

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.Д.Нестерова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Калининград  
1997

КАЛИНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.Д.Нестерова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Курс лекций

Калининград  
1997

А.Д. Нестерова. Государственное регулирование экономики: Курс лекций / Калинингр. ун-т. - Калининград, 1997. - 63 с. - ISBN 5-88874-019-5.

Курс лекций разработан на кафедре экономики и управления хозяйством для студентов экономического факультета специальности “Менеджмент” в соответствии со стандартом и планом по этой специальности, утвержденным УМО ГАУ.

Рассматриваются проблемы эволюции государственного вмешательства в экономику, инструменты государственного регулирования; конкретные вопросы экономической политики на примере разных стран. Отражены проблемы государственной экономической политики в России.

Печатается по решению редакционно-издательского Совета Калининградского государственного университета.

Рецензент - канд. экон. наук, доцент Калининградского технического университета Н.П. Гребенкин.

Антонина Дмитриевна Нестерова

**Государственное регулирование экономики**

Курс лекций

Лицензия №020345 от 27.12.1991 г.

Редактор Н.Н.Мартынюк.

Подписано в печать 11.12.96 г. Формат 60x90 1/16.

Бум. для множит. аппаратов. Ризограф.

Усл. печ. л. 4,0. Уч.-изд. л. 4,5. Тираж 200 экз. Заказ

Калининградский государственный университет,  
236041, Калининград обл., ул. А.Невского, 14.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
<b>Тема 1.</b> Государственное регулирование экономики: сущность, цели, методы (1, 2, 3, 4, 5, 20, 24, 32, 41) *	5
<b>Тема 2.</b> Государственное предпринимательство и государственная собственность как инструменты государственного регулирования (7, 39, 46, 47) ...	11
<b>Тема 3.</b> Государственная поддержка конкурентной среды (9, 16, 23, 31, 40, 47) .....	16
<b>Тема 4.</b> Государственная финансовая политика (3, 5, 6, 10, 28, 33, 34, 50) ....	25
<b>Тема 5.</b> Денежно-кредитный механизм государственного регулирования экономики (3, 6, 13, 18) .....	32
<b>Тема 6.</b> Государственное регулирование и пути реализации промышленной политики (3, 26, 30, 42, 45, 49) .....	37
<b>Тема 7.</b> Государственная научно-техническая политика (3, 17, 23, 37, 42) ....	42
<b>Тема 8.</b> Государственная региональная политика (3, 10, 19, 25, 27) .....	46
<b>Тема 9.</b> Государственная социальная политика (3, 8, 12, 14, 15, 17, 22, 35, 38, 43, 44, 49) .....	51
<b>Тема 10.</b> Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности (11, 21, 29, 36, 42, 49, 51) .....	56

---

\* В скобках дается ссылка на рекомендуемую к данной теме литературу, список которой находится к концу пособия.

## ВВЕДЕНИЕ

Учебный курс “Государственное регулирование экономики” является неотъемлемой частью экономической подготовки студентов специальности “Менеджмент”. Для вузов России это сравнительно новая дисциплина. Переход российской экономики от централизованно-управляемой, административно-командной, где государство всемогущий монополист и всеобщий координатор, к рыночной обуславливает актуальность изучения курса.

Современный мир - это мир смешанных экономик, где государство функционирует в положении партнера и конкурента частных фирм, с одной стороны, с другой - несет ответственность за нормальное функционирование рынка и поддержание правопорядка в экономике в целом. Роль государства тем самым не ограничивается выполнением функций “ночного сторожа”, а предполагает более широкое поле деятельности.

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

## **Тема 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ: СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ, МЕТОДЫ**

### **Вопросы по теме:**

1. Экономическая роль государства: исторический аспект.
2. Сущность государственного регулирования, цели и задачи.
3. Функции и инструментарий государственного регулирования.
4. Методы государственного регулирования.

Современная экономика представляет синтез рыночного механизма и элементов государственного регулирования.

Формы деятельности и объем деятельности государства в экономической сфере меняются с развитием общества, в частности с усложнением хозяйственных связей. В экономических концепциях всегда отводилось большое место исследованию экономической роли государства, его функциям в экономике.

Представители меркантилизма - первой экономической школы - стояли за активное вмешательство государства в экономику. Процесс первоначального накопления капитала, идеологами которого они являлись, не мог быть осуществлен без поддержки государства. Государство в законодательном порядке способствовало накоплению золота и серебра в стране, проводило политику в целях развития и защиты собственной промышленности.

Представители более позднего периода - физиократы - не разделяли мнения меркантилистов и выдвинули принцип *laissez faire*, означающий требование свободы, торговли в первую очередь. Главная забота государства, с точки зрения физиократов, - защита так называемого естественного права, основой которого является частная собственность.

Классическая школа политэкономии, развивавшаяся в эпоху промышленного переворота и выражавшая интересы промышленной буржуазии, подвергла пересмотру теории своих предшественников, в частности меркантилистов - идеологов торгового капитала. Ее представители в лице А.Смита и Д.Рикардо обособывали лозунг "экономической свободы" и высказывались за ограничения вмешательства государства в экономическую жизнь.

По мнению А.Смита, государство должно выполнять три обязанности:

- ограждать общество от насилия и вторжений других независимых обществ;
- ограждать по мере возможности каждого члена общества от несправедливости и угнетения со стороны других его членов, или установить хорошее отправление правосудия;
- создавать и содержать определенные общественные сооружения и учреждения, создание и содержание которых не может быть в интересах отдельных лиц или небольших групп, и затраты на которые не могут быть покрыты частными лицами.

Представители неоклассического направления, создавшие теорию рыночного равновесия и сформулировавшие закономерности оптимального режима хозяйствования, стояли на позициях саморегулирования рыночной системы. По-

мощь государства в функционировании экономики рассматривалась излишней, более того, вредной. В экономике, способной достичь как полного объема производства, так и полной занятости, вмешательство государства может только нанести вред ее эффективному функционированию. Логика неоклассиков приводила к заключению о том, что наиболее приемлемой является экономическая политика государственного невмешательства.

Однако экономические сдвиги конца XIX - начала XX века повлекли за собой развитие массового производства, увеличение товарных сделок, обострение конкуренции и заставили обратить внимание неоклассиков на возможные “сбои рынка”, с которыми он самостоятельно справиться не может. К причинам, вызывающим “сбои рынка”, относятся экстерналии, или внешние эффекты, необходимость создания общественных благ.

Это вынуждало к усилению поддерживающих и корректирующих мер государства. Задачей последнего стало создание соответствующей инфраструктуры, т.е. обеспечение системой институтов, правовых норм и общественных благ внутренней и внешней безопасности экономического развития, устойчивости национальной валюты. Такая инфраструктура нужна рыночному механизму для более эффективной его самореализации.

Первая и вторая мировые войны, породившие систему острых политических, социальных и экономических проблем, потребовали более активной роли государства в решении экономических проблем. Но главной причиной активизации государства явился экономический кризис 30-х годов, который окончательно подорвал доверие к саморегулирующим возможностям рыночной экономики.

Теоретически необходимость государственного регулирования экономики обосновал Дж. М. Кейнс, а опыт США при Ф. Рузвельте и в Германии при Гитлере подтвердил его тезис о том, что путем государственных расходов можно повернуть ход развития экономики в нужном направлении. Государственные заказы оживляли спрос, стимулировали занятость, давая и прибыли предпринимателям. Известный французский экономист Фитусси в этой связи писал, что в 30-х годах капитализм (рыночная экономика тоже) исчез и был заменен смешанной экономикой.

Кейнсианская модель государственного регулирования экономики показала свою эффективность не только в 30-е годы и во время второй мировой войны, но и в послевоенный период. Восстановление, перестройка и реконструкция народного хозяйства в 50-60-е годы были осуществлены при активной роли государства. Триумфом кейнсианства считаются 50-е - начало 70-х годов.

Но с середины 70-х годов начинаются контратаки на кейнсианство представителей либеральной мысли (М.Фридман, Ф.Хайек), завоевавшей умы государственных деятелей. Причинами тому послужили дефициты государственных бюджетов, ставшие хроническими, высокий уровень инфляции. К этому добавился нефтяной кризис 70-х годов.

Виновниками этих катаклизмов объявлялись кейнсианские рецепты государственного регулирования, обусловившие неимоверный рост государственных расходов, иждивенческой части населения. Создавалось политическое лобби для



урезания социальных расходов. А в обосновании государственного невмешательства главные позиции заняли представители неолиберализма, монетаризма и теории “экономики предложения”.

Объединяющей идеей этих направлений является вера в саморегулирующую возможность рыночной экономики. Возрождая идеи либералов классической школы, неолибералы экономическую роль государства сводят к созданию наиболее благоприятных условий функционирования рыночной экономики. Защищая тезис “конкуренция везде - где возможно, государство - где необходимо”, они сравнивают его с судьей на футбольном поле, который не играет непосредственно, а следит за соблюдением правил игры. Забота государства, следовательно, выработка порядка и правил игры и контроль за их соблюдением. Л.Эрхард, идеолог социального рыночного хозяйства, считал, что в задачу государства не входит непосредственное вмешательство, но ответственным за экономическую политику является исключительно государство. Монетаристы, в частности М.Фридман, считают, что в принципе существуют лишь два способа координации экономической жизни - централизованное руководство, сопряженное с принуждением, и добровольное сотрудничество индивидов - метод, которым пользуется рынок. Поэтому регулирующие функции монетаристы признают за рынком. Единственная сфера вмешательства государства - денежное обращение. Контроль за денежной массой в обращении, сохранение стабильности денег - первый приоритет нынешней экономической политики государства.

Сторонники теории “экономики предложения” считают, что государственное регулирование, если оно необходимо, должно иметь долгосрочный характер и ориентироваться на стимулирование предложения товаров, капиталов и факторов производства. В частности, для обеспечения устойчивого экономического роста рекомендуется регулирование предложения кредитных ресурсов посредством налоговой политики.

Таковы различные взгляды на экономическую роль государства. При всей их противоречивости и несовпадении можно определенно отметить: различия касаются форм и доли государственного вмешательства в экономику. Современный рынок невозможен без вмешательства государства. Рынку присущи антисоциальные действия и тенденции, приводящие к нарушению не только микро-, но и макропропорций, а следовательно, к финансовым, экономическим, энергетическим и другим кризисным явлениям и процессам. Опыт показал, что их ограничивают только государственные регуляторы.

Государственное регулирование в рыночном хозяйстве - целенаправленное воздействие государства на микро- и макроэкономические процессы развития экономики в целях поддержания ее стабильности или изменения в нужном обществе направлении. В системе мер государственного регулирования выделяют различные стороны - практическую и научную. Практический опыт - это совокупность конкретных мер по реализации государственного регулирования. Теоретический аспект - систематическое научное исследование мотивов, действий, мер, нацеленных на формирование наиболее эффективного развития национальной экономики. К научным подходам относится разработка моделей и прогно-

зов. Важной задачей научного аспекта является формирование экономического мышления.

Исходя из сущности, определяются цели государственного регулирования. Экономическая наука рассматривает на глобальном уровне основную, высшую цель регулирования и прикладные цели. В любой стране высшая цель должна сводиться к достижению максимального благосостояния всего общества. Но ее реализация возможна через достижение прикладных целей, к которым относятся:

- экономический рост;
- полная занятость;
- стабильность уровня цен и устойчивость национальной валюты;
- внешнеэкономическое равновесие.

В системе экономических целей обеспечение экономического роста считается ведущей конкретной задачей. Ее решение связывается с абсолютным и относительным увеличением ВВП.

