологическую сертификацию; экологическое аудирование; экологические налоги. Основной задачей государственного регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования является создание экономического механизма, не только снижающего, но и предотвращающего загрязнения.

Государственная экологическая экспертиза введена в действие Федеральным законом от 23.11.1995 №174-ФЗ (в редакции на 01.01.2010 г.) «Об экологической экспертизе». Принято также постановление Правительства РФ от 11.07.1996 №698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».

Цель государственной экологической экспертизы – обеспечение принятия экономически обоснованных решений органами исполнительной власти, юридическими и физическими лицами. Она определяет характер и степень потенциального воздействия планируемой деятельности на состояние окружающей природной среды, а также ожидаемые экологические и связанные с ними социальные и экономические последствия.

Государственная экологическая экспертиза осуществляет предупредительный контроль в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, следит за соблюдением законодательных и нормативных требований по вопросам технологической безопасности, конструктивной надежности, строительной устойчивости, реализации намечаемой деятельности в предплановой, предпроектной и проектной документации, т.е. государственная экологическая экспертиза представляет собой правовой инструмент обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия хозяйственных, управленческих и иных решений.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами.

Плата за загрязнение окружающей среды опирается на принцип материальной ответственности виновника экологического нарушения и взимается в соответствии с Постановлением правительства РФ №632 от 28.08.1992 (в редакции от 14.05.2009 г.). Это постановление было в дальнейшем дополнено рядом нормативно-методических документов, определяющих применение базовых нормативов платы, коэффициентов, учитывающих инфляцию. Нормативы платы за вы-

бросы и сбросы загрязняющих веществ в природную среду определены как произведение годового удельного экономического ущерба на показатель относительной опасности конкретного ингредиента.

В последнее время в мировой практике делается акцент на рентные платежи как основную форму платы за использование природных ресурсов. Рентные платежи способствуют изъятию особого дифференциального рентного эффекта, который не зависит от эффективности работы предприятия. Таким образом, не заработанная, а созданная природой часть дохода предприятия будет возвращаться природе и обществу и удовлетворять общественные и экологические нужды. И государство – как собственник природных ресурсов – обязано обеспечить все условия для такого возврата. При определенных рентных платежах государство должно учитывать затраты, направленные бизнесом на экологию.

Принцип «загрязнитель платит» срабатывает не всегда эффективно, так как он не становится барьером для загрязнения окружающей среды. Бизнес может платить, а экология от этого улучшаться не будет. Главное внимание в мире сейчас уделяется стимулированию внедрения экологически безопасных технологий.

Одним из важных факторов обеспечения экологической безопасности страны, защиты интересов граждан может стать экологическое страхование как механизм формирования денежных фондов или резервов за счет уплачиваемых страхователем страховых взносов для компенсации вероятных потерь и предотвращения загрязнения окружающей среды.

Правовое регулирование экологического страхования в первую очередь осуществляется Гражданским кодексом РФ, глава 48 которого специально посвящена страхованию. Для экологического страхования главным образом имеют значения положения, содержащиеся в ст. 927, 929, 931, 966, которые прямо закрепляют некоторые аспекты, относящиеся к страхованию ответственности. Кроме того, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ (с изменениями от 7 августа 2000 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 9 мая 2005 г., 18 декабря 2006 г., 30 декабря 2008 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» предприятия, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, обязаны возместить причиненный ими вред в полном объеме. В этом законе предусмотрено добровольное и обязательное экологическое страхование на случай экологических бедствии, аварий и катастроф. Кроме того, экологическому страхованию посвящена ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Основой экологического страхования является соблюдение главных принципов: максимальное предотвращение убытков третьих лиц и поддержание экономических интересов самого страхователя в виде гарантий сохранения собственных ресурсов и возможности дальнейшего функционирования, заинтересованность страховщика в минимизации страхового возмещения и максимальном использовании создающихся финансовых ресурсов на осуществление природоохранных мероприятий. Введение экологического страхования позволит возместить, по экспертным оценкам, до 40% убытков, причиняемых третьим лицам экологическими авариями, вовлекая финансовые средства страховых компаний и тем самым снижая нагрузку на местный и федеральный бюджеты. Процесс страхования экологической ответственности может осуществляться как с участием, так и без участия страховой компании путем взаимного страхования промышленных компаний, которые могут создавать объединенные фонды или формировать собственный резервный фонд.

Экологическое страхование, сочетая экономические и экологические интересы, может стать мощным фактором воздействия на состояние дел в области борьбы с негативными эффектами производственной деятельности и тем самым снизить экологический риск и экологический ущерб.

Оно также может стать источником дополнительного финансирования природоохранных мероприятий из фонда превентивных мероприятий страховщиков и инвестирования ими средств в развитие безотходных и природоохранных технологий.

Лицензирование природопользования (ст. 30 Федерального закона «Об охране окружающей среды») – это система экологического обоснования и контроля хозяйственной деятельности, реализуемая через выдачу специальных разрешительных документов-лицензий.

Практикуется лицензирование следующих видов деятельности в области охраны окружающей среды:

- утилизация, складирование, размещение, захоронение промышленных отходов, включая лом и отходы цветных металлов;
- осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения;
- сбор, продажа, скупка, обмен, пересылка, содержание, вывоз за границу биологических коллекций, биологических объектов, в том числе занесенных в Красную книгу.

Лицензирование может рассматриваться как элемент административно-правового управления и как элемент экономического механизма, так как лицензии могут продаваться. В настоящее время лицензии служат формой учета пользователей природными ресурса-

ми и контроля за потреблением природных ресурсов, а также инструментом реализации функций распоряжения природными ресурсами.

С принятием в 1992 г. Закона РФ «О защите прав потребителей» (в действующей редакции с изменениями от 23 ноября 2009 г.) и в 2002 г. Федерального закона «Об охране окружающей среды» (с изменениями от 27.12 2009 г.) в стране введена обязательная экологическая сертификация товаров (работ и услуг) (ст. 31 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Объектами обязательной сертификации по экологическим требованиям являются:

- предприятия, производства (в том числе опытно-экспериментальные);
- продукция, использование которой может причинить вред окружающей среде;
- отходы производства и потребления, обращение с ними;
- системы управления охраной окружающей среды.

Экологическая сертификация устанавливает требования экологической безопасности на производство, распределение, обмен, потребление по всем видам товаров, работ, услуг.

В систему экологической сертификации можно включить экологическую маркировку и декларацию. Экологическая маркировка используется для информирования потребителей о степени экологичности товаров, являясь, кроме того, стимулом для производителей удовлетворить спрос на экологически чистые товары. Экологическая декларация товара – это описание всех свойств изделия, которые во время потребления и на стадии их превращения в отходы являются важными в экологическом отношении. Цель такого описания – способствовать созданию производителями экологичных товаров.

Экологическая сертификация должна быть основанием для выдачи государственной лицензии на право природопользования, а также для льготного кредитования и налогообложения.

Важным инструментом государственного регулирования являются экологические налоги. Однако в России не все экологические налоги получили распространение. Такие, например, успешно и используемые в зарубежной практике налоги на потребление экологически вредной продукции, на некоторые виды упаковки, удобрений, автомобильные аккумуляторы, шины, топливо и техническое масло, в России не практикуются. Не применяются также залогово-возвратные инструменты, эффективные в тех случаях, когда упаковка, тара или другая продукция содержит вещества, особенно вред-

ные для окружающей среды (люминесцентные лампы, автомобильные шины и аккумуляторы).

Объемы платежей за выбросы, сбросы, размещение отходов и использование природных ресурсов, предусмотренные Налоговым кодексом РФ (гл. 25.1 «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» и гл. 25.2 «Водный налог»), недостаточны для финансирования природоохранной деятельности и воспроизводства возобновляемых природных ресурсов в требуемых масштабах. Эти рычаги до настоящего времени не обеспечивали действенных стимулов снижения негативного воздействия на окружающую среду, рационального использования природных ресурсов и применения ресурсо- и энергосберегающих технологий. Существующие ставки платы за загрязнение окружающей среды, как правило, не позволяют ни предотвращать, ни компенсировать экологический ущерб. Необходима в полной мере реализация принципа «загрязнитель платит», обеспечение зависимости размеров платы за выбросы и сбросы от их объема и опасности для окружающей среды и здоровья населения.

Важным элементом экономического механизма регулирования в области охраны окружающей среды являются экономические фонды, которые включают в себя: федеральный экологический фонд РФ (ФЭФРФ), территориальные экологические фонды субъектов РФ, местные экологические фонды. Практика существования экологических фондов доказала целесообразность их деятельности, роль которой особенно возрастает в условиях жесточайшего дефицита финансирования охраны окружающей среды. Расходятся эти средства на строительство, техническое перевооружение и реконструкцию природоохранных объектов; внедрение экологически чистых технологий; предоставление кредитов и ссуд предприятиям и организациям на строительство, техническое перевооружение, реконструкцию объектов природоохранного назначения; создание и использование системы мониторинга окружающей среды; предупреждение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф; экологическое образование и просвещение. К мерам государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды относятся также кредиты (по льготным процентам) на перепрофилирование предприятий, предоставление режима ускоренной амортизации для экотехники, льготные тарифы на транспортировку отходов в целях их вторичного использования и т.п.

Мировая практика свидетельствует о том, что государственное регулирование рационального природопользования и охраны окружающей среды осуществляется с помощью административных (ди-

рективных) мер и экономического регулирования (рыночные механизмы). Наилучшего результата в достижении требований качества окружающей среды можно добиться путем гибкого сочетания мер административного регулирования, подкрепленных правовым и нормативным обеспечением, с рычагами рыночного механизма.

§3. Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и природопользования

Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных экологических проблем.

Основной задачей в этой области является реализация интересов страны путем участия в решении глобальных и региональных экологических проблем.

Объективная необходимость международного сотрудничества в деле охраны окружающей среды и природопользования диктуется единством природных процессов. Мировая экосистема характеризуется целостностью, которая требует совместных мер при ее охране. Конечно, и прежде развитие общества не могло не оказывать воздействие на биосферу. Экономический рост всегда был чреват нанесением экологического ущерба, но прежде факторы воздействия не выходили за возможности восстановления природных механизмов. Со временем положение стало меняться: природа уже не может поглотить и нейтрализовать отходы производственной деятельности общества. Воздействие человека на природу становится разрушительным и необратимым. До недавнего времени основные формы ухудшения состояния окружающей среды носили локальный характер и могли быть устранены действиями на местах. Однако сейчас макрозагрязнения стали глобальными по масштабу и не могут быть устранены отдельными странами самостоятельно. Можно выделить три основных вида макрозагрязнения:

- выброс токсичных веществ (биологически неразрушимые химические и радиоактивные отходы);
- повышение кислотности вод в озерах и гибель лесов в результате воздействия вредных выбросов в атмосферу;
- парниковый эффект.

Развитые государства не могут оставаться безразличными к глобальным экологическим проблемам в силу собственных материальных интересов. Состояние экосистемы Земли требует скоординиро-

ванных на международном уровне мер помощи. Эффективная политика экологического миропорядка нуждается в эффективных организациях, чтобы обеспечить необходимый коллективный поиск и реализацию решений.

Международные соглашения в области экологии заключаются с XIX в. Первыми были «Конвенция по ловле устриц», подписанная в 1839 г. Францией и Великобританией, «Соглашение об охране морских котиков», достигнутое в 1867 г. между Россией, США и Японией. Начало регулярного практического сотрудничества в этой области совпадает с развитием интеграционных процессов в экономике.

Международная деятельность в этой области (в деле охраны окружающей среды и природопользования) разнообразна: она включает в себя обмен опытом и информацией, разработку и осуществление программ охраны природы, контроль за выполнением этих программ, создание и функционирование международных организаций, разработку межгосударственных программ и соглашений. Международные организации как постоянно действующие структуры, располагающие собственными интеллектуальными, техническими и финансовыми ресурсами и обладающие определенной политической независимостью по отношению к участвующим государствам, представляют собой особый инструмент, наилучшим образом приспособленный для решения тех задач, которые возникают в ходе осуществления международного природоохранного сотрудничества.

Крупнейшей международной межправительственной организацией является Организация Объединенных Наций (ООН), в состав которой входят Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и др.

Первая экологическая акция ООН датируется еще 1949 г., когда в Лейк-Саксесе (США) была проведена международная научно-техническая конференция по охране природы.

В 1960–1970-х гг. наметилась тенденция перехода от разрозненных бессистемных мероприятий, связанных с отдельными аспектами природопользования, к более комплексной деятельности, поставленной уже на постоянную основу. В этот период экологические проблемы заняли свое место в повестке дня многих специальных учреждений ООН. Так, например, Всемирная организация здравоохранения начала заниматься вопросами воздействия загрязняющих веществ на здоровье человека, Всемирная метеорологическая организация – влиянием загрязнения атмосферы на климат. ЮНЕСКО взя-

ла на себя ответственность за развитие научных знаний об окружающей среде. Поворотным пунктом в природоохранной деятельности ООН можно считать состоявшуюся в 1972 г. в Стокгольме конференцию ООН по охране окружающей среды. Именно Стокгольмская конференция заложила основы сбалансированного и комплексного подхода к решению на глобальном уровне всего спектра экологических проблем. В массовом порядке стали разрабатываться государственные экологические программы, а также создаваться механизмы их реализации. Во второй половине 1960-х гг. были созданы первые межправительственные организации и разработаны международные программы: в 1968 г. – программа экологических исследований «Человек и биосфера» в рамках ЮНЕСКО, в 1972 г. – межправительственная программа ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП).

Одной из самых известных международных организаций является Гринпис (Greenpeace). Она возникла в 1971 г. как группа единомышленников, готовых способствовать решению экологических проблем. Сегодня эта независимая общественная организация, отделения которой действуют более чем в 40 странах мира, – мощная международная сила, опирающаяся на поддержку более 2,5 млн человек, из которых более 15 тыс. живут в России. Greenpeace – это неправительственная и некоммерческая экологическая организация.

Особую роль в решении масштабных экологических проблем играет Глобальный экологический фонд (ГЭФ), организованный в 1992 г. с целью формирования основ и методов комплексного научного планирования и управления ресурсами биосферы. Большое внимание в исследованиях этого фонда уделяется здоровью людей, охране земель, вод, диких животных и т.п. Решающее значение для снижения негативных последствий и предотвращения изменения климата имеют рекомендации к конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро на конференции ООН по окружающей среде и развитию 179 государств приняли Декларацию по окружающей среде и развитию, а также программу «Повестка дня на XXI в.», где были рассмотрены сущность и цели концепции устойчивого развития. Провозглашен альтернативный принцип существования человеческой цивилизации «sustainable development» (допустимое самоподдерживающее развитие) в соответствии с которым должен обеспечиваться баланс между рациональным удовлетворением жизненных потребностей людей и сохранением таких возможностей для детей и внуков. Показателями устойчивого развития предлагаются: уровень применения чистых технологий, уровень потребления и экспорта чистой продукции, качество и структура сум-

марного запаса капиталов (природного, человеческого, материального, культурного) и т.п. Концепция устойчивого развития подразумевает общество, основанное на долгосрочном предвидении последствий своей деятельности. При такой модели цивилизация могла бы, по расчетам, сделанным членами Римского клуба, содержать от 15 до 60 млрд человек.

Важнейшим результатом международной инициативы в области предотвращения глобального изменения климата является ратификация и вступление в силу в 1994 г. Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК), а также подписание в 1997 г. и ратификация Киотского протокола, в котором определены количественные ограничения для выбросов парниковых газов (ПГ)¹⁸⁴. Фактически в Киотском протоколе и документах Рамочной конвенции ООН об изменении климата впервые за всю историю человечества предпринята попытка объединения усилий всех стран мира для решения общей экологической проблемы. На апрель 2009 г. Протокол ратифицирован 181 страной мира, т.е. практически всеми странами, совокупно ответственными за более чем 61% общемировых выбросов¹⁸⁵. Киотский протокол – первый международный документ, использующий рыночный подход к решению глобальных экологических проблем. Протокол предусматривает торговлю квотами на выбросы ПГ.

Нельзя, однако, забывать, что, участвуя в международном сотрудничестве, Россия не должна вовлекаться в те программы, которые изначально ориентированы на превращение страны в сырьевой придаток или базу вредного производства высокоразвитых стран.

Во второй половине XIX в. в развитых странах отчетливо проявилась тенденция перемещения отраслей, отличающихся повышенной вероятностью технологических аварий и опасностью для жизни и здоровья людей, на территории стран с менее развитой экономикой. Начался также широкомасштабный экспорт вредных отходов – бытовых, промышленных, химических, радиоактивных. Используя природные ресурсы других стран, высокоразвитые страны «экспортируют» свои проблемы. Они создают в странах с менее развитой экономикой наиболее засоряющие природную среду производства, перерабатывают внутри стран-экспортеров сырье, экономя на очистных сооружениях. Это явление получило название «экологический колониализм». Формой экологического колониализма является так-

¹⁸⁴ В России Федеральный закон «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» был принят Госдумой РФ 22 октября 2004 г.

¹⁸⁵ США подписали, но не ратифицировали.

же ввоз в страну товаров, опасных для здоровья и жизни, некачественного топлива (этилированного бензина), устаревших транспортных средств, выдача концессий на вырубку леса и т.п.

Чтобы предотвратить превращение страны в «экологическую колонию», необходимо проводить тщательную экологическую экспертизу всех международных проектов, расширять взаимодействие с международными природоохранными организациями, развивать передовые технологии.

Таким образом, в создавшихся условиях справиться в одиночку с экологическими проблемами не может ни одна страна. Для решения этих проблем требуется объединение усилий, только совместные скоординированные действия всех стран могут обеспечить возможность существования будущих поколений.

Литература

1. Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в действующей редакции).
2. Закон РФ от 07.02.1992 №2300-1 «О защите прав потребителей» (в действующей редакции).
3. Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в действующей редакции).
4. Федеральный закон от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в действующей редакции).
5. Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-Р).
6. Гурова Т., Назаренко Л. Основы экологии и рационального природопользования. – М.: ОНИКС, 2009.
7. Скуратов Н. Природопользование. – М.: «МарТ», 2005.
8. Степановских А. Прикладная экология: охрана окружающей среды. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.

Глава 15

Государственное регулирование сферы научных исследований

Наука как особая отрасль общественного производства выделилась в конце XIX – начале XX в. Развитие этой отрасли преодолевает разрыв между прирастанием научного знания и производством, опиравшимся много веков в основном на опыт. Качественно изменяется роль науки в «новой экономике», т.е. экономике, основанной на знаниях, формирующейся в развитых странах с 1980–1990-х гг.

§1. Роль научной сферы в инновационной экономике

В «новой экономике» наука представляет собой ведущую фазу инновационного процесса. Научно-исследовательская сфера охватывает деятельность, направленную на получение новых знаний и создание новых технических и технологических разработок. Научная деятельность в широком понимании имеет обобщенное название «Научные исследования и опытно-конструкторские работы» (НИОКР)¹⁸⁶. Она включает три основные стадии:

I. Фундаментальные исследования, направленные на открытие основ теории каких-либо процессов. Они ведутся без заранее предвидимого коммерческого использования, а результаты широко публикуются и поэтому быстро превращаются во всеобщее достояние – общественный товар.

II. Прикладные исследования, ставящие целью изобретение метода или процесса производства. Их результат может в перспективе иметь коммерческое значение, поэтому результаты прикладных исследований патентуются и редко публикуются полностью.

III. Научные разработки и опытно-конструкторские работы, трансформирующие научные идеи в опытный образец нового продукта или экспериментально отработанный новый технологический процесс, которые могут быть незамедлительно применены на практике.

Этап разработок очень капиталоемкий. Структура затрат на эти три стадии НИОКР за последние двадцать лет в развитых странах

¹⁸⁶ В англоязычной литературе принято обозначение R&D (Research & Development).

существенно не менялась. В 2008 г. в США соотношение затрат составило: 17,2% на фундаментальные исследования; 22,3% на прикладные исследования; 60,3% на разработки¹⁸⁷.

За пределами НИОКР находится завершающая стадия инновационной деятельности, когда результат НИОКР превращается в нововведения (инновации), т.е. в широких масштабах внедряется в производство, а произведенная на его основе продукция успешно реализуется на рынке. Для осуществления инноваций в настоящее время необходимо затратить дополнительно столько же ресурсов, сколько на весь предшествующий процесс НИОКР.

Стартовым импульсом НИОКР выступает в некоторых случаях «технологический толчок», вызванный логикой развития научного процесса, но в современных условиях все чаще это вызов спроса, уловленный маркетологами. В классической линейной инновационной модели процесс НИОКР последовательно проходит все описанные выше стадии. Но в ряде научных отраслей возможны укороченные линейные цепочки, когда стирается грань фундаментальной и прикладной науки, например в результате фундаментального исследования возникает новый синтезированный материал.

Развитие науки становится важнейшим фактором устойчивого экономического роста. Увеличение расходов на исследования и разработки обеспечивает экономию на инвестициях в вещественные элементы капитала. Вместе с тем развитие научной сферы способствует накоплению человеческого капитала как основы для генерации новых идей.

Увеличение роли науки привело к существенным изменениям в структуре экономики развитых стран. С 1986 по 2008 г. доля высокотехнологичной продукции в мировом производстве выросла с 10 до 30%, в США в 2007 г. она составила 38%, а в Китае – 23%¹⁸⁸. Все более важное место в экономике занимают наукоемкие отрасли, в которых удельный вес расходов на науку в стоимости отраслевых продаж в два-три раза превышает среднеотраслевые показатели. Среднеотраслевая наукоемкость продукции в США в 2007 г. составила 3,5%¹⁸⁹.

К наукоемким относятся, прежде всего, отрасли, в которых на базе поисковых исследований создаются принципиально новые технологии так называемые высокотехнологичные отрасли (high tech).

¹⁸⁷ National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – P. 4–15.

¹⁸⁸ Ibidem. P. 6–4.

¹⁸⁹ Ibidem. P. 4–20.

В рамках обрабатывающей промышленности на первый план среди них выходят аэрокосмическая промышленность (научоемкость в США в 2007 г. – 11,5%), компьютерная отрасль, включая разработку программного обеспечения (11,2%), фармацевтика (8,5%). Кроме того, выделяются отрасли, быстро внедряющие результаты НИОКР в производственные процессы. Среди «старых» материалоемких отраслей обрабатывающей промышленности (high volume) наиболее наукоемким является автомобилестроение, поскольку три четверти спроса на автомобили формируется за счет обновления продукции, а это требует и постоянной модернизации технологических процессов.

Начиная с 1990-х гг. опережающими темпами растет наукоемкость сферы услуг. В масштабах мировой экономики за последние 20 лет значительно выросла доля сферы услуг (до 70%), а в рамках сферы услуг в настоящее время 30% составляют ориентированные на коммерческое применение наукоемкие услуги¹⁹⁰. Среди них выделяются по наукоемкости такие отрасли услуг – производители НИОКР, как научные и инжиниринговые услуги, а также создание программного обеспечения, разработка и обслуживание компьютерных систем. Научные достижения все шире применяются и в ряде традиционных отраслей сферы услуг: финансы, образование, здравоохранение, развлечения, бытовое обслуживание.

Поддержание высокого научно-технического потенциала обеспечивается большими ассигнованиями на науку. Основная масса расходов на НИОКР в мире сконцентрирована в самых развитых странах: свыше 80% – в 30 странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, в том числе 45% в США и Японии. В современных условиях в большинстве стран, за исключением небольшой группы стран – получателей высокой природной ренты, наблюдается тесная взаимосвязь между научно-техническим потенциалом и уровнем валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения.

В развитых странах наблюдается самая высокая наукоемкость экономики, т.е. доля затрат на исследования и разработки в ВВП. Наивысшая наукоемкость экономики была в последние годы в Израиле – 4,7%, Швеции и Финляндии – 3,7%, Японии – 3,44%, США – 2,68%. В новых индустриальных странах Юго-Восточной Азии этот показатель достиг в 2007 г. следующих значений: в Южной Корее – 3,2%, Тайване и Сингапуре – 2,6%¹⁹¹. Новой тенденцией являются

¹⁹⁰ National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – P. 4–35.

¹⁹¹ Ibidem. P. 4–37.

высокие темпы развития науки в Бразилии, Индии и особенно в Китае, который вышел на третье место в мире по абсолютным расходам на науку. Во многих странах Восточной Европы и Латинской Америки наукоемкость экономики составляет менее 1%. Известно, что уровень наукоемкости менее 1% наносит ущерб всей экономике страны. Вместе с тем расширение затрат на науку за пределы 3% ВВП не является экономически целесообразным. Дальнейшее развитие этой сферы должно осуществляться за счет повышения ее эффективности.

§2. Институциональные основы сферы НИОКР

Хозяйственный механизм сферы НИОКР с момента своего возникновения претерпел серьезную эволюцию. Уже с конца XIX в. в условиях первой научно-технической революции начала реализовываться на практике инновационная рыночная модель, раскрытая Й. Шумпетером¹⁹². Многие крупные промышленные компании стали организовывать собственные лаборатории, чтобы обеспечить преимущество в конкурентной борьбе.

В настоящее время в развитых странах функционирует смешанная модель хозяйственного механизма научной сферы, сочетающая рыночную координацию на основе механизма цен с централизованным планированием. Эти действия в одних случаях осуществляются в форме иерархической координации в рамках монополистического давления фирм на субъекты рынка, а в других – в форме директивного государственного регулирования. Кроме того, как на межфирменном, так и на государственном уровне все больше развиваются новые формы координации, основанные на согласовании интересов всех участников экономического процесса. Они проявляются в действиях государства по планированию научно-технической сферы, а также в развитии межфирменных регулирующих институтов и межфирменной кооперации. Американский экономист М. Бест называет эту форму координации «совещательно-кооперативной»¹⁹³. В соответствии с марксистской терминологией ее можно назвать планированием.

Сфера НИОКР является важнейшей составной частью нацио-

¹⁹² Шумпетер Й. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 1992.

¹⁹³ Бест М. Новая конкуренция. Институты промышленного развития. – М.: ТЕИС, 2002. – С. 26.

нальной инновационной системы (НИС)¹⁹⁴. В этой сфере задействованы организации, которые заняты финансированием, производством и реализацией научных знаний и технологий, а также правовые и социальные институты, устанавливающие «правила игры».

Сфера НИОКР экономически развитых стран имеет сложную структуру с точки зрения отношений собственности и хозяйствования. В ней функционируют организации, разнообразные по статусу, формам собственности, целям деятельности. Согласно классификации международной статистики все эти организации объединяют в четыре сектора: предпринимательский, государственный, высших учебных заведений с их исследовательскими центрами, а также частных некоммерческих организаций.

Предпринимательский сектор охватывает организации и предприятия, чья основная деятельность связана с производством научной продукции с целью продажи и получения прибыли. Он включает научные подразделения крупных промышленных корпораций, в том числе находящиеся в собственности государства, а также средние и малые инновационные фирмы.

Государственный сектор включает исследовательские институты и лаборатории, подчиненные государственным органам и обеспечивающие удовлетворение потребностей в общественных благах. Деятельность следующих двух секторов научной сферы – высших учебных заведений и некоммерческих организаций – направлена на достижение уставных целей и саморазвитие.

Учреждения научной сферы осваивают средства из различных источников финансирования. Главными из них являются средства частных фирм, государственный бюджет, собственные финансовые средства вузов, различные частные фонды, зарубежные источники финансирования.

Распределение объемов исследовательских работ по исполнителям и по источникам финансирования в странах с высокой долей затрат на научную сферу можно проследить по данным табл. 4 и 5.

¹⁹⁴ *Иванова Н.* Формирование и эволюция национальных инновационных систем. – М.: ООД ИМЭМО РАН, 2001.

Таблица 4

Распределение объемов исследовательских работ по исполнителям (в процентах)¹⁹⁵

Сектора НИОКР	США 2007 г.	Япония 2007 г.	ФРГ 2007 г.	Франция 2007 г.	Велико-британия 2007 г.	Китай 2007 г.
Предпринимательский	71,9	77,9	69,9	63,2	64,1	72,3
Государственный	10,7	7,8	13,9	16,5	9,2	19,2
Сектор высшего образования	13,3	12,6	16,2	19,2	24,5	8,5
Некоммерческие организации	4,2	1,7	0	1,1	2,1	0
Все выполненные работы	100	100	100	100	100	100

Таблица 5

Распределение финансирования НИОКР разными секторами (в процентах)¹⁹⁶

Сектора НИОКР	США 2007 г.	Япония 2007 г.	ФРГ 2006 г.	Франция 2006 г.	Велико-британия 2007 г.	Китай 2007 г.
Предпринимательский	66,4	77,7	68,1	52,4	47,2	70,4
Государственный	27,7	15,6	27,8	38,4	39,3	24,6
Другие источники внутри страны	5,8	6,3	0,4	2,2	5,8	н/д
Иностранные источники	-	0,3	3,8	7,0	17,7	1,3
Все затраты на НИОКР	100	100	100	100	100	100

Как видно из данных таблиц, по объемам выполненных НИОКР и по участию в их финансировании к началу XXI в. в развитых и активно развивающихся странах доминировал предпринимательский

¹⁹⁵ Источник: National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – Р. 4–38.