С обеспечением экономического роста сопряжена другая важнейшая цель - удовлетворение требований полной занятости. Суть ее - достижение максимально возможного и в долгосрочном плане стабильного использования всего трудоспособного населения. Конкретно задача решается созданием новых рабочих мест и другими методами борьбы с безработицей. Комплекс этих мер в развитии страны принято называть политикой обеспечения занятости.

Стабильность уровня цен и национальной валюты - условие стабильности экономики. Поэтому достижение рассматриваемой цели является важнейшим ориентиром в действиях государства.

Решение трех перечисленных целевых задач означает достижение в рамках национального хозяйства относительного макроэкономического равновесия и создает более благоприятные условия для достижения внешнеэкономического равновесия. Оно поддерживается системой государственных мер в сфере международной торговли, межстранового движения капиталов, трудовых ресурсов, обеспечения сбалансированности платежного баланса.

Значимость и последовательность постановки целей в той или иной стране определяется разнообразными обстоятельствами внутреннего и внешнего порядка. Применительно к условиям России последовательность достижения рассмотренных целей может заметно отличаться от очередности, характерной для западных стран. Да и в самом составе целей есть определенная специфика, вызванная недостаточной зрелостью рыночных отношений.

В настоящее время российское правительство исходит из того, что его "сверхзадача" связана с финансовой стабилизацией, с сокращением темпов инфляции. Следующая важная проблема - создание стимулов для экономического оживления, прежде всего оживления инвестиционной активности. Проблема безработицы в текущем периоде пока не кажется столь опасной, поэтому она не выдвигается на первый план с точки зрения очередности целей (хотя ряд ученых и практиков так не считают). По разным мотивам правительство пока не вклю-

чает в число приоритетных целей достижения внешнеэкономического равновесия и природоохраны.

Определяя цели государственного регулирования на конкретно временном отрезке, государство сталкивается с проблемой взаимопротиворечивости целей. Поэтому сложнейшим вопросом государственного регулирования являются поиски оптимально гармоничной системы целей. Например, достижение полной занятости сопровождается усилением инфляционных тенденций, экономический рост и сохранение окружающей среды находятся в очевидном противоречии. Как показывает опыт развитых стран, самый разумный вариант - использование метода постоянного и мягкого волнообразного маневрирования. Попеременное частичное достижение каждой из противостоящих целей - оптимальный путь решения задач в национальных экономиках, близких к равновесному.

Исходя из целей, государственное регулирование выполняет важные функции в рыночной экономике. Рыночная экономика, основанная на частной собственности, не может функционировать без необходимой законодательной базы. Должна быть обеспечена неприкосновенность частной собственности, гарантированы соблюдение заключенных частных контрактов и защита граждан от произвола бюрократии. Поэтому важнейшей функцией государства является создание правовой основы функционирования и развития экономической системы. Это реализуется через законодательство о собственности, налогах, предпринимательстве, внешнеэкономической деятельности, антимонопольные законы и др. Государство должно создать такой экономический "фон", который обеспечил бы благоприятные условия для субъектов рыночной экономики.

Рыночный механизм сам по себе в "чистом виде" не позволяет своевременно выявлять преимущества стран в конкурентной борьбе, быстро концентрировать ресурсы для приоритетного развития соответствующих отраслей, ускоренной структурной перестройки промышленности. Это функция государственного регулирования экономики. Одна из главных функций государственного регулирования - активизация, интенсификация прежде всего инвестиционной, инновационной и предпринимательской деятельности, при обеспечении стабильности национальной валюты. Это достигается мерами финансовой, денежной и кредитной политики.

Функцией государственного регулирования является воздействие государства на распределение доходов в обществе. Как известно, рынок признает лишь один критерий распределения доходов - итог участия в конкуренции на рынке товаров и услуг, капиталов и рабочей силы. Поэтому справедливыми считаются как высокие доходы тех, кто преуспел в конкуренции, так и низкие тех, кто потерпел неудачу. Понадобилось определенное время, чтобы общество осознало и признало, что распределение доходов, справедливое с точки зрения рынка, несправедливо в общечеловеческом плане. Требуются и меры социальной защиты населения.

В теории и практике государственного регулирования важное место занимает инструментарий государственного регулирования. Одним из инструментов являются законодательные и правовые документы, издаваемые государством.

Здесь прежде всего имеется в виду промышленное и банковское законодательство, при помощи которого государство пытается поддерживать определенную структуру - степень монополизации рынка; тарифно-таможенные механизмы, очерчивающие границы национальных систем государственного регулирования; трудовое законодательство, регламентирующее условия и правила купли-продажи рабочей силы; наконец, различные государственные стандарты, регулирование условий эксплуатации окружающей среды.

Материальной базой и важным инструментом государственного регулирования являются государственная собственность и государственное предпринимательство. Государственная собственность используется в качестве базы для достижения как долгосрочных, так и конъюнктурных, антициклических целей государственного регулирования. К числу структурных целей относятся освоение капиталоемких и рискованных направлений НТП, решение ряда региональных задач (освоение неразвитых территорий, строительство новых и перевод уже существующих предприятий в депрессивные районы).

Государственная собственность используется для регулирования социальных процессов. Инструментами государственного регулирования выступают финансовая, денежно-кредитная, промышленная, структурная и научно-техническая политика. С помощью последних (промышленной, структурной и научно-технической) обеспечивается стимулирование и достижение экономического роста, макроэкономической сбалансированности.

Социальная политика и внешнеэкономическое регулирование являются мерами государственного регулирования, не уступающими по значимости вышеперечисленным инструментам. С помощью социальной политики обеспечивается достижение социальной безопасности, относительно справедливого распределения доходов.

Внешнеэкономическое регулирование включает в себя торговую политику государства, управление валютным курсом, систему внешнеторговых тарифов, квот, лицензий.

Для каждой страны набор инструментов и степень вмешательства государства не являются универсальными. Есть специфика, отличия, применение тех или иных инструментов только в данной стране или группе стран.

Государство выполняет свои функции, применяя разнообразные методы воздействия. Методы классифицируют по различным критериям. Различаются методы прямого и косвенного влияния. Методы прямого воздействия вынуждают субъектов экономики принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства. В качестве примера можно назвать размер налогов, величину амортизационных отчислений, бюджетные процедуры по государственным инвестициям. Прямые методы часто имеют высокую эффективность вследствие оперативного достижения экономического результата. Но у них есть и недостатки. Они затрагивают не только тех агентов рынка, на которых непосредственно направлены государственные меры, но и субъектов, связанных с ними рыночными отношениями. Иначе говоря, прямые методы нарушают естественное развитие рыночных процессов.

Методы косвенного воздействия создают лишь предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты экономических отношений предпочитали варианты, которые соответствуют целям экономической политики. К таким методам относятся, например, программирование, предоставление рыночному сектору экономической информации. Недостатком косвенных методов является определенный временной лаг, возникающий между моментами принятия мер государством, реакции на них экономики и реальными изменениями в хозяйственных результатах.

Методы государственного регулирования классифицируются и по критерию организационно-институциональному. Здесь различают административные и экономические методы. Административные методы подразделяются на методы запрета, разрешения, принуждения и основываются на регулирующих действиях, связанных с обеспечением правовой инфраструктуры. Цель принимаемых мер - создание определенных “правил игры” в рыночной экономике. Административные методы предписывают строго контролируруемую линию поведения экономических агентов.

Экономические методы не ограничивают свободу выбора, порой расширяют ее. Появляется дополнительный стимул, на который субъект может либо отреагировать, либо не обратить ни малейшего внимания, в любом случае оставляя за собой право на свободное принятие рыночного решения. Изменение, например, государством ставки процента по своим долговым обязательствам добавляет к числу доступных вариантов выгодного размещения сбережений еще один - покупку или продажу государственных ценных бумаг.

Жесткое разграничение экономических и административных методов несостоятельно, так как порой и административные и экономические методы несут в себе черты того и другого. Прибегая, например, к прямому контролю над ценами, государство создает для производителей особый экономический режим, вынуждает их пересматривать производственные программы, искать новые источники финансирования инвестиций и т.д. Или влияние налогов и кредитных ставок как экономических мер скажется на экономическом поведении только после того, как будет принято административное решение об изменении тех и других.

Таковы функции, инструменты и методы государственного регулирования.

## **Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

### **Вопросы по теме:**

1. Государственное предпринимательство и государственный сектор в экономике развитых стран.
2. Государственная собственность и государственные предприятия как инструмент регулирования экономики.
3. Критерий эффективности деятельности государственных предприятий.

Одной из форм прямого вмешательства государства в экономику является государственное предпринимательство. Оно образует особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется в рамках госсектора и связана с участием государственных предприятий в производстве и сбыте товаров и услуг. При этом государство выступает самостоятельным субъектом хозяйствования, реализуя определенные общенациональные цели: структурную перестройку производства; смягчение отраслевых и территориальных пропорций; стимулирование научно-технического прогресса, повышение эффективности экономики.

В России начался переход от всеобъемлющего планово-централизованного госпредпринимательства к новому его типу, соответствующему условиям развития многоукладной рыночной экономики. Этот переход включает, с одной стороны, резкое сокращение сферы госпредпринимательства вследствие приватизации объектов государственной собственности, с другой - его качественные изменения: преобразование структуры и форм хозяйственного механизма.

В то же время формирование предпринимательства нового типа пущено практически на самотек. Нет программы, раскрывающей его роль и функции в российской многоукладной экономике, параметры и взаимосвязь с частным предпринимательством. Утрачена управляемость государственными хозяйственными звеньями, предприятиями и объединениями. Они, по существу, сохраняя монопольное положение в производстве, нередко тесно связаны с теневыми структурами. Продолжение экономической реформы требует изменения подхода к преобразованию предпринимательства.

Государственное регулирование осуществляется в рамках государственного сектора. В мировой экономической науке понятие госсектора связано со всей совокупностью форм участия государства в производстве, распределении, обмене и потреблении. В таком понимании этот сектор выступает в качестве основы, опираясь на которую государство может выполнять свои функции. Например, бюджет (часть госсектора, расположенного в сфере распределения) нужен ему для перераспределения доходов, финансирования выпуска общественных товаров и т.д. В сфере распределения удельный вес государства очень велик. В производстве вмешательство государства должно быть минимальным, в обмене - практически равно нулю.

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

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

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

Важнейшими причинами исторического роста государственного сектора в экономике выступали и выступают войны и национальная оборона, инфраструктурное обеспечение макроэкономических процессов, рост народонаселения, урбанизация, проблемы окружающей среды, эгалитаризм (равенство).

Государственное предпринимательство охватывает отрасли, которые ему оставляет частный сектор. Прежде всего это отрасли, в каких отдача либо невелика, либо наступает через длительное время. Это капиталоемкие и малорентабельные звенья производственной и социальной инфраструктуры: энергетика, транспорт, связь, сферы образования и здравоохранения. Кроме того, сюда относятся и деятельность государства по “оздоровлению” отраслей, переживших кризис, или активизации экономики в целом (национализация либо убыточных предприятий и отраслей, либо таких отраслей, ускоренное развитие которых необходимо для повышения конкурентоспособности негосударственного сектора). Государственное предпринимательство распространяется на национальную оборону и безопасность, поддержание экологической безопасности и др.

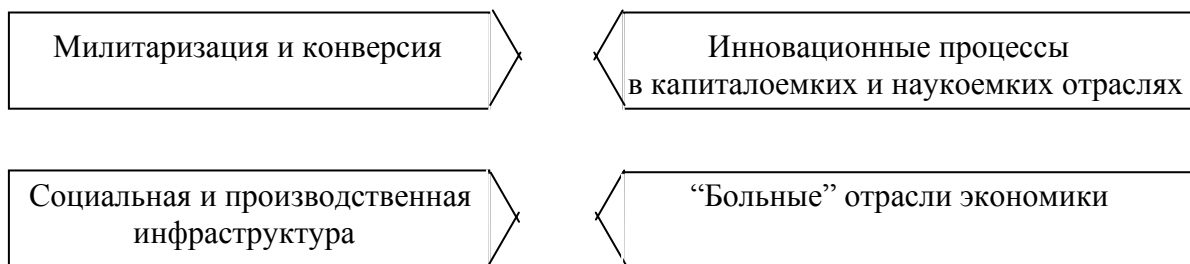


Рис. 1. Схема сферы государственного предпринимательства

Государственный сектор и предпринимательство опираются на государственную собственность.

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

Наличие государственной собственности помогает обеспечивать благоприятные макроэкономические условия для успешной работы частного сектора; государственная собственность гарантирует функционирование некоммерческой социальной среды. Эта собственность поддерживает национальную безопасность (от финансирования органов правопорядка до содержания армии). Наконец, реализуя право собственности на природные ресурсы (в первую очередь на землю), государство создает устойчивые связи со множеством местных структур, хозяйствующих субъектов.

Доля государственной собственности в национальном богатстве колеблется от 20% в США до 35% в Италии. В Японии на госпредприятия приходится более 10% основных фондов и около 9% занятых в народном хозяйстве.

В большинстве стран в сферу государственной собственности в той или иной мере в разные периоды входили земельные угодья, ресурсы недр, денежные средства, золото-валютные резервы, промышленные предприятия, военные объекты, электроэнергетика, транспорт, связь, телеграф и телефон, почта, автомобильные и железные дороги, авиакомпании и т.д.

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

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

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

В последнее время широкое распространение получают предприятия смешанных частно-государственных фирм, в которых государству принадлежит часть акций компании или же ее контрольный пакет. Кроме того, государство посредством заключения договорных отношений с предприятиями частного сектора закрепляет за собой право связать эти предприятия соответствующими обязательствами и тем самым устанавливает отношения формальной субординации с негосударственным сектором.

Государственные предприятия являются инструментом проведения экономической политики. Наличие государственных предприятий позволяет решать проблему занятости; осуществлять проекты, имеющие высокую степень риска; путем снижения цен на продукцию государственных предприятий и отказ от прибыли в периоды роста инфляции государство осуществляет антиинфляционные меры. За счет государственных предприятий оказывается содействие местным частным товаропроизводителям путем поставки сырья и комплектующих изделий по ценам ниже рыночных и обеспечивается устойчивый рынок сбыта.

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



При оценке роли государственных предприятий важным вопросом является эффективность их функционирования. Ответ на него неоднозначен. Сравнительный анализ стоимости государственных (муниципальных) и частных услуг, проведенный немецким экономистом Э.Хаммером на примере 300 предприятий, показал, что частное производство на 30-50% экономичнее, чем государственное. В Великобритании стоимость частных услуг ниже стоимости государственных на 30-40%, в США - на 30%.

По мнению же английских исследователей Д. Миллуорда и Д. Паркера, результаты многочисленных обследований не подтверждают тезис, согласно которому частное предпринимательство всегда и везде более эффективно, чем государственное.

Очевидно, при оценке эффективности деятельности предприятий, принадлежащих госсектору, следует учитывать ряд обстоятельств: выполнение ими общественных (социальных) обязательств; монопольное положение их в отдельных сферах экономики; гарантированность финансовой поддержки со стороны государства; методы управления государственными предприятиями.

Некоторые исследователи связывают низкую рентабельность отдельных государственных предприятий с тем, что они “несут” многообразные социальные обязательства. Государственным предприятиям диктуются объемы инвестиций в целях оказания содействия по линии регулирования конъюнктуры. Их принуждают изменять рациональную структуру капитальных вложений для решения проблем регионального распределения занятости и производства и т.д. Им навязывают приобретение в основном отечественных товаров (и чаще всего) тогда, когда они более дороги и технически менее совершенны, чем зарубежные. Широко распространена практика занижения цен на продукцию национализированных предприятий, которая преследует цель оказания поддержки частному бизнесу и определенным слоям населения. С другой стороны, государственные предприятия иногда используются как источник пополнения государственного бюджета. На ряд товаров правительством устанавливаются повышенные цены, а дополнительную прибыль, извлекаемую в связи с подобной практикой, изымают в бюджет. В Великобритании, например, казначейство часто вынуждало государственную электроэнергетику, газовую промышленность и водоснабжение устанавливать цены выше уровня, который руководство отрасли считало обоснованным.

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

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

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

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

Процессы приватизации проходят при активной роли государства и имеют естественные пределы. Во многих странах правительства исключают из списков на приватизацию предприятия и отрасли инфраструктуры, отличающиеся высокой капиталоемкостью: электроэнергетику, каналы, трубопроводы, портовые сооружения, почту, связь, железные дороги и др. Как правило, приватизация включает несколько этапов, подробно прорабатываемых и оцениваемых различными правительственными ведомствами и учреждениями: определение конечной цели проекта приватизации конкретного предприятия; подготовка программы приватизации, зависящей от цели; выбор механизма приватизации; подготовка необходимых документов, оценка ситуации на рынке, маркетинг, поиск потенциальных покупателей, продажа акций.

Часто государство предпочитает реализовывать на рынке лишь небольшой пакет акций приватизируемого предприятия, сохраняя контрольный пакет акций в своих руках, что позволяет ему осуществлять регулирующие функции в конкретной компании, в частности, предупреждать возможность использования ею своего монопольного положения на рынке. Государство, оставляя за собой контрольный пакет акций в ходе приватизации, получает возможность увеличить капитал за счет привлечения средств извне, без потери контроля над конкретным видом бизнеса. Кроме того, в ряде случаев за государством остается “золотая” акция, дающая право накладывать вето на потенциальные решения нового руководства компании.

### **Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ**

#### **Вопросы по теме:**

1. Антимонопольное регулирование рыночной экономики.
2. Государственное регулирование цен.
3. Государственная поддержка мелкого и среднего бизнеса.

Конкурентный рынок существует в условиях множества продавцов и покупателей, не имеющих возможности оказывать непосредственное воздействие на цены, объем производства и т.д. Развитие крупного производства, особенно на рубеже XIX-XX вв., приводит к возникновению монополий, что нарушает механизм рыночного равновесия, основанного на эффективной конкуренции. Она исключает монополизм, но может и сама приводить к нему, когда конкурентные преимущества кого-либо из производителей приобретают устойчиво-долговременный характер. То есть монополизм - это тоже атрибут рынка, но препятствующий осуществлению его позитивных функций. Отсюда возникает необходимость вмешательства в ход конкурентной борьбы со стороны государства.

В странах с развитой рыночной экономикой на протяжении значительного времени существует законодательное ограничение монополизма. Более того, во многих странах еще в прошлом веке монополизм был квалифицирован как экономическое преступление против общества. Соответственно были приняты и специальные законы, направленные на предотвращение или ослабление отрицательных последствий монополизации рынков. Составители очередного экономического доклада президента США (февраль 1992 г.) в главе, названной “Силы конкуренции и регулирование”, сочли необходимым подчеркнуть, что одной из функций правительства является создание институциональной структуры, способствующей конкуренции, а в тех случаях, когда рынки не справляются со своими задачами, вводить регулирование, нацеленное на достижение результатов, близких конкурентным.

Обратимся к опыту США, который позволил сформировать так называемую американскую систему антитрестового права. В основе американской системы находятся Акт Шермана (1890 г.) и Акт Клейтона (1914 г.). Акт Шермана, отражая интересы покупателей, объявлял недействительными договоры, ограничивающие свободу торговли и ведущие к формированию монополии. Суды стали считать монополистом любую фирму, на долю которой приходилось 50% продаж определенного товара, и более.

За попытки монополизировать рынок руководителей фирм стали наказывать лишением свободы на срок до 1 года, а сами фирмы - денежными штрафами, превышающими в три раза ущерб, нанесенный покупателям.

Акт Клейтона запретил контракты на продажу товара с принудительным ассортиментом, ценовую дискриминацию, ограничительную практику организации сбыта, переплетающиеся директораты фирм и слияния, осуществляемые через приобретение обычных акций конкурента. Образованная в 1914 г. федеральная торговая комиссия предназначалась для борьбы за запрещение “нечестных методов конкуренции” и против антиконкурентных слияний. Последующие законы Вилера Ли (1930 г.), Целлера Кефопера (1950 г.) продолжали эту тенденцию. В частности, Акт Целлера-Кефопера дополнил запрет Акта Клейтона на покупку через приобретение акций еще дополнительным положением о запрещении слияния путем приобретения активов.

В 1982 и 1984 гг. Министерство юстиции США приняло новые правила регулирования слияний фирм. Одним из главных нововведений правил 1982 г. было вступление в применение индекса Херфиндаля-Хиршмана (ННІ). При его расчете используется удельный вес продукции в отрасли, то есть предполагается, что чем он больше, тем больше потенциальные возможности для возникновения монополии. Все фирмы ранжируются по удельному весу от наибольшей до наименьшей:

$$\text{ННІ} = S_1^2 + S_2^2 + S_3^2 + \dots + S_n^2,$$

где ННІ - индекс Херфиндаля-Хиршмана;

$S_1$  - удельный вес самой крупной фирмы;

$S_2$  - удельный вес следующей по величине фирмы;

.....

$S_n$  - удельный вес наименьшей фирмы.

Если в отрасли функционирует лишь одна фирма (пример чистой монополии), то  $S_1=100\%$ , а ННІ=10000. Если в отрасли 100 фирм, то  $S_1=1\%$ , а ННІ=100. В США высокомонополизированной считается отрасль, в которой ННІ превышает 1800.

Американская система антимонопольного регулирования действует в Канаде, Аргентине и других странах.

В рамках Европейского Союза политика конкуренции определена Римским договором. Ее задача, во-первых, контролировать структурную концентрацию западноевропейских фирм, которая приводит к формированию монополий и олигополий, искажающих условия конкуренции и злоупотребляющих своим доминирующим положением; во-вторых, не допускать увеличения государственной помощи национальным компаниям с целью предоставления им каких-либо преимуществ. Конкретный характер и содержание антимонопольных заказов непосредственно зависят от уровня экономического и правового развития той или иной страны. Однако можно выделить общие для всех стран ЕС цели (помимо названных): контроль над ценообразованием, связанный в том числе с охраной интересов и прав потребителей; оптимальное использование ресурсов; более равномерное распределение доходов между фирмами, в том числе недопущение получения сверхприбылей за счет ограничения конкуренции; снятие преград для межотраслевого перелива капиталов, защита интересов и содействие развитию малых и средних предприятий.

В подавляющем большинстве случаев антимонопольное законодательство имеет строго территориальный характер, то есть регулирует операции фирм лишь в пределах национальных рынков (регионов). Но оно может быть применено против зарубежной деятельности национальных и иностранных компаний, если это каким-то образом ограничивает или ущемляет конкуренцию на внутреннем рынке Сообщества.

Применение антимонопольного законодательства осуществляется через определенный институциональный механизм, включающий специальный административный орган. В США - это Управление по антитрестовской деятельности Министерства юстиции; в Англии - Генеральный Директорат по справедливой

торговле; в Германии - Федеральное ведомство по картелям; во Франции - Совет по конкуренции, в Японии - Компания по справедливым сделкам.