¹⁹⁶ Ibidem. Р. 4–39.

сектор. На его долю приходится 60–70% выполненных работ и 50–70% средств для их финансирования, особенно в области прикладных исследований и разработок.

На новой волне технологических изменений возрастает значение научной базы корпораций. Это связано со сменой статичной конкуренции, когда успешное нововведение позволяло в течение определенного времени получать монопольную сверхприбыль, на динамичную конкуренцию, при которой условием выживания фирмы становится непрерывность нововведений. Результаты НИОКР становятся нематериальными активами фирмы и важнейшим фактором роста рыночной капитализации компаний на фондовой бирже.

Кроме того, расширяется сфера деятельности научных центров фирм. Это связано с тем, что на практике осуществляется не только классическая, линейная инновационная модель, в которой процесс НИОКР последовательно проходит все стадии от фундаментального открытия до разработок, но и нелинейная модель, когда научный поиск идет как бы в обратном порядке. Если высококвалифицированные разработчики в ответ на вызов спроса не находят необходимых им прикладных исследований, то фирма берется за их осуществление, а если необходимо, то заказывает или сама выполняет фундаментальные исследования¹⁹⁷. Это происходит, например, в фармацевтике. Поэтому науку в фирмах финансируют не только в условиях хорошей конъюнктуры, но и в условиях снижения нормы прибыли, что является сигналом о необходимости увеличения нововведений. Фирмы поддерживают численность научной элиты. Для полноценного включения в деятельность научного центра на предприятии ученому или инженеру требуется проработать там, по разным оценкам, не менее пяти лет, только тогда он превращается в специфический актив фирмы.

В предпринимательском секторе в наибольшей мере проявляется эффект глобализации НИОКР. В среднем в странах ОЭСР в начале XXI в. доля зарубежного финансирования научной деятельности составила 10%. Но, как видно из табл. 5, в этой области существуют большие различия между странами. В значительной мере эти ресурсы представляют собой средства транснациональных корпораций (ТНК), которые направляют их в свои зарубежные филиалы для адаптации продукции к местным условиям, а также для привлечения научного потенциала стран пребывания. Кроме того, осуществляется научно-техническая кооперация различных ТНК.

Сфера предпринимательских НИОКР отличается высокой степе-

¹⁹⁷ Инновационная экономика. – М.: Наука, 2001. – С. 31–41.

нию концентрации финансовых ресурсов в крупнейших корпорациях, которые осуществляют весь цикл разработки и внедрения новой технологии, начиная с ее ранних, наиболее капиталоемких стадий. Крупный бизнес занимает основные позиции по доле рынка в наукоемких отраслях обрабатывающей промышленности. Среди 25 корпораций мира, ведущих по затратам на НИОКР, первые места занимают автомобильные гиганты, компании компьютерной промышленности, электроники, фармацевтики.

Вместе с тем возрастает значение малого и среднего наукоемкого бизнеса. К этой категории (в США – с числом занятых до 500 человек) относится 97,1% от общего количества фирм, работающих в сфере высоких технологий, и в них работают 5,3 млн человек (одна треть всех занятых в наукоемком бизнесе)¹⁹⁸. Свою нишу средние и малые фирмы занимают преимущественно в сфере научных и технологических услуг. Также малый наукоемкий бизнес часто выступает полем для рождения новых идей, доведенных вплоть до стадии опытного образца. Средний бизнес – это ключевой сектор распространения и адаптации новых технологий на предприятия различных отраслей и регионов¹⁹⁹.

Резкое включение государства в функционирование научной сферы 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 отраслях экономики. В зависимости от национальной модели научно-технологического развития (более дирижистской или более либеральной) из государственного бюджета финансируется в развитых странах от 20 до 40% расходов на развитие науки (см. табл. 5).

В настоящее время государство прямо или косвенно воздействует на всю «цепочку» связей НИОКР, что проявилось уже в эволюции термина, обозначающего данное направление государственной активности. Если в 1970-е гг. больше использовался термин «научная политика», то с 1990-х гг. уже появляется «научная, технологическая и инженерная политика».

Одновременно наблюдалась тенденция к сокращению доли гос-

¹⁹⁸ National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – Р. 6–52.

¹⁹⁹ См: Симановская М., Минаеко М. Конкурентные преимущества высокотехнологических субъектов экономики средней величины // Государственное управление в XXI в.: традиции и инновации. Ч. 2. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОСПЭН), 2007.

ударства в финансировании НИОКР. В США, например, с 1964 г. по 2007 г. она снизилась с 66,8% до 27,7%²⁰⁰. Это связано с более быстрыми темпами инвестирования в науку в предпринимательском секторе, а не с сокращением финансирования со стороны государства. Абсолютные объемы государственного финансирования науки не снижаются на протяжении многих лет и даже постепенно увеличиваются в реальном исчислении.

§3. Основные тенденции в развитии государственного регулирования сферы НИОКР

К началу XXI в. происходит коррекция приоритетов государственной научной политики, а также форм и методов вмешательства государства в научную сферу. На первый план выходит не прямое участие, а косвенное регулирование государством этой деятельности, а также создание институциональных предпосылок для развития науки.

Государство обеспечивает защиту прав собственности на научный продукт с помощью авторского и патентного права. Предоставляя патент на изобретение, полезную модель, промышленный образец, государство поддерживает особую временную монополию, исключительное право использования полученных результатов в течение определенного периода времени (по современному российскому законодательству – двадцать лет при выдаче патента, пять лет для полезной модели).

При реализации этой функции государство сталкивается с рядом проблем. Исключительные права собственности на научный результат могут закрепляться за автором (патент автора, авторские права на научные труды, компьютерные программы и т.п.) или за организацией-работодателем (патент организации). В настоящее время все реже автор изобретения и предприниматель выступают в одном лице, как, например, Г. Форд, Б. Гейтс. Поэтому возникает большая проблема разделения прав собственности между автором и 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 кол-

²⁰⁰ National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – P. 4–5.

лектив.

При решении проблемы согласования интересов акторов при распределении прав собственности на результаты интеллектуальной деятельности не существует устоявшегося механизма в общемировой практике. Приведем примеры некоторых попыток такого распределения, учитывающих особенности национального законодательства, сложившиеся традиции в организации, уровень коммерциализации научных разработок и другие факторы.

Интересно решается эта проблема для сотрудников государственных лабораторий США. Хотя право на доход от изобретений передается государству, им разрешается патентовать изобретения. В случае же продажи лицензии на эти изобретения ведомство, которому подчинена государственная лаборатория, должно выплатить авторам не менее 15% лицензионных доходов.

В Бразилии в университете штата Кампинас ученые предпочитают передачу прав собственности на изобретения мощному Центру трансфера технологий при вузе, который за счет продажи лицензий обеспечивает изобретателям высокий доход, отчисляя им фиксированный процент от выручки²⁰¹.

В университете Кэмбриджа определена следующая схема распределения доходов от реализации интеллектуальной собственности между ученым, университетом и факультетом: 90% первых 20 тыс. фунтов дохода получает исследователь, а университет и факультет – по 5%. Для следующих 40 000 фунтов пропорция меняется на 70/15/15. Если же доход превышает 100 000 фунтов, то все стороны получают по 33,3%.

Самостоятельной проблемой является государственная охрана права на интеллектуальную собственность. Во многих случаях права на интеллектуальный продукт не имеют четкой спецификации (особенно это касается ноу-хау). Огромные масштабы приобрел промышленный шпионаж и технологическое пиратство, к осуществлению которых причастны до трети всех 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. Поддельная продукция продается по более низким ценам, чем товары разработчиков, поскольку ее производители «сэкономили» на огромных затратах на НИОКР. Большие

²⁰¹ Механизмы государственной поддержки инновационного предпринимательства: анализ международного опыта / Под ред. О. Молчановой. – М.: Изд-во МГУ, 2010.

сложности возникают с защитой интеллектуальной собственности на информационный продукт. Например, оборот незаконного тиражирования компьютерных программ на международном рынке сопоставим с размерами их законных продаж. Особая проблема – охрана авторских прав при пользовании сетью Интернет.

В условиях глобализации экономики возросла необходимость в унификации национальных патентных систем. Страны Европейского союза делают шаг в этом направлении, разрабатывая законодательство о едином патенте на всей территории ЕС. Однако этот проект уже долгое время остается незавершенным.

Наряду с охраной интеллектуальной собственности государство правовыми методами ведет борьбу с монопольной практикой, препятствующей внедрению научных достижений в национальное производство. Если владелец патента блокирует патентную политику, т.е. недостаточно использует свое изобретение сам и отказывается продавать лицензии на запатентованные решения в течение определенного срока (в России в течение четырех лет), по решению Патентного суда может быть выдана принудительная лицензия.

Сохранение значительной роли государства в научной сфере обусловлено невозможностью исключительно на коммерческой основе обеспечить развитие науки в масштабах, удовлетворяющих современные общественные потребности. Государство выступает основным, а иногда единственным покупателем исследований и разработок, которые воплощены в товарах и услугах, являющихся по своему назначению общественными благами. Особенно велика роль государства в финансировании фундаментальной науки. В разных странах государство покрывает от 50 до 65% таких расходов. Считается, что доля затрат на фундаментальные исследования не должна опускаться ниже 10% от общих затрат на трех стадиях НИОКР. Об основных приоритетах государственной научной политики в ведущих странах ОЭСР можно судить по данным табл. 6.

К XXI в. происходит коррекция приоритетов государственной научной политики. Увеличивается удельный вес расходов на исследования, обеспечивающие национальную безопасность в широком смысле слова, включая ресурсосбережение, жизнеспособность (экология, биотехнология, медицина), а также на исследования, обеспечивающие конкурентоспособность страны в длительной перспективе²⁰².

²⁰² Инновационное развитие. Экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями. – М.: ИНФРА-М, 2010. – С. 553.

Таблица 6

Структура государственных научных расходов по основным направлениям²⁰³ (в % к общей сумме расходов)²⁰⁴

Статьи расходов	США 2006 г.	Великобритания 2005 г.	Франция 2005 г.	ФРГ 2005 г.	Япония 2005 г.	Южная Корея 2006 г.
Оборона	57,9	31	22,3	5,8	4	13,3
Гражданский космос	7,6	2	9,0	4,9	6,7	3
Здравоохранение	21,8	14,7	6,1	4,3	3,9	7,8
Энергетика	0,9	0,4	4,5	2,8	16,8	6,4
Фундаментальная наука и образование	5,5	37,7	42,6	56,9	50,2	20,7
Промышленное развитие	0,3	1,7	6,2	12,6	7,3	26,9

Наибольшее влияние на национальную конкурентоспособность оказывают поисковые исследования и разработки, результатом которых могут стать радикальные нововведения. Но инвестиции в такие проекты отличает высокая степень риска. Только около 5% общего объема расходов на НИОКР в английской промышленности приводит к появлению новой продукции, востребованной рынком. Исследования и разработки, создающие основу для радикальных нововведений, нередко представляют собой «просачивающуюся» интеллектуальную собственность, не полностью защищенную патентами. В результате другие фирмы могут получить положительный внешний эффект. Разрешением противоречия между общественным и частным интересом выступает активный государственный патронат отраслей высоких технологий, особенно важных для развития страны. Например, 17% государственных расходов Японии на науку вложено в исследования в области энергетики. С целью повышения национальной конкурентоспособности в ряде стран, особенно в Германии, Италии, Японии, Канаде, государство затрачивает большие средства на образование и науку в университетах.

В ряде стран, прежде всего в США и Великобритании, доминирующими в структуре государственной поддержки являются НИОКР для военных целей. Менее значительна милитаризация науки в Германии, Италии, Японии в силу особенностей их послево-

²⁰³ Источник: National Science Board. – Wash. D.C.: Science and Engineering Indicators, 2008. – P. A-4-67.

²⁰⁴ Данные приведены только по основным направлениям.

енного политического развития. С 1990-х гг. прослеживается тенденция снижения удельного веса расходов на исследования в военных целях в государственном финансировании НИОКР. Так, для стран ОЭСР он снизился с 43% в 1986 г. до 28% в 2001 г., в США – с 69% до 50%²⁰⁵. Но, как показывают оценки специалистов, при этом были сохранены наиболее перспективная часть военной науки и наиболее высокотехнологичная часть военной экономики²⁰⁶. Также в последние годы в связи с усилением борьбы с терроризмом во многих странах ОЭСР наблюдается небольшой рост удельного веса расходов на НИОКР для военных целей. В США в 2007 г. этот показатель достиг 58%.

§4. Особенности государственного регулирования различных секторов сферы НИОКР

Прямое воздействие государство оказывает на производство научных знаний в рамках государственного сектора науки. В нем производится в развитых странах от 10 до 20% научной продукции (см. табл. 4). Так, на финансирование лабораторий и институтов, непосредственно управляемых государственными ведомствами, в США в 2008 г. было затрачено 26,1% государственных расходов на науку²⁰⁷.

В государственном секторе НИОКР прежде всего осуществляются исследования, представляющие общенациональный интерес и не сулящие коммерческих выгод в обозримом будущем. Как правило, в государственной собственности находятся наиболее капиталоемкие области науки, требующие таких сложных и дорогостоящих крупных научных установок как, например, ускорители элементарных частиц, космические станции, приобретение которых недоступно фирмам.

Особую роль играет государственный сектор науки во Франции, где на него приходится до 40% государственных инвестиций на науку. Целый ряд новейших отраслей получили развитие благодаря «большим программам», для реализации которых были созданы

²⁰⁵ National Science Board. – Wash. D.C.: Science and Engineering Indicators, 2008. – Р. 4–49.

²⁰⁶ Емельянов С. США: конверсия военной науки. – М.: Международные отношения, 1999.

²⁰⁷ Подсчитано по данным: National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – Р. 4–52.

крупные государственные специализированные научно-технологические центры. Они стали не только ведущими исполнителями работ в данном направлении знаний, но и координаторами исследований.