Целью антимонопольной политики является, как уже указывалось, поддержание на соответствующем уровне рыночного механизма. Но исходя из целей стабилизации экономики, выхода из кризисных ситуаций, депрессии, государство прибегает к действиям, противоположным антимонопольному регулированию. В 20-30-е годы XX в. в ряде стран использовались меры принудительного картелирования. В США в системе “нового курса” Ф.Рузвельта был принят “Закон о восстановлении национальной промышленности” (НИРА), в соответствии с которым осуществлялось принудительное картелирование промышленных предприятий и государственное регулирование уровня промышленного производства в целях его сокращения. Вся промышленность США была разделена на 17 групп, в каждый из которых были введены так называемые “кодексы честной конкуренции”, которые определяли единую политику цен, фиксировали размеры производства для каждого предприятия, распределяли рынки сбыта между участниками и устанавливали уровень заработной платы рабочих. В целях укрепления военного хозяйства и проведения политики автаркии (самообеспечения) гитлеровское правительство в Германии осуществляло насильственное картелирование мелких и средних предприятий. В 1931 г. в Японии был принят закон, согласно которому также проводилось принудительное картелирование главных отраслей промышленности.

Переход российской экономики к рынку требует активного государственного вмешательства в формирование конкурентной среды, учитывая предшествующее развитие экономики. Административно-командная система фактически культивировала монополизм, доведя его до невиданной степени. К началу 1990 г. доля государственной собственности в основных производственных фондах превышала 86%; внешняя торговля была монополизирована полностью. В стране существовала высокая степень концентрации производства. В 1993 г. 1/50 часть промышленных предприятий России, каждое из которых имело свыше 5 тысяч работников, выпустила более 40% всего объема продукции и получила свыше половины всей принесенной российской промышленностью прибыли.

Для создания конкурентной среды в экономике на первом месте стоят, конечно, проблемы разгосударствления и приватизации. Вместе с тем необходима и прямая государственная антимонопольная политика. Первая попытка создания антимонопольного законодательства в России была сделана еще в 1908 г. За образец был принят закон Шермана. Однако организации российских предпринимателей встретили проект закона “в штыки” и сумели сорвать его принятие. Поэтому закон о борьбе с монополиями и недобросовестной конкуренцией появился в России только в 1991 г., когда Верховный Совет принял Закон “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”. Целью антимонопольной политики объявлено предупреждение и сокращение монопольных цен, дефицитности производства; перераспределение монополистического богатства и диффузия, децентрализация совокупной концентрации экономических ресурсов в обществе.

В “Государственный реестр Российской Федерации объединений и предприятий монополистов” включены предприятия, производящие более 35% продук-

ции на каком-либо товарном рынке. Для крупного слияния фирм, приобретения контрольного пакета (более 50% голосующих акций) или более 35% акций (паев, долей) участия в уставном капитале необходимо предварительное согласие ГКАП России.

Наиболее общее выражение государственное регулирование рыночной экономики находит в ценовой политике, оказывающей сильное воздействие на состояние рынка и экономический рост. Фактически теперь ни в одной развитой капиталистической стране уровень цен на товарных рынках не определяется спросом и предложением. Фактор спроса и предложения влияет на уровень цен весьма опосредованно - через влияние промышленно-экономической политики государства и других общественных институтов и хозяйственную практику крупного бизнеса.

Влияние правительственных и других институциональных субъектов (профсоюзы, союзы предпринимателей и т.п.) на регулирование и формирование цен в рыночной экономике осуществляется как в косвенных, так и прямых формах. Обычно преобладают косвенные, прямые применяются лишь в чрезвычайных обстоятельствах (войны, послевоенное восстановление, кризисная ситуация и др.)

Регулирование цен в обычных условиях осуществляется с помощью инструментария государственной макроэкономической политики, воздействующей на денежную массу, уровень инфляции, величину спроса, налоги, процентные ставки, с помощью антимонопольной политики, а также через проводимую правительством совместно с профсоюзами и предпринимателями политику регулирования заработной платы, прибыли и доходов. Политика эта сложная, страны варьируют. Так, в США государство регулирует только 10% цен, а в Австрии, Швейцарии - до 50%.

Практически во всех странах с рыночной экономикой существуют государственные организации, занимающиеся вопросами ценообразования. Так, во Франции существует Управление конкуренции и потребления (до 1978 г. управление цен и внутренней торговли), утверждающее тарифы, а точнее, допустимую величину увеличения тарифов и продажных цен государственных предприятий; в США - Комиссия по ценам, в Японии - бюро по ценам в аппарате Управления экономического планирования, в Швеции - Государственное управление цен и конкуренции. Органы управления осуществляют финансовое воздействие на развитие экономики через контроль над ценами.

Кроме того, во многих странах местные органы власти выступают регуляторами цен на продукцию отраслей общественного пользования. Такая необходимость обуславливается постоянными потребностями общественного производства, остро нуждающегося в том, чтобы данная продукция поступала ее потребителям по умеренным ценам. Основной принцип регулирования - ограничение нормы прибыли предприятий таких отраслей уровнем обычно 5-7% на основной капитал. В США, например, комиссии штатов могут вводить новые тарифы, если норма прибыли превышает установленный уровень. Аналогичное положение в Германии, Японии. Местные органы управления регулируют цены на коммунальные услуги, устанавливая предельный размер по отдельным регионам. В Греции регулируются цены на основные продукты питания. В отдельных горо-

дах Англии и США введены твердые цены на жилье для категории населения, доходы которых ниже определенного уровня.

В Японии в целом 19% всех цен, особенно в отраслях с естественной монополией, регулируется правительством непосредственно, хотя применяются достаточно эластичные методы такого регулирования. В соответствующих министерствах при активном участии компаний определяется минимальный уровень цен, при которых последние могут нормально функционировать. Правительственный орган - Бюро по ценам - анализирует предложенные варианты и дает заключение. Главная цель Бюро по ценам - вскрыть дополнительные резервы для сокращения издержек и обоснования возможности снижения цен.

Каковы наиболее типичные формы воздействия государства на цены и цель вмешательства государства в ценообразование? Аналогично антимонопольному регулированию - поддержание конкурентной среды и защита мелкого и среднего предпринимательства и массового потребителя от ценового диктата монополий и социальная защита населения.

Меры, к которым прибегает государство в ценовой политике, следующие.

Установление фиксированных цен на товары и услуги, производимые государственным сектором, и лидерство в ценах. Примером здесь могут служить цены и тарифы на продукцию добывающих отраслей промышленности, находящихся в государственной собственности, на электроэнергию с государственных электростанций, железнодорожные, почтово-телеграфные тарифы и т.д. Как правило, это более низкие цены по сравнению с частным сектором. Цель искусственно сдерживаемых цен и тарифов - способствовать снижению издержек производства в частных хозяйствах и повышать национальную конкурентоспособность.

Имея значительную долю предприятий в тех или иных сферах экономики, государство на основе административного поддержания монополично высоких или монополично низких цен на их продукцию, оказывает влияние на уровень цен в целом по отрасли. Аналогичная ситуация возникает в отраслях, где государство является крупным покупателем и заказчиком, например, в строительстве, в производстве вооружений и других товаров для нужд армии. Здесь правительственные органы устанавливают по договоренности с фирмами-производителями контрактные цены, которые становятся затем базовыми для отрасли.

Государство оказывает влияние на ценообразование через налоговую систему и политику амортизации. Во всех странах практически используются налог на добавленную стоимость и акцизные сборы (форма косвенных налогов). Налог на добавленную стоимость включается в цену товаров и услуг по определенной, установленной правительством ставке, и дифференцированные изменения ставок непосредственно воздействуют на динамику цен. Государственная политика установления цен на "акцизные товары", то есть на такие, которые являются объектом косвенного налогообложения, есть прямое государственное вмешательство в процесс ценообразования. К таким товарам в большинстве стран относятся винно-водочные изделия, табачные, бензин, автомобили и ряд других.

Манипулирование нормами амортизации со стороны правительства также является прямым государственным вмешательством в процесс ценообразования. Во многих странах используется политика ускоренной амортизации как средст-

во формирования процесса накопления капитала, ускорения обновления и модернизации машин и оборудования с целью повышения конкурентоспособности на мировых рынках. Повышенные нормы амортизации ведут к росту издержек производства, и повышение цен становится порой непредотвратимым.

Регулирующее воздействие на цены оказывает экспортно-импортная политика государства. Количественные и качественные ограничения экспорта и импорта, таможенные пошлины оказывают влияние на внешнеторговые цены страны и на цены внутреннего рынка. Ограждение внутреннего рынка от иностранной конкуренции, а также прямое воздействие на цены импортируемых товаров размером таможенных сборов ведет к ограничению предложения и ослаблению конкуренции на внутреннем рынке, повышению цен на импортные товары, за которыми следуют цены на продукцию отечественного производства.

С целью регулирования цен используются государственные субсидии и дотации. Практически во всех странах ОЭСР под патронажем государства находится сельское хозяйство. Государство с помощью субсидий сельскохозяйственным производителям поддерживает цены на сельскохозяйственную продукцию на требуемом в данный период уровне и тем самым стимулирует или сдерживает развитие этой сферы экономики. Так, в последние годы на некоторые виды сельскохозяйственной продукции в странах ОЭСР в целях сдерживания роста производства выплачиваются дотации и премии.

В качестве регулирующей меры государство иногда использует фиксацию цен или установление пределов их повышения. Это типичное средство административно-хозяйственного регулирования. Применяется оно редко и, как правило, в условиях рыночного хозяйства является в долгосрочном и даже краткосрочном периодах малоэффективным. Используется чаще всего в экстремальных обстоятельствах (военные условия, реформирование экономики, национальная напряженность).

Во всех странах со стороны правительственных органов осуществляется наблюдение за ценами. Это, по сути, первичная форма регулирования ценообразования. На ней базируются все акции государственной ценовой политики.

Наблюдением за ценами занимаются статистические управления. Самостоятельные наблюдения за ценами часто проводят научно-исследовательские центры профсоюзов, специальные независимые политики или исследовательские фирмы, университеты - по заданию руководства партий, международных организаций. Главная цель наблюдения за ценами со стороны государственных органов и их социальных партнеров - выявление роста стоимости жизни для определения индекса ежегодного номинального повышения заработной платы и пенсий, а также для того, чтобы выяснить, как повышение цен влияет на издержки производства и национальную конкурентоспособность.

В России в ходе реформ происходит реформирование ценообразования. В январе - сентябре 1992 г. государство в несколько этапов отказалось от регулирования цен, формирование большинства цен в российской экономике стало осуществляться под воздействием спроса и предложения, что способствовало восстановлению товарно-денежного равновесия и исчезновению дефицита.

К настоящему времени федеральное правительство (само или с региональными властями) регулирует цены на крайне исключительный круг товаров и ус-



луг, как правило, производимых монополистами. Среди них газ, электроэнергия; транспортные тарифы на железнодорожном, городском и трубопроводном видах транспорта; услуги почтовой связи; коммунальные услуги; квартплата; вооружение и некоторые другие.

Регулирование большинства таких цен осуществляется через ограничение рентабельности производства или периодические пересмотры уровней цен в зависимости от темпов инфляции (газ, трубопроводный транспорт, вооружение), и цены на подобные товары (услуги) не дотируются государством или производителем. На отдельные товары (услуги) цены остаются дотируемыми со стороны государства, и их регулирование производится путем периодического пересмотра их уровней (квартплата, коммунальные услуги). Ценовое регулирование на некоторые товары осуществляется за счет принуждения производителя дотировать цены для всех или отдельных потребителей (электроэнергия для населения или сельского хозяйства, пассажирский железнодорожный транспорт, услуги телефонной связи для населения).

Вместе с тем федеральное правительство не препятствует региональным властям вести собственную политику цен. Последние стремятся главным образом ограничивать рост потребительских цен.

По данным Центра экономической конъюнктуры, регулирование цен региональными и местными властями осуществляется почти во всех регионах России. В конце 1995 г. объектом регулирования были 16 % цен на потребительские товары.

Во всех развитых странах существует система государственной поддержки малого бизнеса, охватывая стадии становления и функционирования. Прежде всего государство осуществляет правовое, законодательное обеспечение малого бизнеса. Законодательство, регулируя антимонопольную деятельность, поддерживает предпринимательскую деятельность в целом; стимулирует инвестиционную и инновационную деятельность малого бизнеса.

На малый бизнес распространяется система льготного кредитования, эффективно действующая во всех странах с развитой рыночной экономикой. Это особенно важно на этапе становления малых предприятий. Например, в Германии в рамках “Программы помощи по созданию собственного капитала” осуществляется льготное кредитование малых предприятий. Максимальный размер кредита на создание собственного капитала достигает при этом 400 тыс. марок. Он выдается на льготных условиях сроком до 20 лет и погашается следующим образом: в первые три года проценты не взимаются вообще, на четвертый год установлена ставка в 2 %, на пятый - 3 %, на шестой - десятый годы - по 5 %. На остающиеся до истечения срока кредита - 10 лет - размер процентной ставки может быть изменен. Льготное кредитование малого бизнеса в ряде случаев носит ценовой характер: например, на инвестиции, на приобретение оборудования, на проведение НИОКР.

Следующая форма государственной поддержки малого бизнеса - государственное страхование займов. Оно позволяет малым фирмам снизить предпринимательский риск, что очень важно для инновационной деятельности. В США, например, Администрация малого бизнеса гарантирует до 90 % ссуды, предоставляемой коммерческими банками малым предприятиям. Аналогичная система

страхования действует в Японии и в других странах с развитой рыночной экономикой.

Для поддержки малого бизнеса широко используется льготное налогообложение. Оно служит инструментом государственного регулирования развития приоритетных отраслей и формирования их антимонопольной структуры. Налоговые льготы предоставляются малым предприятиям в годы их становления. Но действуют и постоянные льготы: по корпоративному налогу на прибыль; по налогу на прирост капитальной стоимости; при экспертной оценке малого бизнеса.

Правительства используют прямое бюджетное финансирование и государственные заказы на продукцию малого бизнеса. Здесь, как правило, поддержка государства является строго целевой. Так, в США и в Японии в сметах расходов Министерств и ведомств есть специальная статья, предусматривающая ежегодное выделение средств для малых предприятий приоритетных отраслей (например, в США - энергосберегающие техника и технологии, высокие технологии для ВПК) и прямую финансовую поддержку проведения ими НИОКР.

Государство оказывает помощь малым предприятиям в информационно-консультативной, маркетинговой и кадровой деятельности. Малые предприятия обладают слишком незначительными финансовыми возможностями, чтобы организовать маркетинговые исследования, сбор и обработку рыночной информации собственными силами. Эту слабость в существенной мере компенсирует широкая сеть государственных и негосударственных информационно-консалтинговых и маркетинговых служб, техноцентров менеджмента и подготовки кадров, технополисов, технопарков. Такого рода услуги нередко финансируются непосредственно за счет заинтересованных организаций (например, в США - Администрации по делам малого бизнеса, министерства сельского хозяйства, министерства энергетики, национального научного фонда и др.).

Для экономики России целенаправленная государственная поддержка малого предпринимательства имеет большое значение, так как современное конкурентоспособное народное хозяйство не может существовать без результативного функционирующего малого бизнеса. В условиях переходной экономики с его помощью могут быть решены не только многие экономические, но и социальные задачи, например смягчение безработицы. Широкое развитие малого бизнеса позволит создать дополнительные рабочие места. Государственная поддержка малому предпринимательству признается в правительственных документах одним из важнейших направлений экономической реформы, способствующим развитию конкуренции, созданию новых рабочих мест, формированию широких слоев собственников-предпринимателей.

Для решения широкого круга проблем становления малого бизнеса в апреле 1994 года правительство приняло Федеральную программу государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 1994 - 1995 гг. В ней предусматривалось создание нормативно-правовой базы, система финансовой поддержки и информационного обеспечения, содействие внешнеэкономической деятельности, подготовке кадров, производственно-техническое оснащение. Функции государственного заказчика Федеральной программы были возложены на Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции, образованный в соответствии с решениями правительства от 1 апреля 1993 г.

Фондом была разработана необходимая нормативно-методическая база поддержки и развития предпринимательства, определена его финансовая инфраструктура. Однако Министерством финансов РФ Фонду было выделено 7,5 млрд. руб. вместо 25 млрд., предусмотренных решением правительства; в 1994 г. Фонд получил из республиканского бюджета всего 2 млрд.руб. Основным источником финансовых средств фонда являются 5% отчислений от приватизации государственной собственности. В 1994 г. эта сумма составила около 30 млрд.руб. Средства были использованы на создание банковской и страховой инфраструктуры малого предпринимательства, а также оказание финансовой поддержки в реализации региональных программ и отдельных предпринимательских проектов, на которых апробируются различные схемы их кредитования и финансирования.

На 1996 - 1997 гг. также принята Федеральная программа государственной поддержки предпринимательства. Создан и соответствующий Комитет, который будет координировать эту работу на федеральном уровне. Реализация программы будет существенно зависеть от деятельности данного комитета и финансирования мероприятий программы как на федеральном, так и региональном уровне.

#### **Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА**

##### **Вопросы по теме:**

1. Государственные финансы (сущность, значение) и финансовая политика.
2. Фискальная политика:
  - а) политика государственных расходов, ее регулирующая роль;
  - б) политика государственных доходов и ее макроэкономические задачи.
3. Бюджетная политика.

Финансы - система сложившихся в обществе экономических отношений по формированию и использованию денежных средств на основе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода. Понятие “финансы” охватывает государственные финансы, с одной стороны, с другой - финансы предприятий и корпораций частного сектора.

Государственные финансы - это особая сфера экономических отношений, связанная с распределением, перераспределением и потреблением части общественного продукта в целях образования денежных фондов, необходимых государству для осуществления его функций.

Их материальное содержание воплощается в государственном и местном бюджетах, специальных фондах, финансах государственных предприятий. Это образует общегосударственную финансовую систему.

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

Вторым по своему значению финансовым звеном является система местных финансов, роль которых в современных условиях возрастает. Растут масштабы местного хозяйства, расширяются и усложняются функции местных властей. Местные финансы охватывают широкую группу налогов, систему местного финансирования. Структура местных финансов определяется государственным устройством и соответствующим административным делением государства. В США, например, в состав местных финансов входят бюджеты штатов, муниципалитетов, в России - субъектов федерации, городов, населенных пунктов. На долю местных финансов в федеративных государствах (США, Канада) приходится от 40 до 50% всех ресурсов общегосударственной финансовой системы, в унитарных государствах - около 30%.

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

Роль государственных финансов в современных условиях чрезвычайно высока. С помощью и за счет государственных финансов осуществляется стимулирование совокупного спроса; проведение структурной и научно-технической политики; стабилизация экономики. Посредством государственных финансов осуществляются социальные программы и мероприятия, обеспечивающие достижение определенного уровня жизни.

Воздействие государственных финансов на социально-экономические процессы в обществе зависит во многом от правильно выработанной финансовой политики государства. Финансовая политика - это совокупность финансовых мероприятий, осуществляемых правительственными органами через звенья и элементы финансовой системы. Она имеет два аспекта: регулирование экономики с помощью доходов и расходов (фискальная политика) и регулирование бюджетных процессов (достижение бюджетного равновесия), что называют бюджетной политикой ("бюджетированием").

Основная задача финансовой политики заключается в достижении макроэкономического равновесия - между совокупным спросом и совокупным предложением.

В этом регулирующем процессе участвуют все элементы финансовой системы, но прежде всего речь идет о расходах и доходах. В экономической литературе под государственными расходами понимают затраты государства на приобретение материальных благ и услуг, связанных с удовлетворением общественных потребностей. Некоторые экономисты характеризуют государственные расходы как денежные сделки между общественными и частными секторами народного хозяйства. Данные операции принято также называть "монетарными транзакциями", осуществляемыми из государственного в частный сектор.

Существуют различные классификации государственных расходов. Выделяют так называемые трансформационные и трансфертные расходы. К трансформационным относят государственные инвестиции, государственное потребление товаров и услуг, выплату из бюджета заработной платы. В этом случае потоку денежных средств государства противостоит услуга, выраженная в това-

ре или труде. При трансфертных расходах затраты государства не предполагают встречную услугу и выступают как прямая передача средств (трансферт). Среди трансфертных расходов - субсидии, пособия домашним хозяйствам, социальное обеспечение.

Другая систематизация расходов связана с институциональным направлением. Принцип, на котором она основана, - распределение средств по исполнительным структурам государственной власти (министерствам, департаментам).

Используется и функциональный принцип классификации расходов. На его основе расходы группируют по целевому назначению:

- военные;
- экономические;
- на социальные цели;
- на внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность;
- на содержание аппарата управления. Указанный подход даст представление о приоритетах в экономических действиях государства.

Основная задача политики расходования средств состоит в воздействии на совокупный спрос. Влияние это прямое, что иллюстрируется графиком совокупных расходов и ВВП.

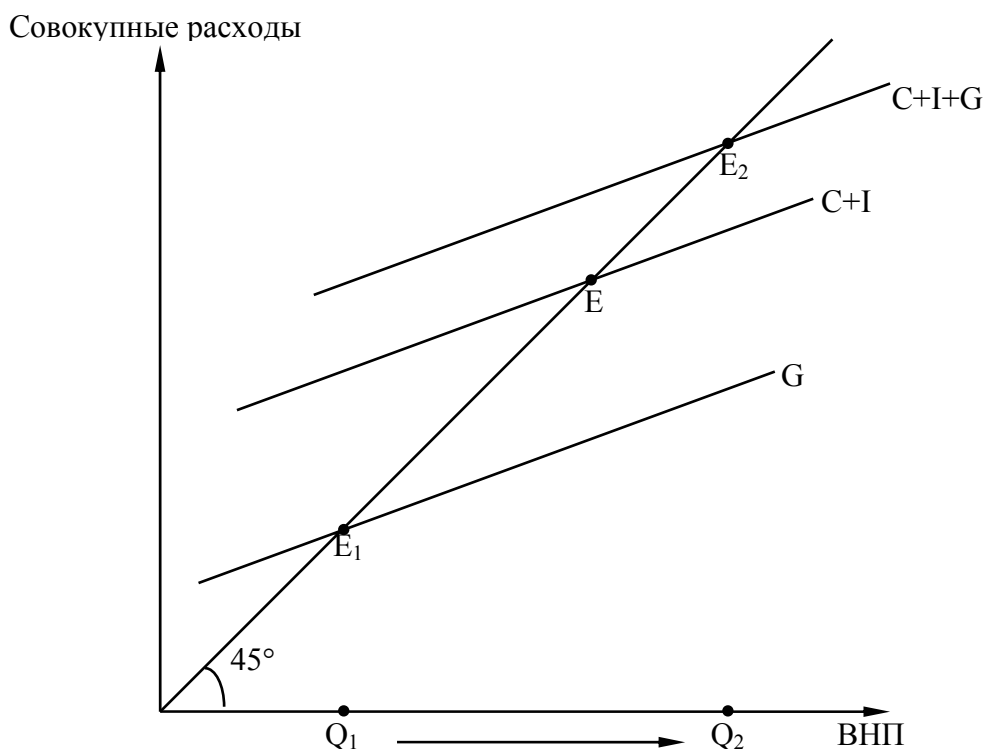


Рис. 2. График совокупных расходов и ВВП

Включение в совокупные расходы государственных (G) сдвинет график совокупных расходов вверх и вызовет рост объема валового национального продукта. Точка макроэкономического равновесия переместится вверх по линии в  $45^\circ$ .