Во всех странах сейчас остро стоит вопрос о повышении эффективности функционирования государственных исследовательских организаций. Поиск идет в направлении изменения форм управления и механизмов 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 с результатами их деятельности. В настоящее время преобладающим становится программно-целевое бюджетное финансирование НИОКР в рамках специальных крупномасштабных научно-технических программ, которыми управляют министерства и ведомства. Например, в США это Министерство обороны, на которое приходится половина финансирования государственных лабораторий, Национальное управление США по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА), Национальный научный фонд и др. Они заключают контрактные соглашения на осуществление работ 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 основы. Однако по ряду направлений, особенно по фундаментальным исследованиям, где необходима свободная организация научного поиска, форма прямого финансирования ведущих научных организаций продолжает оставаться более предпочтительной.

К государственному научному сектору можно отнести и научные подразделения крупных промышленных и военно-промышленных фирм, контрольный пакет акций которых находится в руках государства. Но функционирование этих фирм и их научных подразделений более органично вписано в рыночную среду.

В последние десятилетия выявилось, что в разных новейших отраслях существует своя оптимальная мера огосударствления науки и наукоемкого производства. Например, рамки государственного сектора являются благоприятными для развития промышленной электроники, нацеленной на узкоспециализированные рынки, в том числе военной продукции. Однако они не способствуют развитию бы-

товой электроники, нацеленной на массового потребителя. Именно поэтому в крупнейшем французском государственном военно-промышленном концерне «Томсон» в конце 1990-х гг. были приватизированы только подразделения бытовой электроники. Значительная либерализация необходима для функционирования таких новейших отраслей, как информатика, биотехнология. Поэтому, например, с 1999 по 2007 г. в США доля государства в финансировании НИОКР в компьютерной и электронной промышленности снизилась с 16,7% до 2,3%²⁰⁸.

При всей важности государственных лабораторий для развития отдельных отраслей науки научная политика государства в большей мере направлена на стимулирование развития НИОКР в других секторах. В основном такое стимулирование осуществляется через косвенные рычаги государственного воздействия на научную сферу, хотя используются и прямые методы финансирования.

Прямые ассигнования из бюджета, предназначенные для научных целей, направляются в предпринимательский сектор, университеты и некоммерческие организации. Прямая поддержка государством исследовательских центров других секторов осуществляется в разных формах в зависимости от фазы научного цикла.

Ассигнования на проведение фундаментальных исследований направляются в основном в университеты и распределяются по двум каналам. Во-первых, осуществляется целевое бюджетное финансирование исследовательских центров вузов, разрабатывающих важные с точки зрения государственных ведомств научные направления. В США существует особая «смешанная» институциональная форма научной организации. Это так называемые Финансируемые федеральным правительством исследовательские центры, подчиненные в административном отношении университетам и находящиеся на территории кампусов. К таким центрам относится, например, Лаборатория Линкольна, принадлежащая ВВС, но управляемая Массачусетским технологическим институтом. Во-вторых, финансирование перспективных научных проектов, предлагаемых отдельными учеными или лабораториями, может осуществляться на конкурсной основе в форме предоставления субсидий (гранта) с условием опубликования полученных результатов.

На стадии прикладных исследований и особенно разработок, когда у проекта появляется коммерческая перспектива, к освоению новых направлений государство подключает промышленные фирмы.

²⁰⁸ Подсчитано по данным National Science Board. – Wash. D.C.: Science and Engineering Indicators, 2002. – P.4–23; 2010. – P. 4–40.

Иногда это может происходить на основе передачи государственных лабораторий, при сохранении их бюджетного финансирования, под управление промышленных фирм. Но чаще всего государственная поддержка наукоемких фирм происходит в форме государственного заказа на НИОКР, который бывает первой фазой контракта, гарантирующего государственные закупки наукоемкой продукции фирмы, и особенно уникальной. Он является «золотым ключиком», открывающим фирмам доступ в новейшие технологии.

На результаты НИОКР, выполненные в фирмах по государственным заказам, иногда сохраняется исключительная собственность государства (это касается прежде всего оборонных проектов). Но часто права собственности на научный продукт могут быть разделены между государством и фирмой исполнителем, особенно если фирма участвовала в долевым 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 правительством – единственным покупателем на рынке государственных закупок – стоит особый класс задач. Пытаясь компенсировать «провалы рынка» в реализации научной и наукоемкой продукции, оно стремится не допустить «провалов государства». Антимонопольные органы усиливают требования, ограничивающие возможность заключения государственных контрактов путем административных переговоров, создавая возможность открытых торгов. По их мнению, отношения на рынке государственных заказов и государственных закупок нередко носят «квазиконкурентный» характер: наблюдается промышленный шпионаж в период подготовки к тендеру, сговор о ценах, попытки подкупа чиновников, принимающих решения и т.п. Борьба с недобросовестной конкуренцией и коррупцией на государственном рынке научных исследований осложняется тем объективным обстоятельством, что в ряде отраслей обрабатывающей промышленности осилить крупномасштабные наукоемкие государственные проекты могут лишь немногие фирмы, а у них в свою очередь велика зависимость от бюджетных вливаний.

В 2003 г. в США остались лишь две фирмы («Локхид» и «Боинг»), способные поставлять авиационную и космическую технику Министерству обороны США. При этом военные и космические контракты обеспечивали «Боингу» 46% доходов.

Поэтому большую роль играет независимая, грамотно проведенная экспертиза предложений разных фирм. Оценка эффективности государственной научно-технологической политики не только под-

чинена оптимальному распределению ресурсов государственного бюджета, но и выдвигает такие задачи, как полезность государственных действий для общества в целом²⁰⁹.

В последнее десятилетие происходит сдвиг в формах государственной поддержки НИОКР частных промышленных фирм в пользу косвенных финансовых рычагов. Они более эффективны в отличие от прямых, дотационных субсидий, предоставляющих финансовую помощь авансом. При косвенном стимулировании НИОКР имеется прямая корреляция между активностью фирмы в области НИОКР, коммерциализацией инноваций и размером государственной поддержки. К косвенным финансовым рычагам стимулирования 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. Косвенным методом стимулирования НИОКР является 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. О действенности косвенного стимулирования НИОКР говорит опыт Сингапура и других «азиатских тигров», где за сравнительно короткий срок произошли серьезные технологические рывки и увеличение экспорта наукоемкой продукции, в том числе благодаря налоговым и таможенным льготам для высокотехнологичных компаний. Особое значение имеют описанные выше льготы для малого и среднего научного бизнеса.

На современном этапе развития экономики, когда ускоряются технологические изменения и возрастает объем рыночных транзакций, усиливается роль устойчивых сетевых взаимодействий хозяйствующих субъектов. Эффективная интеграция всех субъектов национальной инновационной системы (НИС) становится основой конкурентоспособности научной сферы и страны в целом. Сетевая координация в сфере НИОКР, приходящая на смену чистым рыночным отношениям, способствует установлению долгосрочного партнерства между субъектами взамен случайных рыночных транзакций.

²⁰⁹ О современной практике оценки и отбора научных программ и проектов / Наука и государственная научная политика: теория и практика. – М.: Наука, 1998.

Включенность в научно-исследовательские сети становится важным конкурентным преимуществом предприятий и отдельных ученых. Кооперация, к которой традиционно склонны академические круги, распространяется и на сектор научного и наукоемкого предпринимательства.

В большинстве стран главным координатором межсекторного сотрудничества в научной сфере выступает государство. Его задачей является стимулирование взаимодействия крупного и малого бизнеса, вузов, государственных и частных научных организаций, в том числе международных, и отдельных ученых. Механизмы, используемые государственными органами, включают создание нормативно-правовых рамок для кооперации, прямое финансирование межсекторных научных проектов, создание инновационной инфраструктуры, способствующей такому взаимодействию.

В некоторых странах получает распространение децентрализованная модель развития сетевых связей. В этом случае наукоемкие кластеры формируются на базе крупных вузов или научно-производственных предприятий, часто дифференцируясь по регионам страны. Государство выступает здесь в основном как заказчик наукоемкой продукции или финансовый агент, стимулирующий приоритетные направления в рамках кластеров.

Также выделяется модель, в которой при сохранении существенного государственного финансирования координатором сетевых связей выступает некоммерческая организация (например, Фонд национальных исследований). Государство отдает эту роль с целью повышения прозрачности управления научной сетью и освобождения ее от влияния внутриведомственных интересов. Похожая модель сложилась в Великобритании и др. зарубежных странах.

В США реализуется Программа кооперационных соглашений об исследовательских работах (CRADA), которая направлена на развитие государственно-частного партнерства в этой сфере, она способствует взаимодополнению интеллектуальных ресурсов государственных лабораторий и финансовых ресурсов фирм. В том числе облегчается перенос технологий «двойного» применения²¹⁰.

В Бразилии действует программа COOPERA, в рамках которой осуществляется финансовая поддержка кооперации компаний и научно-образовательных учреждений. Научным организациям предоставляются безвозмездные финансовые ресурсы, которые могут быть потрачены только на совместные НИОКР с бизнесом. Та-

²¹⁰ Научно-инновационная деятельность за рубежом: новые тенденции // Реф. сб. – М.: ИНИОН РАН, 2003. – С. 102–103.

кой подход вызывает повышенный интерес со стороны предпринимателей к университетам и исследовательским центрам, что становится основой для сотрудничества и в проектах за рамками программы²¹¹.

В Европейском сообществе распространены такие формы многостороннего сотрудничества компаний, государственных исследовательских центров и университетов, как исследовательские ассоциации, финансирование которых осуществляется из взносов фирм – членов этих объединений и Министерства экономики (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.

Государство поощряет межфирменную кооперацию в сфере научных исследований. Для развития сотрудничества в области НИОКР между крупными фирмами многие страны пошли на определенную либерализацию антимонопольного законодательства, разрешив объединения, способствующие научно-техническому развитию.

Значительное распространение получает научно-техническая кооперация между компаниями, непосредственно соперничающими на рынке наукоемкой продукции – так называемые научно-исследовательские консорциумы. Пионером этого процесса стала Япония. Деятельность таких консорциумов концентрируется на генерирующих доконкурентных стадиях инновационного процесса с последующей передачей полученных результатов учредителям для дальнейшего самостоятельного использования. Кооперация участников национальной инновационной системы может выражаться и в форме государственно-частного партнерства. Широкое распространение получают консорциумы между университетами и компаниями в научно-технической сфере. Так, в Германии получают государственную поддержку консорциумы, которые включают не менее одного научного партнера (вуз, исследовательский институт) и не менее трех предпринимательских структур.

Особую роль в развитии сетевых взаимодействий в сфере науки играют организации инновационной инфраструктуры. К ним относятся научные и технологические парки, инновационные центры,

²¹¹ Механизмы государственной поддержки инновационного предпринимательства: анализ международного опыта. / Под ред. О. Молчановой. – М.: Изд-во МГУ, 2010.

бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др. Основной задачей подобных организаций является коммерциализация перспективных научных разработок, развитие малого технологического предпринимательства, привлечение инвестиций в сферу НИОКР, а также координация научных исследований в соответствии с потребностями рынка. Научоемким фирмам предоставляются льготные условия аренды, часто в зданиях, находящихся рядом с университетом или НИИ, оказывается финансовая, маркетинговая, консультационная помощь, содействие в поиске партнеров. В рамках крупных научных парков также существуют производственные зоны, используемые различными резидентами для выпуска промышленных образцов и прототипов продукции. Научный парк, распространившийся на территорию отдельного города или региона, называют технополисом, или инновационным кластером, как, например, «Силиконовая долина» в США²¹².

Недостаточная развитость сетевых взаимодействий приводит к тому, что, с одной стороны, научные результаты, предлагаемые сектором НИОКР, не находят применения на предприятиях, а с другой стороны, остается неудовлетворенным спрос промышленности на инновационные технологии. Экономика, в которой не развито межсекторное взаимодействие, становится менее восприимчивой к инновациям, теряя свою конкурентоспособность.

§5. Государственное регулирование сферы научных исследований в России

Одним из важнейших направлений государственной политики России на современном этапе является поиск национальной траектории научно-технологического развития и модели организации сферы научных исследований. В правительственных документах, принятых в последние годы, поставлена задача перехода к инновационному пути развития страны²¹³. Для этого необходимо, чтобы на мировом рынке интеллектуальной продукции Россия выходила в качестве не только поставщика ученых как носителей неотделимого знания («tacit knowledge») или продукции первой стадии НИОКР, но и

²¹² Авдулов А., Кулькин А. Научные и технологические парки, технополисы и регионы науки. – М.: ИНИОН РАН, 1992.

²¹³ Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. – М.: Министерство образования и науки, 2006.

научного продукта более «высокой стадии переработки» вплоть до результатов наукоемкого производства.

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 не только индустриализацию, но и «технологический рывок» в новейшие области науки (космос, ядерную энергетику и др.). По численности кадрового потенциала, задействованного в сфере НИОКР, в 1989–1990-е гг. СССР превосходил развитые страны капиталистического мира.

Однако в развитии НТК СССР образовались глубокие диспропорции. Уже в 1970–1980-е гг. выявилось, что поддержание огромного научного комплекса не соответствует хозяйственным возможностям страны. По данным ЮНЕСКО, в Советском Союзе в 1990 г. работали 32,4% ученых всего мира, а в США – 17,8%, но в мировых расходах на науку доля США составляла 42,8%, а СССР – всего 12,3%²¹⁴. Отсюда различия в средней технической вооруженности исследователей и их зарплатах. Советский научно-технологический комплекс был милитаризован в большей степени, чем в других развитых странах. На оборонные цели было затрачено в 1989 г. 75% ассигнований на НИОКР. СССР был одним из немногих государств, позволяющих себе иметь развитую фундаментальную науку, но на нее затрачивалось до половины совокупного бюджета науки (в США не более 20%) в ущерб прикладным исследованиям и разработкам.

Гражданские отрасли науки в СССР страдали не только из-за недостатка средств, но и из-за отсутствия рыночных рычагов и стимулов в развитии науки и всей экономики. Результаты подавляющей части фундаментальных и прикладных исследований, выполненных в советское время, так и не дошли до стадии разработок, а большая часть разработок не была внедрена в промышленность.

Неоправданно быстро, разрушительно и мучительно для участников 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 научного потенциала России до недопустимого для экономики нашей страны уровня. Доля расходов на НИОКР в ВВП России в 1990-е гг. существенно снизилась по сравнению с показателями

²¹⁴ Statistical yearbook UNESCO. – N.Y., 1992. – Tabl. 5.1.