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

$$K_G = \Delta \text{ВВП} / \Delta G,$$

где G - государственные расходы на закупку товаров и услуг.

Вместе с тем государственные расходы, подобно инвестициям, могут вызывать не только рост объема ВВП, но и работать на сокращение ВВП в случае их уменьшения.

Масштаб расходования государственных средств называется государственной квотой. Это отношение государственных расходов к объему ВВП. Государственная квота - важный макроэкономический показатель. Его уровень наглядно свидетельствует о роли государства в экономике. Отмечается рост государственных расходов в динамике, что видно из следующей таблицы.

*Таблица*

**Государственные расходы стран ОЭСР, % к ВВП**

Страна	1970 г.	1994 г.
США	32	34
Япония	19	36
ФРГ	39	51
Англия	39	45
Франция	39	55
Италия	34	54
Швеция	43	71
ОЭСР	32	42

Рост государственных расходов происходит в настоящее время в основном за счет трансфертных затрат (социальные выплаты, субсидии).

В развитых странах на социальные цели расходуется до 30% бюджетных средств. Возрастание в условиях НТР роли человеческого фактора приводит к увеличению объема средств, направленных на просвещение (главным образом начальное и среднее образование), профпереподготовку кадров, здравоохранение и другие социальные нужды.

Под государственными доходами принято понимать текущие денежные и имущественные переводы (трансферт) средств частного сектора государству.

Задачи, решаемые политикой доходов, можно свести в две группы: сбор средств для формирования финансового фонда, с помощью которого можно осуществлять воздействие на макроэкономическое равновесие, и достижение регулирующего эффекта за счет самой техники изъятия ресурсов (например, манипулирование налоговыми ставками).

Существует большое разнообразие форм и методов аккумуляции государственных доходов. В самом общем виде различают налоговые и неналоговые доходы, обычные (постоянные) и чрезвычайные (временные, специфические) доходы. Среди разнообразных государственных доходов наиболее распространен-

ной формой принудительного изъятия средств (без встречной услуги) являются налоги. Через налоги развитые государства мобилизуют от 27 - 29 (в США и Японии) до 53% (в Швеции) ВВП. Налоги обеспечивают от 80 до 90% доходов государства. В современных условиях налоги выполняют две основные функции: фискальную и экономическую.

Фискальная функция заключается в том, что благодаря налогам создаются государственные денежные фонды и материальные условия для функционирования государства. Экономическая функция означает, что налоги как активный элемент перераспределительных отношений оказывают влияние на общественное воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя процесс накопления капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос.

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

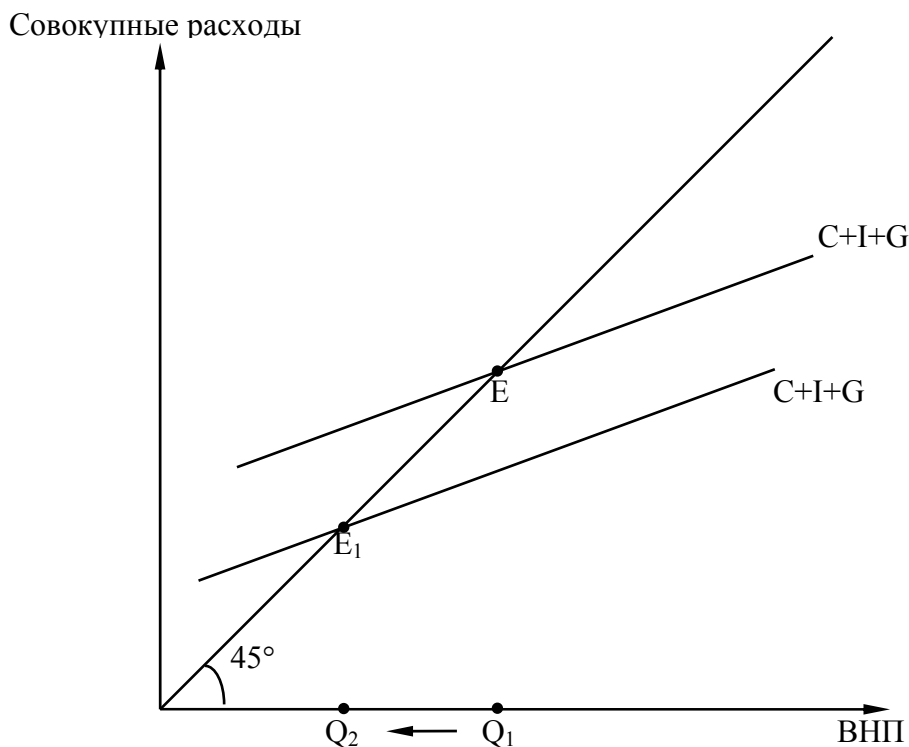


Рис. 3. График изменения ВВП в связи с сокращением совокупных расходов

Противоположная картина будет складываться при снижении налогов.

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

$$\Delta C = \Delta T \cdot MPC;$$

$$\Delta S = \Delta T \cdot MPS.$$

Динамика налогов, подобно инвестициям и государственным расходам, обладает мультипликационным эффектом. Но мультипликатор налогов всегда меньше мультипликатора государственных расходов и инвестиций, поскольку при сокращении, например налогов, потребление частично увеличивается (часть располагаемого дохода идет на увеличение сбережений), тогда как каждая единица прироста государственных расходов оказывает прямое воздействие на объем ВВП.

Налоговый мультипликатор равен:

$$K_T = K_G \cdot MPC,$$

где  $K_T$  - налоговый мультипликатор;

$K_G$  - мультипликатор государственных расходов;

$MPC$  - предельная склонность к потреблению.

Изменение объема ВВП в результате изменения налогов выглядит следующим образом:

$$\Delta \text{ВВП} = \Delta T \cdot K_T$$

Налоги и расходы государства являются основными инструментами фискальной политики. Фискальная политика - это система регулирования экономики посредством изменения государственных расходов и налогов. Целями фискальной политики выступают: сглаживание колебаний экономического цикла; стабилизация темпов экономического роста; достижение высокого уровня занятости и умеренных темпов инфляции. Различают два типа фискальной политики - дискреционную, или активную, и автоматическую, или пассивную. Дискреционная политика основана на манипулировании правительством государственными расходами и налогами. Рост государственных расходов и (или) снижение налогов соответствует экспансионистской (стимулирующей), снижение государственных расходов и (или) повышение налогов - контрактивной (сдерживающей) фискальной политике.

Автоматическая - это пассивная фискальная политика, при которой необходимые изменения в уровнях государственных расходов и налогов вводятся как бы автоматически. Ее инструменты - встроенные стабилизаторы. В качестве такового, в частности, выступает прогрессивная шкала налогообложения. Во время подъема экономики благодаря автоматической фискальной политике располагаемый доход населения и нераспределенная прибыль фирм растут медленнее, чем НДС, и это сдерживает рост эффективного спроса. Во время спада такое налогообложение замедляет сокращение совокупных расходов.



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

Второй аспект финансовой политики - бюджетная политика, или бюджетирование. Это процесс регулирования для достижения бюджетного равновесия. При равенстве расходов и доходов имеет место баланс бюджета.

В современных условиях бюджеты большинства западных стран сводятся к дефициту. Однозначного мнения о влиянии дефицита госбюджета у экономистов не сложилось. Более того, представители кейнсианства утверждают, что умеренный бюджетный дефицит - это благо, поскольку он дает возможность увеличивать совокупный спрос путем дефицитного финансирования государственных расходов.

Поэтому при выработке бюджетной политики необходимо определить, следствием чего является дефицит. Циклический дефицит является результатом циклического падения производства и выступает негативным явлением для экономики, так как свидетельствует о недоиспользовании производственных возможностей общества. Структурный дефицит, возникающий в результате сознательно проводимой правительством фискальной политики с целью предотвращения спадов производства, может сыграть положительную роль в стабилизации экономики.

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

Элементом бюджетной политики является управление государственным долгом. Государственный долг - это сумма непогашенных дефицитов государственных бюджетов, накопленная за все время существования стран. Управление государственным долгом является важно вследствие его отрицательного влияния на экономику. Увеличиваются расходы по его обслуживанию, что вызывает в свою очередь рост налогов и снижение деловой активности. Например, общая сумма расходов федерального бюджета России по обслуживанию государственного долга в 1995 г. составила 25% расходов бюджета.

Управление государственным долгом - это совокупность действий государства, направленных на изучение конъюнктуры на рынке ссудных капиталов, выпуск новых займов. Сюда же относятся выработка условий выплаты процента по

ранее выпущенным займам и государственному кредиту, проведение конверсии и консолидации займов, погашение ранее выпущенных займов.

Погашение государственных займов и выплата процентов производится либо из бюджетных средств, либо путем рефинансирования, то есть выпуска новых займов для того, чтобы рассчитаться с держателями облигаций старого образца.

Государство вправе проводить конверсию и консолидацию займов. Конверсия - это изменение условий доходности займов. Изменение условий займа, касающиеся его сроков, называется консолидацией государственного долга. Например, превращение краткосрочных облигаций в долго- и среднесрочные.

В силу того, что бюджетные дефициты, как показано, выше порождают серьезные проблемы для экономики, правительства большинства западных стран в настоящее время перешли от политики бюджетного финансирования к сокращению государственных расходов и изменению налоговой политики. Переход от подоходного налога к налогам на потребление, от прогрессивных к пропорциональным ставкам стимулирует увеличение накоплений, сбережений, идущих на инвестирование. Сокращение государственных расходов проводится в основном за счет экономических, и прежде всего социальных ассигнований.

Таковы основные проблемы государственной финансовой политики.

## **Тема 5. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ**

### **Вопросы по теме:**

1. Сущность и цели денежно-кредитной политики.
2. Центральный банк - основной субъект кредитной политики.
3. Инструменты денежно-кредитной политики.

Важнейшей функцией государства является воздействие на денежно-кредитные отношения. Оно реализуется через денежно-кредитную политику.

Денежно-кредитная политика - это совокупность мер, проводимых правительством в области денежного обращения и кредитных отношений для придания макроэкономическим процессам нужного государству направления развития. Высшая цель этой политики - обеспечение равновесного и устойчивого развития народного хозяйства. Конкретными целями выступают укрепление денежной системы, воздействие на процесс инвестирования капиталов, потребительский спрос, ценообразование.

Главная роль в проведении кредитно-денежной политики принадлежит Центральному банку. Это основной субъект кредитно-денежной политики. Не являясь, как правило, правительственным инструментом, банк выполняет целевые установки правительства. В то же время может придерживаться самостоятельно курса.

В комплексе задач, решаемых центральными банками, выделяют два направления. Первое обеспечивает нормальную работу валютной системы страны в целом (в частности - это эмиссионная политика), так как устойчивая националь-

ная валюта - важнейший элемент инфраструктуры рынка. Второе направление - влияние на кредитную деятельность частных (коммерческих) банков, строящееся так, чтобы соответствующим образом обеспечить интересы государства.