СССР. В 1990 г. она составляла 2,03%, а с 1992 по 1998 г. колебалась в интервале от 0,7% до 0,9%. В начале XXI в. расходы на российскую науку росли, но медленно, и отставали от темпа роста ВВП, в результате наукоемкость российской экономики в 2007 г. составила лишь 1,17%. В 2007 г. в России на науку затрачивалось в тридцать раз меньше средств, чем в США²¹⁵.

С 1990-х гг. по причинам естественной убыли, перехода в более привлекательные для работы сферы, а также эмиграции число занятых в российской науке сократилось почти вдвое – с 1 млн в 1990 г. до 375 тыс. в 2008 г.²¹⁶, в то время как в развитых странах численность научных сотрудников растет. По подсчетам экспертов комиссии по образованию Совета Европы, от «утечки умов» Россия потеряла до 50 млрд долл. США. Однако исследования ученых показали, что креативные возможности научной системы России не утрачены²¹⁷. Но во многом она функционирует за счет старых запасов «человеческого капитала» и энтузиазма.

Несмотря на наличие достижений мирового уровня в отдельных областях науки, в целом наблюдается стагнация российского научного комплекса. Находясь в настоящее время на 4-ом месте по числу научных работников, Россия по количеству научных публикаций занимает 8-е место, имея лишь 2,2% от объема мировых научных публикаций. По числу международно признанных патентов на душу населения Российская Федерация занимала в 2003 г. место вслед за Испанией и Грецией²¹⁸. Но главное, по данным Мирового банка, доля высокотехнологичной продукции составляла в общем объеме экспортируемой Россией промышленной продукции гражданского назначения в 2005 г. лишь 8%, а вклад в мировой экспорт наукоемкой продукции – 0,4–0,6%, по сравнению с 35% в США.

В последние годы произошли существенные изменения в законодательной базе российской науки, в отношениях собственности и хозяйствования научных организаций, в источниках финансирования НИОКР, в методах управления наукой.

Современное российское законодательство в области охраны интеллектуальной собственности начало формироваться в начале 1990-х гг. Оно приближено к международным нормам и принципиально

²¹⁵ National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – P. 4–52.

²¹⁶ Российская газета. 2010. 8 июня.

²¹⁷ Наука России на пороге XXI в.: проблемы организации и управления. – М.: Университетский гуманитарный лицей, 2002. – С. 295.

²¹⁸ National Science Board. – Wash. D.C.: Science and Engineering Indicators, 2008. – P. 6–46.

отличается от советских законов, признававших исключительные права на изобретения и промышленные образцы лишь за государством. В настоящее время данная сфера регулируется Гражданским кодексом РФ²¹⁹, заменившим действовавший Патентный закон. Права на результаты интеллектуальной деятельности закрепляются за автором, создавшим научный продукт, или организацией-работодателем, если результаты получены в процессе трудовой деятельности. Последние изменения в правовой сфере сделаны в сторону усиления защиты прав авторов, исполнителей НИОКР, ведь закрепление прав собственности за изобретателем дает дополнительные стимулы ученым на достижение высоких результатов. Новшеством стало создание института патентных поверенных, которые являются посредниками и консультантами в вопросах защиты и развития интеллектуальной собственности. Проблема охраны интеллектуальной собственности особенно остро встает при осуществлении прикладных исследований и разработок, кооперации в рамках сети, так как высок риск промышленного шпионажа, копирования достижений и, как следствие, потеря уникального преимущества.

Значительно изменились отношения собственности научных организаций. Если ранее все научные организации функционировали в рамках государственной собственности, то теперь часть из них находится в частной, а другие – в смешанной, иностранной и совместной формах собственности.

Вместе с тем надо отметить, что в научной сфере не произошла такая «бурная» приватизация, как в промышленности. Значительная часть основных фондов научных организаций осталась в государственной собственности, и не только в государственном секторе науки, но и в вузовском, академическом и частично отраслевом секторах. В рамках государственного сектора в 2005 г. функционировали 33,6% организаций, входящих в научно-исследовательский комплекс России²²⁰.

Существенные изменения произошли в условиях хозяйствования научных организаций Российской Федерации. С одной стороны, российская наука перешла на многоканальные источники финансирования. Резко сократился удельный вес государства в финансировании НИОКР. С другой стороны, созданы возможности для «коммерциализации» науки, для свободной продажи своего научного

²¹⁹ Ч. IV Гражданского кодекса, разд. VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» в соответствии с Федеральным законом от 18.12.2006 №231-ФЗ.

²²⁰ Наука России в цифрах. – М.: ВШЭ, 2006. – С. 15, 51, 79.

продукта.

Эти изменения коснулись всех секторов российской науки. В СССР организации – исполнители НИОКР подразделялись на четыре сектора: отраслевой, заводской, академический и вузовский.

Наиболее резкой и болезненной перестройке был подвергнут самый крупный отраслевой сектор российской науки, работавший под руководством отраслевых министерств. В этом секторе до реформ было сосредоточено три четверти специалистов в области НИОКР и выполнялось 80% объема всех исследовательских работ. Отраслевые научные институты, работающие на оборону и космос и оставшиеся на финансировании через систему государственного заказа, пострадали от его сокращения.

Еще более сложной оказалась судьба конверсируемых научно-исследовательских институтов и конструкторских бюро оборонного комплекса. Бюджетное финансирование конверсионных программ было заморожено, и они были брошены в самостоятельное плавание в бурные волны рыночной конкуренции. Оказалось, что многие их разработки потребительских товаров длительного пользования и промышленного оборудования, ранее пользовавшихся спросом на нашем рынке, теперь, в условиях открытой экономики, неконкурентоспособны.

Современная классификация секторов научной сферы России аналогична общемировой. Хотя их функциональная роль в российском научном комплексе пока еще во многом отличается от научной модели стран ОЭСР.

Таблица 7

**Функционирование различных секторов
сферы НИОКР РФ в 2007 г.²²¹**

	Распределение объемов выполненных работ по исполнителям (в %)	Распределение финансирования НИОКР разными секторами (в %)
Государственный сектор	29,1	62,6
Предпринимательский сектор	64,2	29,4
Сектор высшего образования	6,3	0,7
Частный некоммерческий сектор	0,3	
Иностранные источники	—	7,2

²²¹ Источник: National Science Board 2010. – Arlington, VA: Science and Engineering Indicators, 2010. – P. 4–38.

Из-за сложности оценки выполненных НИОКР статистика науки, как российская, так и иностранная, часто подменяет оценку произведенного интеллектуального продукта оценкой затрат на его выполнение, т.е. показатель наукоемкости подменяется показателем отдачи от вложений.

В соответствии с поставленной Российским государством целью модернизации экономики и перехода к инновационному пути развития требуются преобразования во всех секторах научной сферы.

Предполагается увеличить общую сумму национальных расходов на научные исследования более чем в два раза – до 2,5% от ВВП к 2015 г. Также планируется увеличение инновационной активности экономики: рост числа патентов, числа предприятий, осуществляющих технологические инновации, доли наукоемкой продукции в экспорте. Ставится задача улучшить механизм государственного финансирования российской науки, сделать его более эффективным²²².

В финансировании российской науки в современных условиях главную роль играет государственный бюджет, средства из которого направляются по разным потокам. Часть из них вливается прямо в государственные учреждения. Это, прежде всего, вузы, академии наук и государственные научные центры (такой статус на ограниченное время получили необходимые стране лучшие крупные отраслевые институты). Также особым статусом и отдельной строкой в бюджете наделены Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет и вузы, получившие статус «национальный исследовательский университет». Программа развития МГУ на 2010–2011 гг., например, предполагает дополнительное бюджетное финансирование в 5 млрд руб.

Второй «поток» средств распределяется на конкурсной основе между исполнителями НИОКР, он направляется через программы и фонды. Речь идет, прежде всего, о важнейших инновационных проектах государственного значения, о целевых программах.

Конкурсный подход открывает доступ к государственному заказу для широкого круга научных организаций вне зависимости от ведомственной принадлежности, что обостряет конкуренцию. Однако по российскому законодательству решающим критерием оценки участников конкурса является предложенная ими стоимость выпол-

²²² Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. – М.: Министерство образования и науки, 2006.

нения работ. При таком подходе о качестве научных исследований приходится забыть.

Механизм фондов поддержки науки является новым для России. Самые крупные из них – Российский фонд фундаментальных исследований и Российский гуманитарный научный фонд. Дотации фондов (гранты) распределяются между учеными, прошедшими отбор на конкурсной основе.

Важной задачей является привлечение внебюджетных источников общенациональных расходов на науку. В развитых странах негосударственные источники превышают бюджетные расходы на науку в среднем в соотношении 7:3. В России эта пропорция составляет 4:6.

В этой связи, необходимо развивать венчурное финансирование инновационных компаний, заинтересовать инвесторов в наукоемких проектах. Для этого создана Российская венчурная компания. Большое значение имеет стимулирование частных венчурных фондов и «бизнес-ангелов», т.е. частных предпринимателей, инвестирующих свои средства в начинающие компании (так называемые «стартапы»).

Также важно усилить коммерциализацию науки в организациях, непосредственно зависящих от государственного финансирования, чтобы сбалансировать источники доходов. Стимулом к активизации отношений, связанных с коммерциализацией интеллектуальной собственности в вузах и научных организациях послужило принятие Федерального закона от 2.08.2009 № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». Бюджетным учреждениям разрешили создавать хозяйственные общества, передавая в уставной капитал фирмы интеллектуальную собственность, т.е. свои научные разработки. Научные коллективы этих учреждений получили возможность стать сотрудниками или соучредителями малых инновационных фирм, получая стабильный источник дохода от продаж собственных разработок.

Формально наука государственных университетов и академических институтов не относится к предпринимательскому сектору и должна финансироваться из государственного бюджета, но на практике это касается в основном фундаментальных исследований. Свыше половины своих доходов университеты и академические институты получают от продажи своих разработок, оказания платных услуг, за счет грантов фондов, тендеров министерств и контрактов с

промышленными предприятиями. То есть реально они сочетают нерыночную и рыночную деятельность и по существу приближаются к некоммерческим организациям. Однако государственный статус вузов и академий дает основание надзирающим государственным органам строго контролировать использование заработанных вузами внебюджетных доходов.

Определенный выход из этого противоречия состоит в смене статуса бюджетной организации на автономное учреждение. Их особо ценное имущество останется в государственной собственности, но они получают право оперативного управления, а также возможность распоряжаться доходами и привлекать заемные средства для развития.

Недостаточным остается финансирование научных исследований внутри компаний предпринимательского сектора. В настоящее время у большинства российских предприятий существует разрыв между хозяйственной деятельностью и проводимыми НИОКР. Доля промышленных предприятий, стабильно внедряющих результаты НИОКР, не превышает 10–20%, гораздо больше тех, кто осуществляет инновационную активность в форме имитации²²³. В последнее время нарастает научная активность компаний машиностроения, металлургии, химической промышленности, но большая часть добывающей промышленности предпочитает закупать технологические новинки за рубежом.

Отдельной задачей государственной поддержки научной сферы стоит развитие малого высокотехнологичного предпринимательства, которое должно стать основой массовой коммерциализации технологий. Пока удельный вес малого и среднего инновационного бизнеса в общем числе малых и средних предприятий России не превышает долей процента. Государство осуществляет ряд мер по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций²²⁴. Создан Фонд поддержки малого и среднего наукоемкого бизнеса, предоставляются кредиты с низкими процентами под перспективные бизнес-планы.

Дополнительные источники финансирования развития российской науки можно найти в фондах некоммерческих организаций, а также в рамках международного сотрудничества. На долю международных источников финансирования российских НИОКР приходит-

²²³ Анализ инновационной политики России и Украины по методологии Европейского сообщества. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – С. 37.

²²⁴ Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

ся 7,6%. Это международные и зарубежные фонды и программы, работа по иностранным заказам, например так называемое офшорное программирование.

Для активизации научного потенциала предпринимательства в частном секторе шире применяются методы косвенного стимулирования участников инновационной деятельности: освобождение от налога на добавленную стоимость деятельности, связанной с продажей патентов и лицензий на инновационные технологии, от налога на имущество, разрешение на проведение ускоренной амортизации оборудования и т.п.

Российское государство разработало меры по развитию сетевых связей в рамках национальной инновационной системы, создается новая инфраструктура для производства научной и наукоемкой продукции.

В 2010 г. запущена программа по развитию кооперации российских высших учебных заведений и производственных организаций. Предприятиям предоставляются субсидии до 300 млн руб. на создание высокотехнологичного производства. Всю сумму субсидии организация передает вузу-партнеру на выполнение НИОКР, а на создание производства вкладывает собственные средства. Общий объем финансирования программы – 19 млрд руб.

В 2010 г. запущена программа по созданию инновационной инфраструктуры вузов, предполагающая предоставление субсидий отобранным по конкурсу учебным заведениям на создание технологических парков, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий и других организаций.

Развивается партнерство государства и частного бизнеса в финансировании инновационных проектов в рамках федеральных целевых программ по приоритетным направлениям. Предполагается, что по проектам разработки технологий софинансирование бизнеса должно составлять 20–30% от стоимости проекта, по проектам коммерциализации технологий – 50–70%²²⁵.

Перед государственными руководителями стоит задача откорректировать модель научно-технологической политики России. Необходимо перейти от фронтальной модели времен советской «сверхдержавы», когда ресурсы распределялись по всем важным направлениям научной сферы, к селективной модели, концентрирующей ресурсы на приоритетных направлениях, тех, где страна имеет наибольшие конкурентные преимущества и наиболее важных с точ-

²²⁵ Анализ инновационной политики России и Украины по методологии Европейского сообщества. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – С. 46.

ки зрения национальной безопасности. Российское правительство разработало список из 35 критических технологий, являющихся основой выбора научно-технических приоритетов, которые получают федеральную поддержку в рамках федеральных целевых программ. Приоритетную государственную поддержку получают также исследования в направлениях, выделенных Президентом РФ: безопасность и противодействие терроризму, живые системы, индустрия наносистем и материалов, информационно-телекоммуникационные системы, перспективные вооружения, военная и специальная техника, рациональное природопользование, транспортные, авиационные и космические системы, энергетика и энергосбережение.

Критической проблемой в российской науке сегодня становятся кадры. Средний возраст российских ученых превышает 50 лет. В числе главных приоритетов научной политики выделяется привлечение молодежи в научную сферу, развитие молодежного предпринимательства, повышение престижа научной деятельности, подготовка научных кадров. В этой связи запущена Федеральная целевая программа «Научные и научно-образовательные кадры инновационной России на 2009–2013 гг.», в рамках которой осуществляется финансирование НИОКР во всех отраслях науки с привлечением студентов, аспирантов и молодых ученых до 35 лет.

Глава 16

Регулирование внешнеэкономической деятельности

§1. Система государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации

В условиях интернационализации и глобализации хозяйственной жизни все большую значимость приобретают международные экономические отношения и возрастает роль внешнеэкономической политики в системе государственного регулирования.

Сфера внешнеэкономических связей страны охватывает внешнюю торговлю товарами и услугами; производственное кооперирование, научно-техническое сотрудничество и передачу технологий; совместное предпринимательство на территории государства и за рубежом; международное движение капитала и рабочей силы; участие в работе международных объединений и организаций. Государственное регулирование внешнеэкономических отношений тесно связано с внутриэкономической политикой, с экономическим развитием страны, с теми целями и задачами, которые стоят перед национальной экономикой на определенном этапе ее развития.

Центральное место во внешнеэкономической политике государства занимает государственное регулирование внешней торговли – воздействие на объем, структуру и направления экспорта и импорта, а также на условия торговли с помощью комплекса инструментов, методов и средств. Внешнеторговая политика государства неотделима от других направлений государственной экономической политики. Она воздействует на отраслевую структуру и конкурентоспособность национального производства, следовательно, на эффективность экономики в целом. Стимулирование экспорта или ограничение импорта, оказывая влияние на состояние экспортоориентированных или конкурирующих с импортом отраслей, отражается на экономическом росте и занятости. Внешнеторговая политика, влияющая на величину валютных резервов, платежный баланс и бюджет страны, должна быть скоординирована с фискальной, валютной и денежно-кредитной политикой государства.

Основными принципами государственного регулирования внешнеторговой деятельности в соответствии с российским законодательством являются:

-
- защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, российских производителей и потребителей товаров и услуг;
 - равенство и недискриминация участников внешнеторговой деятельности;
 - единство таможенной территории Российской Федерации;
 - взаимность в отношении другого государства (группы государств);
 - осуществление прав и обеспечение выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации;
 - выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности для обеспечения эффективного достижения целей;
 - гласность в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности; обоснованность и объективность их применения;
 - исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике Российской Федерации;
 - обеспечение обороны страны и безопасности государства;
 - единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности;
 - единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации²²⁶.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности основывается на Конституции РФ и осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Система государственного регулирования внешнеторговой деятельности охватывает все иерархические уровни управления. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области внешнеторговой деятельности относится:

- формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов торговой политики Российской Федерации;

²²⁶ Федеральный закон от 8.12.2003 №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 03.11.2010 г.).

-
- защита экономического суверенитета и экономических интересов Российской Федерации и российских лиц;
 - государственное регулирование внешнеторговой деятельности, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, а также государственное регулирование деятельности в области подтверждения соответствия товаров обязательным требованиям в связи с их ввозом и вывозом;
 - установление обязательных на всей территории Российской Федерации требований и критериев безопасности для жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений при ввозе в Российскую Федерацию товаров, а также правил контроля за ними;
 - определение порядка вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию ядерных, отравляющих, взрывчатых веществ, опасных отходов, а также иных товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на жизнь или здоровье граждан, животных и растений, окружающую среду;
 - определение порядка ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней;
 - координация международного сотрудничества Российской Федерации в области космической деятельности и контроль за разработкой и реализацией международных космических проектов;
 - установление показателей статистической отчетности внешне-торговой деятельности, обязательных на всей территории Российской Федерации;
 - заключение международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;
 - учреждение, содержание и ликвидация торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах;
 - участие в деятельности международных экономических организаций;
 - определение порядка вывоза из Российской Федерации товаров, составной частью которых является информация, представляющая государственную тайну;
 - информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории Российской Федерации;
 - создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности.

На федеральном уровне управление внешнеэкономической деятельностью регулируется законодательными актами, принятыми

высшим представительным и законодательным органом – Федеральным собранием Российской Федерации, состоящим из двух палат – Совета Федерации и Государственной думы, а также указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ.

Выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли) занимается Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). В состав Минэкономразвития России, в частности, входят Департамент развития и регулирования внешнеэкономической деятельности, Департамент экономического сотрудничества и интеграции со странами СНГ, Департамент торговых переговоров, Департамент формирования Единого экономического пространства, Департамент Азии и Африки, Департамент Европы и др.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики в области внешней торговли, а также функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечению доступа на рынки товаров и услуг, координации выставочной и ярмарочной деятельности, проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, применению мер нетарифного регулирования, является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России). Минпромторг России осуществляет государственное регулирование внешнеторговой деятельности (за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением нашей страны к ВТО).

В сфере таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием занимается Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России).

Контроль и надзор в области таможенного дела возложен на Федеральную таможенную службу (ФТС России). Функции ФТС России охватывают ведение реестров лиц, организаций и объектов, включенных в область таможенного дела; выдачу свидетельств и разрешений на право деятельности в определенных сферах таможенного дела; осуществление таможенного оформления и контроля; классификацию товаров в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, определение страны проис-

хождения и таможенной стоимости перемещаемых через таможенную границу страны товаров и транспортных средств; взимание таможенных платежей; борьбу с правонарушениями в области таможенного дела; консультативные услуги для участников внешнеэкономической деятельности.

Осуществление операций по внешнеэкономической деятельности является одной из основных задач Центрального банка Российской Федерации (Банк России). Банк России устанавливает правила осуществления расчетов и проведения банковских операций; управляет золотовалютными резервами; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения своих функций; устанавливает официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами²²⁷.

Реализацией государственной политики, организацией межведомственной координации и взаимодействия, выполнением специальных и контрольных функций в области государственной безопасности занимается Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК России). В рамках своей компетенции полномочиями по регулированию и контролю в установленных сферах деятельности наделены Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространспортнадзор), Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).

На региональном уровне внешнеторговая деятельность осуществляется в соответствии с установленными Конституцией РФ полномочиями. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеторговой деятельности относится:

- проведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также с согласия Правительства РФ с органами государственной власти иностранных государств;

²²⁷ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 25.11.2009 г.).

-
- содержание своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
 - открытие представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
 - осуществление формирования и реализации региональных программ внешнеторговой деятельности;
 - информационное обеспечение внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации;
 - создание страховых и залоговых фондов в области внешнеторговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

Полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области внешнеторговой деятельности разграничены в Законах РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»²²⁸ и др.

§2. Основные направления внешнеэкономической политики государства

Основные направления внешнеэкономической политики государств на современном этапе – либерализация и протекционизм.

На разных стадиях развития общества в зависимости от конкретно-исторических условий преобладала та или иная внешнеторговая политика. В эпоху первоначального накопления капитала типичной внешнеторговой политикой был протекционизм – государственная политика защиты внутреннего рынка и национальных производителей от иностранной конкуренции и поощрения экспорта отечественной продукции. В этот период он играл весьма прогрессивную роль, содействуя быстрому росту промышленности, накоплению национального капитала и развитию экономики в целом.

²²⁸ Федеральный закон от 8.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 03.11.2010 г.); Федеральный закон от 04.01.1999 №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

После промышленного переворота Англия, ставшая экономическим лидером, могла не опасаться конкуренции со стороны импортных товаров. Она стремилась к завоеванию новых рынков сбыта для своей продукции и перешла от протекционизма к фритредерству (свободной торговле). Это была либеральная политика, которая предусматривала беспрепятственное развитие внешней торговли на основе взаимодействия спроса и предложения. Вслед за Англией во второй половине XIX в. к свободной торговле повернули и другие страны.

В XX в. вновь стали применяться протекционистские меры. Протекционизм стал более агрессивным. Его возрождению способствовали Первая и Вторая мировые войны, а также «великая депрессия» 1929–1933 гг. Некоторые государства стремились преодолеть негативное воздействие внешнеэкономических связей на развитие национальных экономик и, используя изоляцию от мирового рынка, решить стоящие перед ними проблемы. Импортные товары стали облагаться высокими пошлинами для ограничения проникновения конкурирующей продукции на внутренний рынок и поддержания монопольно высоких цен на отечественные товары.

После Второй мировой войны ситуация изменилась. Международные экономические отношения стали рассматриваться как важнейший фактор экономического роста. Бурное развитие международной торговли, усложнение ее структуры, переплетение с другими формами межгосударственных связей привели к преобразованию механизма регулирования внешнеэкономической деятельности, появлению новых и трансформации традиционных мер и инструментов внешнеторговой политики. Во внешнеэкономической политике государств вновь проявляется тенденция к либерализации. Либерализация направлена на создание благоприятных условий для внешней торговли путем сокращения величины и количества тарифных и нетарифных барьеров.

Вместе с тем, хотя послевоенный период характеризуется формированием долговременной тенденции к либерализации, ни одна из стран мира не отказалась полностью от применения тех или иных протекционистских мер.

Для современной внешнеэкономической политики государств характерно сочетание либерализации и протекционизма. Оба направления с течением времени трансформируются и приобретают новые черты и особенности.

В наши дни процесс либерализации внешнеторговой деятельности осуществляется на разных уровнях:

- между отдельными странами во взаимной торговле: обоюдное снижение пошлин, согласование технических требований к маркировке, упаковке, взаимное признание сертификатов качества и пр.;
- внутри интеграционных экономических группировок;
- на многосторонней основе в рамках Всемирной торговой организации²²⁹.

Согласованность действий разных стран по многосторонней либерализации внешнеторгового обмена возрастает. Этот процесс находит отражение в унификации правил и условий применения пошлин, снижении уровня таможенного обложения и др. Кроме того, либерализация охватывает в настоящее время не только тарифное регулирование торговли товарами, но и другие сферы (например, международное движение капитала, международную передачу технологий, валютные отношения).

Современный протекционизм проявляется в разных формах. Селективный протекционизм направлен против отдельных стран или конкретных товаров (например, развитые страны применяют протекционистские меры против экспорта промышленных товаров из развивающихся стран). Отраслевой протекционизм защищает определенные отрасли (прежде всего, сельское хозяйство). Коллективный протекционизм проводится объединениями стран (региональными интеграционными группировками) в отношении государств, в них не входящих. Открытый протекционизм связан с применением тарифных и нетарифных барьеров; скрытый протекционизм осуществляется методами внутренней экономической политики. Можно также выделить «наступательный» и «защитный» протекционизм в зависимости от того, какая сторона ввела ограничивающие внешнюю торговлю меры.

Протекционистские барьеры лоббируются теми группами производителей, предпринимателей или населения, которые выигрывают от их введения. Доводы в пользу применения протекционистских мер могут быть самыми разными: обеспечение экономической безопасности страны, поддержка отечественных производителей социально значимой продукции, ликвидация зависимости от поставок определенных товаров; укрепление обороноспособности и достижение военно-политической неуязвимости; защита национальной промышленности (в развивающихся странах) или отдельных новых отраслей (в развитых странах) и др. Противники протекционизма го-

²²⁹ До 1 января 1995 г. – в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ).

воят о сохранении неэффективного производства, о росте цен на отечественные товары и услуги без улучшения их качества и т.п.

Споры среди экономистов и политиков о преимуществах протекционизма или свободной торговли имеют вековую традицию и в какой-то мере продолжают в наши дни. Для определения целесообразности применения тех или иных мер необходима оценка их эффективности и рассмотрение альтернативных вариантов.

Оценивать результативность проведения мер внешнеторговой политики в зависимости от достижения макроэкономической эффективности предложил французский экономист М. Алле²³⁰. По его мнению, эффективной является экономика, находящаяся в состоянии равновесия. Предполагается, что все направления внутренней и внешней экономической политики взаимосвязаны, а временное нарушение равновесия из-за действия одного из них (монетарной, фискальной или протекционистской внешнеторговой политики) корректируется встречным действием другого. Эффективность регулирования внешнеторговой деятельности предлагается оценивать по тому, насколько предпринятые государством меры продвинули национальную экономику к макроэкономическому равновесию.

§3. Методы и инструменты государственного регулирования внешнеторговых отношений

К методам государственного регулирования внешнеторговой деятельности относятся таможенно-тарифное регулирование, нетарифное регулирование, запреты и ограничения внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью, а также меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешнеторговой деятельности.

Основным методом регулирования внешней торговли товарами является таможенно-тарифное регулирование. Центральное место в нем занимает таможенный тариф. Таможенный тариф – это перечень ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу страны, и упорядоченных в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности. Товарная номенклатура представляет собой классификатор товаров, применяемый для государственного регулирования их экспорта и импорта.

²³⁰ Алле М. Экономика как наука. – М., 1995.

В связи с формированием таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в настоящее время осуществляется переход к использованию единого таможенного тарифа и единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности таможенного союза. Единый таможенный тариф – свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, ввозимым на единую таможенную территорию из третьих стран, систематизированный в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности таможенного союза²³¹. Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности таможенного союза основывается на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации и единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств. Она применяется для осуществления мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой и иных видов внешнеэкономической деятельности, ведения таможенной статистики. Использование унифицированного внешнеторгового товарного классификатора способствует стандартизации коммерческой и таможенной документации, облегчает перемещение товаров между государствами, позволяет упростить сбор и обработку статистических данных по международной торговле.

Традиционным инструментом государственного регулирования внешней торговли являются таможенные пошлины.

Таможенная пошлина – обязательный платеж в бюджет, взимаемый таможенными органами при ввозе или вывозе товаров.

По объекту обложения пошлины бывают ввозные, вывозные и транзитные.

Ввозные (импортные) пошлины, взимаемые с ввозимых в страну товаров, применяются весьма активно. Раньше ввозные пошлины выполняли в основном фискальную функцию. С их помощью значительно пополнялись доходы государственной казны. В современных условиях значимость ввозных пошлин для бюджета развитых стран существенно уменьшилась. (Например, если в XIX в. за счет импортных пошлин покрывалось до 50% бюджетных поступлений, то в настоящее время эта доля составляет несколько процентов.) Однако в развивающихся странах ввозные пошлины и сегодня обеспечивают весомую долю поступлений в государственный бюджет. В наши дни усилилась другая функция импортных пошлин – протекционистская.

²³¹ Единый таможенный тариф таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕТТ) (ред. от 19 декабря 2009 г.).