В настоящее время при регулировании оперативной деятельности банков в зарубежной и отечественной практике основное внимание уделяется риску и ликвидности банковских операций. В ряду важнейших инструментов контроля центрального банка за рисками, ликвидностью и обеспечением гарантии стабильности банковской системы выделяется такой показатель, как минимальный уставной капитал банка. В международной практике минимальный уставной капитал банка находится в пределах 5 млн. дол. США. В России во втором квартале 1995 г. он был равен 6 млрд. рублей. Центральным банком устанавливается директивно такой показатель, как соотношение собственных и общей суммы заемных средств. В США этот показатель составляет 1 : 20, Англии - 1 : 20, Люксембурге - 1 : 33, Швейцарии - 1 : 8,2. В России в 1991 - 1994 гг. это соотношение допускалось в пределах от 1 : 15 до 1 : 25.

В некоторых странах (например, во Франции, Германии) соблюдение соотношения собственных и общей суммы заемных средств законом не предусматривается. Здесь ограничиваются пределы развития кредитных операций и определяется соотношение их общего объема и собственных средств.

В последнее время со стороны центральных банков усиливается контроль за величиной выдаваемых кредитов. В Германии крупным кредитом считается кредит одному заемщику на сумму 15% капитала банка. Обо всех крупных кредитах банк должен ставить в известность центральный банк. В России крупным кредитным риском считается объемы кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере свыше 5% собственных средств банка.

Мерой по сокращению риска операций коммерческих банков и решения проблем банковской ликвидности является создание обязательных минимальных резервов. Эта мера осуществляется путем депонирования в центральном банке определенной доли банковских средств.

В развитых странах сейчас широко распространено государственное страхование банковских депозитов, что полностью гарантирует мелких и средних вкладчиков от разорения. Так, в США Федеральная корпорация по страхованию депозитов гарантирует возмещение 100% остатков средств вкладчиков в банках в пределах 100 тыс. дол. по каждому вкладу.

Центральный банк при практической реализации денежно-кредитной политики государства использует определенный набор инструментов, представляющих методы косвенного и прямого воздействия на денежно-кредитную сферу и сопряженные с ней области экономики.

К косвенным методам реализации кредитной политики относятся: операции на открытом рынке ценных бумаг; учетная (дисконтная) политика; политика минимальных резервов; свободные соглашения. Прямым вмешательством в рассматриваемую сферу считается ограничение роста кредитных вложений.

Суть данного метода заключается в том, что центральный банк ограничивает рост кредитных вложений, производимых коммерческими банками в небанков-

ском секторе. Это выражается в установлении для коммерческих банков процентной нормы повышения сумм, проходящим через кредитные операции в течение определенного времени. При несоблюдении какими-то из банков установленных норм центральный банк применяет к ним санкции. Они могут выступать в виде обязательных выплат банками штрафных процентов или перевода на счет центрального банка суммы, равной размеру превышенного кредита.

Одним из инструментов проведения кредитно-денежной политики является проведение операций на открытом рынке. Центральный банк, покупая и продавая ценные бумаги коммерческим банкам, нефинансовым структурам и населению, может эффективно влиять на развитие денежно-кредитных отношений в стране.

Коммерческие банки, покупая ценные бумаги центрального банка, уменьшают свои резервы, что сокращает возможность кредитования потенциальных заемщиков. При продаже ценных бумаг центральному банку коммерческие банки увеличивают свои резервы. Нефинансовые структуры, покупая ценные бумаги центрального банка, сокращают свои депозиты (средства на банковских счетах) в коммерческих банках. Таким образом, центральный банк получает возможность непосредственно влиять на эти структуры, уменьшая роль в этом деле коммерческих банков.

Поэтому политику проведения операций на открытом рынке считают самым эффективным инструментом кредитной политики. Операции на открытом рынке ценных бумаг по своей природе вполне рыночный инструмент, соответствующий рыночным “правилам игры”. В то же время позволяет центральному банку выходить на нефинансовый сектор экономики.

Обладая несомненными достоинствами, данный инструмент имеет недостатки. К ним, в частности, относятся ограниченные временные рамки. Время действия тут определено сроками: чем длиннее срок действия ценных бумаг, тем продолжительнее период использования данного инструмента кредитной политики. Другим фактором, снижающим эффект от использования операций на открытом рынке, сужающим возможности рестрективной (сдерживающей) политики, является ограниченность ресурсов ценных бумаг центрального банка. На практике этот недостаток устраняется (смягчается) обычно двумя способами: либо государство предоставляет центральному банку дополнительные ресурсы ценных бумаг, либо дает ему право выпускать их самостоятельно.

Другим инструментом денежной кредитной политики является учетная (дисконтная) политика и ломбардная политика. При их применении центральный банк выступает в качестве основного кредитора всех других банков. Кредиты он выдает при условии переучета векселей (дисконтная политика) обращающихся к нему банков или под залог их ценных бумаг (ломбардная политика). Средства, полученные таким образом в центральном банке, называются ломбардным кредитом. Ставка, определяемая центральным банком по таким кредитам, в экономической науке и практике называется официальной учетной (дисконтной, или ломбардной) ставкой.

Центральный банк имеет право в любое время изменить эту ставку. Повышая ее, он увеличивает “цену” кредита, чем ограничивает спрос со стороны коммерческих банков на заемные средства, или же, наоборот, снижая ее, - стимулирует этот спрос. Коммерческие банки, взяв в центральном банке кредиты, ссужают эти средства, но уже под более высокий процент, другим субъектам экономики. Рост процентной ставки, то есть “удорожание” кредита, ограничивает спрос на заемные ресурсы, гасит стремление фирм к новым инвестициям. Снижение же ставки делает кредит “дешевле”, доступнее, что стимулирует частный сектор к новым инвестициям. Практически это выражается в расширении покупок акций, производственного оборудования, в строительстве новых производственных помещений и т.д.

Нужно иметь в виду, что описанным выше методом роль учетной политики не ограничивается. Учетная политика усиливает эффект других регулирующих воздействий центрального банка на денежно-кредитную сферу, в частности на операции, проходящие на открытом рынке, и на нормы обязательных резервов. Кроме того, учетная политика центрального банка является для других субъектов экономики индикатором действий правительства в области денежно-кредитных отношений. Если, к примеру, официальная учетная ставка устойчиво растет, то банки вправе предположить, что правительство намерено свертывать деловую активность. И наоборот, снижение ее свидетельствует о стремлении правительства стимулировать развитие экономических процессов.

Учетная политика центрального банка может дополняться другими методами. Например, центральный банк вправе изменить состав ценных бумаг, которые используются в учетных и ломбардных операциях.

Центральный банк России наряду с учетной политикой начиная с 1995 г. стал использовать и ломбардный кредит, осуществляемый под залог ценных бумаг (в основном государственных казначейских облигаций).

Политика обязательных резервов как инструмент кредитной политики правительства выполняет практически две функции. С одной стороны, это определенное страхование банковских вкладов, с другой - регулятор денежно-кредитной политики. Практика банковской деятельности, сложившаяся в конце XIX - начале XX века, показала, что операции в сфере кредитных отношений требуют определенного страхования. Нередки были ситуации, когда банки, чрезмерно увлекаясь кредитной экспансией, попадали в тяжелое положение, не имея возможности выполнить требования своих вкладчиков о возврате средств. Это осложняло экономическую ситуацию в целом. Таким образом, у правительств разных стран появился повод к изданию законов о контроле над банками, в частности, в целях защиты интересов вкладчиков. Так родилась и практически реализовалась идея о создании минимальных резервов. Данная система представляет собой определенные денежные суммы, которые коммерческие банки должны держать на счетах центрального банка. Суммы эти необходимы для гарантированного выполнения коммерческими банками своих обязательств перед вкладчиками. Впервые такой порядок был введен в США в 1933 г. в рамках “Нового курса” Ф. Рузвельта.

Суммы, представляющие собой обязательные минимальные резервы коммерческих банков, хранятся в центральном банке в форме бессрочных вкладов. Эти средства должны гарантировать работу банков в течение определенного периода (как правило, месяца). Если коммерческий банк не выполняет данного требования, ему приходится выплачивать штрафные проценты.

Механизм действия политики минимальных резервов достаточно прост. Установление определенного минимального уровня обязательного резерва и необходимость держать его в центральном банке ставит коммерческие банки в определенную зависимость от него. Центральный банк, повышая величину обязательного резерва, сдерживает деловую активность коммерческих банков, понижая - стимулирует ее.

Политика минимальных резервов как инструмент кредитной политики государства является относительно “грубым” способом вмешательства в экономические процессы. Поэтому обычно он используется в сочетании с другими мерами кредитного регулирования, в частности с учетной и ломбардной политикой.

В России система минимальных резервов введена в 1990 г. (последний ее вариант - в 1995 г.) Норма резервов сейчас составляет 15 - 20% в зависимости от видов вкладов.

Норма обязательного резерва рассчитывается как отношение суммы предписанного вложения коммерческого банка в центральном банке к срочным обязательствам этого банка.

Рассмотренная выше совокупность регулирующих мер может дополняться системой так называемых добровольных соглашений. Они заключаются между центральным и коммерческими банками. В этих соглашениях могут также участвовать страховые общественные институты. Коммерческие банки, заключая такое соглашение, добровольно ставят свою деятельность в определенные рамки. Например, они обязуются расширять кредиты лишь в лимитированных пределах. Центральный банк берет на себя обязательство информировать кредитный сектор о тенденции в осуществлении тех или иных операций (например, валютных). Это делается для того, чтобы предупреждать субъектов экономики о возможных неблагоприятных процессах в монетарной области. Успешная реализация такого рода соглашений во многом зависит от возможности центрального банка методами “мягкого” давления оказывать влияние на коммерческие банки. Добровольные соглашения поэтому особенно выгодны в том случае, когда центральный банк должен принимать оперативные решения, действовать быстро и с ориентацией на минимум бюрократических сложностей.

Механизм денежно-кредитной политики, оказывающий мощное воздействие на макроэкономическую ситуацию, в практике государственного регулирования сочетается с финансовой политикой. Проблема состоит в отыскании оптимальных соотношений финансовых и денежно-кредитных мер.

Практика государственного регулирования в западных странах показала, что наиболее рациональным является сочетание той и другой политики. Однако в рамках этого сочетания возможны колебания в сторону усиления или финансо-

во-бюджетного или кредитно-денежного инструментария в зависимости от конкретной сложившейся ситуации.

В качестве критерия при выборе вариантов инструментария берутся показатели, представляющие наибольшую опасность макроэкономическому равновесию. Если наибольшее социально-экономическое напряжение в обществе обусловлено массовой безработицей, несовершенной системой распределения доходов и резким спадом в экономическом росте, необходимо использовать финансовые рычаги (бюджетное финансирование, фискальную политику.). В случае, когда наибольшую угрозу для экономики страны представляет инфляция и потеря платежеспособности национальной валюты, прибегают к денежно-кредитному механизму, или монетаризму.

Меняющаяся социально-экономическая ситуация (как внутренняя, так и внешняя) обуславливает перенесение акцентов в государственном регулировании с кейнсианских методов на монетаристские и наоборот.

В экономической политике российского правительства в настоящее время применяется комбинация финансовой и денежно-кредитной политики. В начале 90-х годов предпочтение отдавалось денежно-кредитным мерам, то есть монетарной политике, что было обусловлено началом реформ. В то же время повышение роли денежно-кредитного механизма не означало и не означает финансовых рычагов. Многие отрасли отечественной экономики (ВПК, аграрный сектор, социальная сфера) продолжают существовать в основном за счет финансирования из бюджета.