Во всех странах они являются средством защиты национальных производителей от иностранной конкуренции. Взимание пошлин с ввозимых товаров увеличивает их стоимость при реализации на внутреннем рынке страны-импортера, и соответственно повышается конкурентоспособность аналогичной отечественной продукции.

Вывозные (экспортные) пошлины, взимаемые с вывозимой из страны продукции, реже и спользуются во внешнеэкономической практике. Они могут применяться с фискальной целью для пополнения государственного бюджета. Другой целью введения экспортных пошлин может быть ограничение поставки на внешние рынки товаров, внутренние цены на которые ниже мировых. Но поскольку экспортная пошлина увеличивает стоимость отечественного товара на мировом рынке, то применять ее целесообразно только при наличии монопольного преимущества по данному типу продукции. Такая ситуация наблюдается на рынках сырьевых товаров: например, при экспорте кофе Бразилией или риса Таиландом. Кроме того, применение экспортной пошлины для ограничения вывоза того или иного товара за границу может использоваться как временная мера для предотвращения дефицита на внутреннем рынке.

В промышленно развитых странах экспортные пошлины применяются редко. Если они вводятся, то выполняют, как правило, не фискальную, а регулирующую функцию. Например, в Австрии взимается экспортная пошлина для ограничения вывоза из страны необработанной древесины. В данном случае целью является стимулирование национальной обрабатывающей промышленности, а не монопольное повышение цен или прямое сокращение использования редких ресурсов.

Транзитные пошлины взимаются с товаров, пересекающих таможенную территорию страны в режиме транзита и предназначенных для третьих стран. Они сдерживают перемещение товарных потоков и препятствуют нормальному функционированию международных экономических отношений. В условиях действия многосторонних торговых соглашений эти платежи практически не применяются. Они встречаются крайне редко и используются преимущественно как средство торговой войны. Для России транзитные пошлины становятся предметом согласования с ближним зарубежьем, поскольку «соседи» зачастую пытаются за счет их введения решить свои краткосрочные фискальные проблемы, игнорируя долгосрочные тенденции развития международных экономических связей.

Для оперативного регулирования ввоза и вывоза товаров могут применяться сезонные пошлины. Они используются для регулирования международной торговли сезонной продукцией, прежде всего

сельскохозяйственной. В нашей стране сезонные пошлины устанавливаются Правительством РФ. Срок их действия не может превышать шести месяцев в году.

В зависимости от способа взимания применяются следующие виды ставок пошлин:

- адвалорные, начисляемые в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;
- специфические, начисляемые в установленном размере за единицу облагаемого товара;
- комбинированные, сочетающие оба названных вида таможенного обложения.

Адвалорные пошлины обычно применяются к готовым изделиям, наукоемкой и машинотехнической продукции. Преимуществом адвалорных пошлин является то, что они поддерживают стабильный уровень защиты внутреннего рынка, отражая изменение цен. Определенные сложности связаны с оценкой налогооблагаемой базы – таможенной стоимости товара, поскольку она может изменяться под воздействием разных экономических и административных факторов (обменный курс, процентная ставка, таможенное регулирование и др.). Специфические пошлины часто взимаются развитыми странами с сельскохозяйственных товаров. Они также широко используются развивающимися странами. Специфические пошлины проще в администрировании, поскольку нет необходимости точно определять таможенную стоимость товара.

Ставки таможенных пошлин, как правило, являются едиными и не подлежат изменению в зависимости от лиц, перемещающих товары через таможенную границу, видов сделок и других факторов. Вместе с тем ставки ввозных пошлин зависят от торгово-политических отношений между государствами. Например, в отношении товаров, поставляемых странами, с которыми не заключены специальные торговые договоры или соглашения, ставки ввозных таможенных пошлин увеличиваются вдвое по сравнению со ставками, применяемыми к товарам, импортируемым из государств, торгово-политические отношения с которыми предусматривают режим наибольшего благоприятствования.

Как правило, при установлении уровня таможенного обложения действует принцип эскалации тарифа, предусматривающий рост ставок пошлин по мере увеличения степени обработки товара. Минимальными пошлинами облагаются сырье и материалы, максимальными – продукция высокой степени переработки (готовые изделия).

Довольно активно используемым инструментом внешнеторгового регулирования являются тарифные льготы (тарифные преференции). Тарифная льгота (преференция) – это предоставляемая на условиях взаимности или в одностороннем порядке льгота в отношении товара, перемещаемого через таможенную границу в виде возврата ранее уплаченной пошлины, освобождения от оплаты пошлиной, снижения ставки пошлины, установления тарифных квот на преференциальный ввоз (вывоз) товара.

В нашей стране от пошлины освобождаются транспортные средства, осуществляющие международные перевозки грузов, багажа и пассажиров, и имущество, необходимое для их нормальной эксплуатации на время следования; товары, ввозимые или вывозимые представителями иностранных государств; российская и иностранная валюта, ценные бумаги в соответствии с законодательными актами Российской Федерации; товары, перемещаемые через таможенную границу физическими лицами и не предназначенные для производственной или иной коммерческой деятельности; товары, ввозимые или вывозимые в благотворительных целях по линии международных организаций и правительств, в качестве гуманитарной помощи, а также в целях ликвидации последствий аварий и катастроф, стихийных бедствий и др.²³²

К таможенным преференциям относятся тарифные квоты, под которыми понимается установление пониженных ставок ввозных таможенных пошлин на определенное количество товара, ввозимого на таможенную территорию страны в течение определенного времени. В нашей стране тарифные квоты устанавливаются на преференциальный ввоз сельскохозяйственных товаров, аналоги которых производятся в России (кожа, эфирные масла, хлопок-сырец, лен-сырец и др.). Объем тарифной квоты не может превышать разницу между объемом внутреннего потребления такого товара и объемом производства аналогичного российского товара. Целями введения тарифных квот являются стимулирование сельскохозяйственного производства, обеспечение необходимого объема потребления сельскохозяйственных товаров на территории страны, а также содействие развитию международной торговли.

Для стимулирования развития торгово-политических отношений с отдельными государствами допускается предоставление таможенных преференций в виде освобождения от уплаты ввозных таможенных пошлин, а также снижения ставок ввозных таможенных пошлин

²³² Закон РФ от 21.05.1993 №5003-1 «О таможенном тарифе» (в ред. от 28.06.2009 г.).

в отношении товаров государств, образующих вместе с Российской Федерацией зону свободной торговли или таможенный союз. Такие же преференции предоставляются в отношении товаров из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций России. Система преференций пересматривается Правительством РФ не реже одного раза в пять лет.

В целях защиты экономических интересов страны к ввозимым товарам могут временно применяться особые пошлины:

- компенсационные пошлины, взимаемые в случае ввоза товаров, при производстве которых прямо или косвенно использовались субсидии;

- антидемпинговые пошлины, которые применяются в случае ввоза на таможенную территорию страны товаров по цене более низкой, чем их цена в экспортирующей стране²³³.

По состоянию на июнь 2010 г. против товаров российского происхождения антидемпинговые меры использовали страны ЕС (8), США (8), Китай (6), Украина (5), Мексика (4), Австралия, Аргентина, Бразилия, Индонезия, Канада, Перу, Таиланд, Турция (по 1–3 меры)²³⁴.

Особые виды пошлин применяются в соответствии с нормами международного права либо в одностороннем порядке (в целях защиты от ущерба, нанесенного национальной промышленности в результате недобросовестной конкуренции со стороны торгового партнера), либо как ответная мера на дискриминационные действия, ущемляющие интересы страны, со стороны других государств и их союзов. Введению особых пошлин обычно предшествует государственное расследование конкретных случаев злоупотребления положением на рынке со стороны торгового партнера. В процессе расследования проводятся двусторонние консультации и переговоры, предпринимаются попытки разрешить разногласия политическим путем. Введение особой пошлины становится крайним средством, когда все остальные способы урегулирования торговых разногласий исчерпаны.

В связи с формированием таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана Межгосударственный совет ЕврАзЭС (высший орган таможенного союза) принял в ноябре 2010 г. Соглашение о

²³³ Федеральный закон от 08.12.2003 №165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (в ред. от 30.12.2006 г.).

²³⁴ Доступ российских товаров, услуг и инвестиций на зарубежные рынки. – М.: Минэкономразвития России, 2010. – С. 5.

порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода²³⁵.

В настоящее время в Российской Федерации наметились определенные изменения в подходе к таможенно-тарифному регулированию. Его задачами на современном этапе становятся:

- поддержка конкурентоспособности продукции отечественных предприятий на внутреннем рынке;
- повышение модернизационной и инновационной составляющей российской экономики;
- поддержание инвестиционной привлекательности отраслей или производств;
- рационализация структуры экспорта и импорта;
- повышение конкурентоспособности российского экспорта;
- интеграция в единую систему таможенно-тарифного регулирования таможенного союза.

1 июля 2010 г. вступил в силу Таможенный кодекс таможенного союза²³⁶, нормы которого в Российской Федерации имеют прямое действие. Нормы Таможенного кодекса Российской Федерации²³⁷ до его отмены действуют в части, не противоречащей Таможенному кодексу таможенного союза.

Основные направления таможенно-тарифной политики на 2009 – 2011 гг. включают:

- применение принципа эскалации таможенного тарифа, дифференциацию ставок таможенных пошлин в зависимости от степени переработки и назначения товара²³⁸;
- усиление регулирующей функции таможенного тарифа, обеспечение рациональной защиты внутренних рынков при помощи тарифных инструментов;

²³⁵ Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 19.11.2010 №59 «О международных договорах в сфере применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС».

²³⁶ Приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 г. №17 (в ред. от 16.04.2010 г.); Таможенный кодекс таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

²³⁷ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 №61-ФЗ (в ред. 28.11.2009 г.).

²³⁸ Исключение составит снижение ставок ввозных пошлин на высокотехнологическое оборудование и высококачественную продукцию, не имеющую отечественных аналогов.

-
- отказ от необоснованных ограничений российского экспорта за счет оптимизации применения вывозных таможенных пошлин;
 - адаптация инструментов таможенно-тарифной политики к условиям таможенного союза, а также зон свободной торговли (СНГ, ЕвразЭС);
 - оптимизация национальной системы тарифных преференций;
 - последовательное сокращение тарифных льгот;
 - обеспечение стабильности и прозрачности мер таможенно-тарифного регулирования.

По мнению представителей Минэкономразвития, указанные направления таможенно-тарифной политики России не будут противоречить правилам ВТО. Средневзвешенная ставка ввозных пошлин будет постепенно снижаться. В 2009 г. она составит 12,1%, в 2010 г. – 11,4%, в 2011 г. – 10,5%²³⁹.

Основные направления таможенно-тарифной политики на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг. подготовлены в соответствии с положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2020 г., Внешне-экономической стратегией РФ до 2020 г. Предусматривается, что приоритеты таможенно-тарифной политики будут определяться задачами содействия развитию российской экономики и формированию единого экономического пространства России, Казахстана и Белоруссии.

Таможенно-тарифное регулирование является важной составляющей внешнеэкономической политики любого государства, однако начиная с последней трети XX в. все большее распространение среди инструментов регулирования международной торговли получают нетарифные ограничения. На VII Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран (1983 г.) было подчеркнуто, что нетарифные барьеры «представляют собой наиболее эффективное орудие дискриминации и блокирования доступа к рынкам. Для этих барьеров характерны изощренность, разнообразие, и они с трудом поддаются выявлению. Они включают огромное число протекционистских приемов, по подсчетам ЮНКТАД, почти 700, начиная от правительственных субсидий, количественных ограничений, введения санитарных и технических норм и кончая преднамеренным

²³⁹ Время новостей. 2008. 19 февраля // Российская бизнес-газета. 2008. 26 февраля.

усложнением административных процедур»²⁴⁰. В настоящее время нетарифные ограничения применяются в отношении 17% импорта развитых стран, почти 40% импорта развивающихся стран. В июне 2010 г. Минэкономразвития России зафиксировало 97 ограничительных мер, применяемых 22 иностранными государствами в отношении российских товаров. Больше всего нетарифных барьеров используется применительно к металлопродукции, минеральным удобрениям, химической и сельскохозяйственной продукции²⁴¹.

Наиболее часто применяемые инструменты прямого нетарифного регулирования – это квоты и лицензии. Квота — количественное ограничение экспорта или импорта конкретного товара в стоимостном или физическом выражении на определенный период времени (год, квартал и т.п.).

Экспортные квоты вводятся либо в соответствии с международными стабилизационными соглашениями, устанавливая долю каждой страны в общем объеме экспорта (ОПЕК), либо ограничивают вывоз из страны дефицитных на внутреннем рынке товаров. Импортные квоты применяются для защиты местных производителей, достижения равновесия торгового баланса, регулирования внутреннего рынка или в качестве ответной меры на торговую дискриминацию со стороны других государств. Глобальные квоты вводятся на общий объем импорта конкретного товара на определенный период времени без указания страны назначения (для обеспечения необходимого уровня внутреннего потребления). Индивидуальные квоты, или контингенты, вводятся на импорт или экспорт товаров из определенных стран на основе двухсторонних соглашений. Сезонные квоты устанавливаются на ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции для защиты внутреннего рынка.

Лицензия – специальное разрешение на проведение внешнеторговых операций, выдаваемое государственными органами на определенный период времени. Лицензирование регулирует экспорт и (или) импорт отдельных товаров в установленных количествах. Оно может быть связано с процессом квотирования или использоваться как самостоятельное средство регулирования внешней торговли. Наибольшее распространение получили генеральные лицензии, которые представляют собой разрешения на ввоз или вывоз товаров на опреде-

²⁴⁰ Кастро Ф. Экономический и социальный кризис мира. Доклад, представленный VII Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран. – Гавана, 1983. – С. 81.

²⁴¹ Доступ российских товаров, услуг и инвестиций на зарубежные рынки. – М.: Минэкономразвития России, 2010.

ленный срок без ограничения количества сделок. Разовая лицензия выдается конкретной фирме для осуществления экспортной или импортной операции с указанием объема, наименования товара и времени (сроком до 12 месяцев). Временной мерой в целях мониторинга динамики экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров являются автоматические лицензии – разрешения на ввоз и (или) вывоз этих товаров, которые выдаются без ограничений любым участникам внешнеторговой деятельности на основании представленных заявлений. Ограничение внешнеторговой деятельности может осуществляться путем предоставления организациям исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров на основе лицензии.

В России лицензирование в сфере внешней торговли устанавливается в следующих случаях:

- введение временных количественных ограничений экспорта или импорта отдельных видов товаров;
- реализация разрешительного порядка экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду и др.;
- предоставление исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;
- выполнение РФ международных обязательств.

Перечни лицензируемых товаров (работ, услуг) устанавливаются федеральным законодательством. С 1 января 2010 г. вступило в силу заключенное странами – членами таможенного союза Соглашение о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами. В нем определен порядок выдачи лицензий и разрешений на экспорт и (или) импорт включенных в единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз участниками таможенного союза в торговле с третьими странами.

Условия выдачи лицензий могут быть различными. Существует несколько методов распределения лицензий: открытый конкурс (аукцион) – наиболее справедливый способ, при котором лицензию получает фирма, которая платит максимальную сумму за право ввоза товара; метод явных предпочтений – государство закрепляет лицензию без конкурса за компанией, пользующейся определенными льготами (например, за наиболее авторитетной фирмой в данной сфере); затратный метод – государство предоставляет лицензии фирмам, имеющим большее количество производственных мощностей или работников.

Разновидностью количественных барьеров являются «добровольные» ограничения экспорта. Они предполагают обязательство одного из торговых партнеров ограничить экспорт какого-либо товара. Такие соглашения навязываются экспортеру под угрозой санкций (например, повышение ставок тарифа и ли закрытие рынка для страны-экспортера). Наибольшее распространение эти ограничения получили во взаимоотношениях США и Японии, ЕС и развивающихся стран и др. Между Российской Федерацией и Европейским сообществом заключены соглашения, предусматривающие ограничения экспорта ряда российских товаров в страны ЕС.

В Законе «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности»²⁴² отмечено, что импорт и экспорт товаров осуществляется без количественных ограничений. В исключительных случаях Правительство РФ может устанавливать следующие барьеры: временные ограничения или запреты экспорта продовольственных или иных существенно важных товаров для предотвращения критического недостатка на внутреннем рынке; ограничения импорта сельскохозяйственных товаров или водных биологических ресурсов. Так, из-за значительного снижения урожайности зерновых, вызванного аномальными погодными условиями, с 2 января по 30 июня 2011 г. введен временный запрет на вывоз с территории РФ пшеницы и меслина, ячменя, ржи и кукурузы²⁴³. Целью введения данной меры является недопущение дефицита зерна и роста цен на него на внутреннем рынке.

Применение количественных ограничений носит недискриминационный характер, т.е. они применяются вне зависимости от страны происхождения товара.

Весьма многочисленная категория инструментов нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности связана с выполнением таможенных или административных формальностей. К ним можно отнести:

- импортные налоги и сборы (например, пограничный налог; портовый сбор; гербовый сбор; сборы, связанные с оформлением документов, досмотром и проверкой качества товара на таможне и т.п.);

²⁴² Федеральный закон от 8.12.2003 №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 03.11.2010 г.).

²⁴³ Постановление Правительства РФ от 20.10.2010 г. №853 «О введении временного запрета на вывоз некоторых видов сельскохозяйственных товаров с территории Российской Федерации».

- импортный депозит – денежный залог, который импортер должен внести в уполномоченный банк перед закупкой товара;
- стандарты и нормы (сертификация ввозимых товаров и услуг);
- требования к упаковке и маркировке («экологически дружелюбная» упаковка, экомаркировка, возможность утилизации и вторичной переработки упаковки).

С 1 июня 2010 г. вступил в действие пакет законов²⁴⁴ о ратификации соглашений по таможенному союзу. Соглашения унифицируют санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные правила, а также правила оценки подтверждения соответствия продукции и др. В ноябре 2010 г. заключено Соглашение «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации»²⁴⁵, предусматривающее, что стороны проводят согласованную политику в области технического регулирования. В технических регламентах таможенного союза устанавливаются требования к продукции и связанным с ними процессам производства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также правила идентификации, формы и процедуры оценки (подтверждения) соответствия. В них также могут содержаться требования к терминологии, упаковке, маркировке, санитарные, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные требования и процедуры.

Косвенными мерами регулирования являются валютные ограничения, налоговые льготы и др. Валютные ограничения – это регламентация операций резидентов и нерезидентов с валютой и валютными ценностями (например, введение правил регулирования переводов и платежей за границу: вывоза капитала, репатриации прибыли; ограничения на осуществление сделок с рядом стран и т.п.). Экспортерам определенных видов продукции предоставляются налого-

²⁴⁴ Федеральный закон от 19.05.2010 №93-ФЗ «О ратификации Соглашения таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам»; Федеральный закон от 19.05.2010 №100-ФЗ «О ратификации Соглашения таможенного союза по санитарным мерам»; Федеральный закон от 19.05.2010 №96-ФЗ «О ратификации Соглашения об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории таможенного союза»; Федеральный закон от 19.05.2010 №99-ФЗ «О ратификации Соглашения таможенного союза о карантине растений» и др.

²⁴⁵ Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 18.11.2010 г. «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации».

вые льготы: освобождение от уплаты налогов, отсрочка их платежа, налоговые скидки.

К нетарифным барьерам можно также отнести запрет на импорт определенных видов товаров при наличии аналогов местного производства; предписание о содержании доли отечественного сырья в готовой продукции; формирование системы национальных транспортных тарифов в интересах отечественных производителей и экспортеров; закрытие некоторых портов и железнодорожных станций для иностранных продавцов и др.

В системе мер государственного регулирования внешней торговли особое место занимают запреты и ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью.

К запретительным мерам относятся экономические санкции – преднамеренная приостановка или угроза приостановки сложившихся внешнеэкономических отношений, инициированная правительством или международным сообществом. Их задачей является воздействие на проводимую лидером какой-либо страны политику. Для обоснования введения санкций декларируются, например, такие цели, как борьба с терроризмом, наркотиками, предотвращение «гуманитарной катастрофы», борьба с тоталитарным режимом. Санкции рассматриваются либо как альтернатива военным действиям, либо как дополнение к ним. Экономические санкции могут быть односторонними или многосторонними. Второй вариант осуществляется под эгидой международных организаций (Организация Объединенных Наций (ООН)).

Несмотря на то, что санкции нацелены на внешнеполитические отношения, они реализуются посредством ограничения внешнеэкономических отношений, как торговых, так и финансовых. Введение санкций непосредственно связано с прекращением или ограничением в той или иной степени экспорта и импорта товаров и услуг. Однако набор инструментов санкций гораздо шире: это и ограничение кредитования, инвестиций, доступа к различным видам телекоммуникаций, транспорта.

В Законе «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности»²⁴⁶ предусмотрено принятие запретов и ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью, если это необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом ООН, для поддержания равновесия платежного баланса страны или в связи с

²⁴⁶ Федеральный закон от 8.12.2003 №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 03.11.2010 г.).

мерами валютного регулирования. В Законе также содержится положение о возможности введения затрагивающих внешнюю торговлю товарами мер, не носящих экономического характера, исходя из национальных интересов страны. Эти меры вводятся, если они необходимы:

- для охраны жизни или здоровья граждан, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- для предотвращения истощения невозполнимых природных ресурсов;
- для защиты культурных ценностей;
- для выполнения международных обязательств Российской Федерации и т.д.

Внешнеторговые ограничения могут быть связаны с осуществлением экспортного контроля²⁴⁷. В настоящее время происходит дифференциация стран по степени доступа к высоким технологиям. Экспортный контроль распространяется в основном на стратегически важные технологии и новые товары. На уровне компаний он ориентирован на проведение конкурентно-профилактических мероприятий и на борьбу с промышленным шпионажем.

К инструментам государственного регулирования следует отнести также меры, содействующие развитию внешнеторговой деятельности. Основными направлениями государственной поддержки внешней торговли в Российской Федерации являются: кредитование участников внешнеторговой деятельности; обеспечение функционирования систем гарантий и страхования экспортных кредитов; организация торговых выставок и ярмарок, специализированных симпозиумов и конференций и участие в них; проведение кампаний по продвижению российских товаров, услуг интеллектуальной собственности на мировые рынки.

Кредитование участников внешнеторговой деятельности осуществляется на льготных условиях. Льготное кредитование предполагает в первую очередь поддержку экспортеров:

- установление пониженных ставок по экспортному кредиту;
- увеличение сроков кредитования;
- предоставление долгосрочных кредитов на развитие экспортного производства;

²⁴⁷ Федеральный закон от 18.07.1999 №183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ред. от 07.05.2009 г.).

-
- создание специальных организаций (банков и фондов), предоставляющих кредит для реализации продукции, требующей долгосрочного финансирования;
 - развитие форм смешанного кредитования, основанных на использовании государственных и частных финансовых средств;
 - рефинансирование части экспортных кредитов, предоставленных коммерческими банками;
 - субсидирование разницы между льготной и текущей рыночной ставкой по кредитам.

Предоставление кредитов импортерам происходит в форме целевых финансовых и товарных кредитов, которые должны быть и использоваться для закупки определенной продукции у фирмы-экспортера.

Другим средством поддержки экспорта являются государственное страхование и гарантирование экспортных кредитов для обеспечения защиты от рисков, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Коммерческие и политические риски весьма разнообразны. К ним относятся:

- риск неплатежа иностранного партнера, задержка платежа, банкротство;
- изменения в налоговой системе, таможенном регулировании и лицензировании;
- изменения рыночной конъюнктуры, колебания курсов валют;
- общенациональные забастовки, резкие изменения политической обстановки, гражданские волнения, военные действия, арест имущества по требованию властей, национализация, экспроприация собственности и т.п.

Страхование осуществляется через государственные и частные страховые компании; экспортно-импортные банки, уполномоченные специализированные банки и организации.

К мерам поддержки национальных производителей и экспортеров относится также создание благоприятных условий на внешних рынках, информационное, консультационное, маркетинговое, техническое и дипломатическое содействие.

Согласно Закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» создается система внешнеторговой информации, которая включает в себя следующие сведения:

- о российских лицах и об иностранных лицах, осуществляющих внешнеторговую деятельность на российском рынке;
- о российских лицах и об иностранных лицах, получивших квоты и лицензии;
- о международных торговых договорах и об иных договорах Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;

- о российском и иностранном законодательстве в области внешнеторговой деятельности;
- о деятельности торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах;
- о деятельности Российского экспортно-импортного банка и других организаций, оказывающих услуги по кредитованию и страхованию в области внешнеторговой деятельности;
- о таможенной статистике внешней торговли Российской Федерации;
- о конъюнктуре на внешних рынках по основным товарным группам;
- о законодательстве Российской Федерации в области технического регулирования;
- о правонарушениях в области внешнеторговой деятельности;
- о перечне товаров, ввоз которых на территорию Российской Федерации или вывоз которых с ее территории запрещен и др.

Торговые представительства за рубежом могут по просьбе российских предприятий проводить маркетинговые исследования, консультации по вопросам законодательства; содействовать урегулированию торговых споров, организации визитов и проведению деловых встреч и т.п.

В нашей стране предоставить информацию участникам внешнеэкономической деятельности могут Торгово-промышленная палата РФ²⁴⁸, Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт, банки, общественные организации, международные объединения.

Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 19 ноября 2010 г.²⁴⁹ утверждена Концепция создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли таможенного союза, целью создания которой являются: обеспечение эффективного регулирования внешней и взаимной торговли на таможенной территории таможенного союза, а также осуществление таможенного, налогового, транспортного и других видов государственного контроля с использованием информационных телекоммуникационных технологий при перемещении товаров и транспортных средств через

²⁴⁸ Торгово-промышленная палата РФ (ТПП РФ) – негосударственная, некоммерческая организация. Задачами деятельности ТПП РФ, в частности, являются установление и развитие связей с иностранными партнерскими организациями и деловыми кругами, а также международными организациями бизнеса; продвижение товаров и услуг российских предприятий на внутреннем и внешнем рынках; формирование позитивного имиджа российских производителей товаров и услуг и др.

²⁴⁹ Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 19.11.2010 г. №60 «О Концепции создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли таможенного союза и первоочередных мерах по ее реализации».

таможенную границу. Ожидается, что создание данной системы приведет к единообразному применению мер тарифного и нетарифного регулирования, специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на таможенной территории таможенного союза; обеспечению единого торгового режима в отношении третьих стран; своевременному и обоснованному взысканию и уплате налогов и таможенных пошлин; централизованному учету и контролю применения льгот, лицензий, квот, санитарных и ветеринарных сертификатов, обеспечению руководства государств-членов всеми видами статистического наблюдения и анализа внешней и взаимной торговли таможенного союза.

Государственная организационная, информационная и консультационная поддержка национальных предприятий осуществляется во всех странах. Так, в Японии действует созданная на средства государственного бюджета полуправительственная организация «Джетро», функциями которой являются: сбор и обработка информации о внешних рынках; организация деловых контактов, пропаганда японских товаров; научно-техническое содействие на стадии разработки и производства экспортных товаров. Во Франции служба поддержки внешней торговли предоставляет участникам внешнеэкономической деятельности коммерческую и отраслевую информацию, оказывает услуги по изучению рынков; оценивает динамику спроса; анализирует экспортный потенциал фирм; занимается рекламой и выпуском каталогов.

Таким образом, в современных условиях в распоряжении государства имеется целый арсенал разнообразных средств регулирования внешней торговли. Выбор конкретных инструментов и мер, их сочетание во внешнеэкономической политике зависят от множества факторов, определяющих приоритеты экономического развития страны.

Учебное издание

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Под редакцией
И.Н. Мысляевой, Н.П. Кононковой

Редакторы *Т.М. Ильенко, Л.В. Кутукова*
Художественный редактор *Ю.М. Добрянская*
Дизайн обложки *Г.Ф. Кононкова*
Подготовка макета переплета *В.А. Чернецов*

Подписано в печать 27.12.2010.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Офсетная печать.
Усл. печ. л. 27,5. Уч. изд. л. 25,6.
Тираж 500 экз. Изд. № 9365. Заказ №

Ордена «Знак Почета»
Издательство Московского университета.
125009 Москва, Б. Никитская, 5/7.
Тел.: (495) 629-50-91. Факс: (495) 697-66-71.
E-mail: secretary-msu-press@yandex.ru

(495) 939-33-23(495); 939-34-93 (*отдел реализации*).
Москва, ул. Хохлова, 11 (Воробьевы горы, МГУ)
E-mail: izd-mgu@yandex.ru. Тел.
Сайт Издательства МГУ www.msu.ru/depts/msupubl2005

Отпечатано в ФГУП «ПИК ВИНТИ».
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.
Тел.: 554-21-86.