## **Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

### **Вопросы по теме:**

1. Промышленная политика: сущность, цели.
2. Структурная политика как составная часть промышленной политики.
3. Проблемы структурной политики в условиях России.

Не умаляя значения ни одной из сфер народного хозяйства, следует признать, что экономическая мощь любой страны современного мира определяется прежде всего ее промышленным потенциалом. От него в наибольшей степени зависят и политический вес страны в мировом сообществе, и благосостояние населяющих ее граждан. Поэтому одной из функций государственного регулирования выступает поддержка промышленного производства, его рациональной структуры. Реализуется это через промышленную политику. Промышленная политика представляет комплекс экономических, политических и организационных мероприятий на разных уровнях национальной экономической системы, направленной на поддержание и рост национальной промышленности.

Целями промышленной политики выступают: стимулирование и поддержание либо определенных отраслей хозяйства, важных по своему социально-экономическому значению или приоритетных с точки зрения научно-

технических перспектив, высокого потенциала роста и конкурентоспособности, либо так называемых “национальных чемпионов” - наиболее крупных и конкурентоспособных на мировом рынке национальных фирм, стимулирование развития экспортного потенциала и конкурентоспособности национальной экономики с учетом задействования как макро-, так и микроэкономических факторов; поддержание сбалансированности экономики.

Ключевыми вопросами промышленной политики являются обоснование выбора приоритетов для той или иной государственной поддержки, создание механизма отбраковки неэффективных производств, определение институциональных и иных мер для осуществления структурных преобразований. При этом надо учитывать национальную специфику осуществляемых мер. Она обусловлена следующими факторами: структурой внутреннего рынка; характером финансовых отношений государства и частного бизнеса; стадией жизненного цикла отраслей-объектов воздействия.

Государственная промышленная политика неодинакова в различных странах и для отдельных периодов (кризисных, постстабилизационных, быстрого роста, либерализации торговли, интернационализации. Надо учитывать ряд моментов не только экономического, но и политического характера.

Необходимо иметь в виду стадию экономического развития страны, потенциал ее совокупной конкурентоспособности и идеологию экономического роста. Страны, которые позднее других вступили на путь индустриального развития и использовали идеологию экономического национализма (Германия, Япония), как правило, проводили более активную, разностороннюю и последовательную промышленную политику.

Активность промышленной политики в немалой степени зависит от того, какая партия в данный момент у власти. Ярким примером этого служат США. Отрицательное отношение представителей республиканской партии к государственному вмешательству в экономику и к промышленной политике не разделяется демократами, находящимися ныне у власти. Центральным пунктом промышленной программы президента Б.Клинтона, принятой в феврале 1993 г., явилось признание того, что ряду американских отраслей и производств необходима государственная поддержка.

Расходятся мнение лейбористов и консерваторов в Англии на необходимость государственной промышленной политики. Упадок английской промышленности лейбористы ставят в вину консерваторам. “Мастерская мира” в XIX веке, Англия ввозит теперь больше промышленной продукции, чем вывозит.

Инструментом реализации промышленной политики является структурная политика. Некоторыми исследователями она рассматривается как самостоятельная политика. Структурная политика есть совокупность мер, оказывающих воздействие на сбалансированность промышленного потенциала, на отраслевые и межотраслевые пропорции. Она направлена на селективную поддержку государством определенных отраслей и видов производств. Политика в отношении отдельных отраслей получила название политики нацеливания. По определению Комиссии по международной торговле США, - это скоординированные государ-



ственные мероприятия по мобилизации производственных ресурсов в целях помощи национальным производителям в избранных отраслях стать более конкурентоспособными на мировом рынке.

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

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

Проведение политики нацеливания - сложный процесс. Сложным, в первую очередь, является вопрос о деинвестировании, сворачивании определенных отраслей и производств. За отраслями и производствами стоят интересы предпринимателей, работников, которые могут пострадать. Все структурные преобразования одновременно несут в себе определенные социальные потери для населения и поэтому требуют продуманных и взвешенных действий правительств и законодателей. Учитывая сложность социальных процессов государства часто вынуждены поддерживать и стагнирующие отрасли. Проблема заключается также в том, что задачи государства в области структурных изменений могут нарушать рыночный механизм. Прямая помощь передовым отраслям - это, строго говоря, нарушение правил конкуренции. Понятнее, если помощь оказывается старым, деградирующим отраслям, возможности которых в конкуренции значительно снизились. Это такие отрасли, как текстильная, угольная, металлургическая, судостроительная.

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

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

В Великобритании облагаемый налогом доход корпораций исчисляется путем вычета из валового дохода компаний всех разрешенных законодательством расходов, произведенных в отчетном налоговом году. Так, все расходы на научные исследования подлежат полному вычету из валового дохода компании.

Подлежат вычету и амортизационные отчисления на оборудование, промышленные здания, сельскохозяйственные постройки и т.д. Списание машин и оборудования осуществляется по ставке 25% от остаточной стоимости. В США по налоговой реформе 1986 г. ускоренная амортизация применяется к высокотехнологическому оборудованию, ЭВМ и др. Период амортизации указанных элементов основного капитала составляет от 4 до 10 лет и менее. В Швеции инвестиции в машины и оборудование облагаются меньшим налогом по сравнению с другими инвестициями. Благодаря этому в конце 80-х годов примерно четверть инвестиций в отраслях промышленного производства приходилось на инвестиции в новейшую компьютерную технику.

К прямым мерам реализации структурной политики относятся государственные заказы на продукцию, услуги и поставки благ, определенные запреты правительства на производство ряда товаров, бюджетные инвестиции, субсидии. Государственные субсидии носят различные формы. Это могут быть дотации, направляемые, в частности, на покрытие убытков предприятий, поддержание монопольных цен; премии, преследующие задачу стимулирования частных капитальных вложений в связи с расширением старых или строительством новых предприятий.

Основная задача субсидий - поддерживать национальную промышленность. В Великобритании, например, в отдельные годы государственные субсидии предоставлялись судостроительной, авиационной, хлопчатобумажной, алюминиевой промышленности. В ФРГ крупные субсидии выдаются горнорудной и нефтяной промышленности; в США субсидируются корпорации горнорудной промышленности. Структурно ослабленным отраслям может оказываться прямая поддержка в форме переобучения уволенных работников с использованием государственных средств.

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

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

Для привлечения иностранного капитала государство также использует меры прямого и косвенного воздействия. К прямым в первую очередь относится разработка законодательно правовой базы для деятельности иностранных инвесторов, к косвенным - различные льготы, действующие в отношении налогов, распределение прибыли, реинвестирования.

Структурная политика как составная часть промышленной политики имеет важное значение в реформировании российской экономики. Проблем, которые должны решаться структурной политикой, здесь множество. Значительная их часть порождена тем, что российская экономика представляла и представляет собой экономику промышленно-индустриального типа с большим удельным весом перedelных отраслей, а также ВПК. Такая структура оказалась во многом недееспособной в условиях рыночного хозяйства.

Немаловажным фактором, приведшим к возникновению массы проблем структурного характера, - распад прежнего экономического пространства СССР. Потеряв многие виды производства, Россия вынуждена срочно создавать некоторые из них заново или импортировать их продукцию из других стран.

Учет этих особенностей требует такого подхода к выработке антикризисно-реформационных мер, где прежде всего должна быть поставлена задача восстановления и развития отечественного производства, производительных сил страны. Именно, в связи с сформировавшейся в течение десятилетий принципиально нерыночной структурой нашей экономики успех рыночных преобразований имеет абсолютно необходимым условием активную структурную политику государства.

Есть и другая точка зрения, согласно которой перестройку структуры экономики по рыночному варианту целесообразно начинать тогда, когда в экономике созревает рыночная основа; государство должно помогать перестройке структуры именно на базе реально возникающих в экономике соотношений спроса и предложения.

Самые большие сложности в проведении структуры преобразований экономики России связаны с трудным финансовым положением государства. Средством решения этой проблемы в нынешних условиях (крайняя ограниченность внутренних ресурсов и весьма сомнительные надежды на масштабные зарубежные инвестиции - в 1995 г. они составили 3,3% от общего объема капитальных вложений) призвано стать радикальное изменение характера потребления производимого в стране национального дохода. Требуется в максимально возможной мере сокращение его производительного потребления, упорядочение необходимого потребления и рост за счет этого потребления производительного. Под углом зрения оптимизации характера потребления национального дохода надо скорректировать политику расходования бюджетных средств. Существенное сокращение непроизводительного потребления (в виде расходов государственных средств на содержание раздутого чиновничьего аппарата, приобретение госструктурами предметов роскоши и комфорта, неоправданные затраты на военные нужды в мирное время, помощь ближнему зарубежью и др.) должно сопровождаться перераспределением высвобождающихся средств и их использованием на цели производственного потребления и накопления.

Изменению характера потребления должны служить и косвенные методы регулирования экономики. Необходимо создание наиболее льготного режима налогообложения прибыли в отношении производителей, изготавливающих средства производства, в особенности для отраслей, состояние которых в наиболь-

шей степени определяет развитие всего народного хозяйства (машиностроительный и инфраструктурный комплексы). Наименее же льготного - для производства предметов потребления, относящихся к классу предметов роскоши и повышенного комфорта. Неприемлем существующий сегодня недифференцированный подход к налогообложению предприятий, различных по своему народнохозяйственному значению. Различное народнохозяйственное значение производимой предприятиями продукции должно получить адекватное отражение и в шкале номинальных процентных ставок предоставляемых им кредитов.

В ходе реформ в России упало значение амортизационного фонда как источника инвестиций. При либерализации цен на все и вся были заморожены цены на основной капитал. Лишь дважды с 1982 г. одновременно пересматривались цены на основной капитал. Поэтому величина амортизации была занижена. Более того, через изъятие у предприятий части амортизации путем налогов на прибыль происходило “проедание” основного капитала, поскольку при заниженной амортизации часть стоимости основного капитала попадает в прибыль и через налоги уходит “на сторону”. До 1/3 объема огромных капитальных вложений в доперестроечное время приходилось на амортизацию. Сейчас это в лучшем случае 20% того, что имели раньше. Необходимо восстановить амортизацию как источник капитальных вложений. Чтобы не допустить “проедания”, амортизационные отчисления надо аккумулировать на специальных счетах в инвестиционных банках.

Эти и другие меры позволят решить структурные проблемы в переходной экономике России.

## **Тема 7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**

### **Вопросы по теме:**

1. Сущность и цели государственной научно-технической политики.
2. Инструменты реализации научно-технической политики.

Важнейшим фактором экономического роста является научно-технический прогресс. Однако развитие науки, использование ее достижений не может быть обеспечено рыночным механизмом. Здесь необходима всесторонняя государственная поддержка, ибо исследования, продиктованные сугубо коммерческими интересами отдельных частных предприятий, редко соответствуют общенациональным экономическим интересам, да и ведутся в более узких областях. К тому же частные фирмы, предприятия не всегда располагают достаточным капиталом для проведения НИОКР.

Меры государства в сфере НИОКР выступают как государственная научно-техническая политика. Она представляет совокупность принципов и методов, направленных на формирование и развитие научно-технического потенциала страны для достижения стратегических целей общества.

Целями научно-технической политики являются: государственная поддержка национальной науки; стимулирование развития ее приоритетных направле-

ний, имеющих общенациональное значение; обеспечение условий для внедрения и эффективного использования научных достижений в сфере производства.

Конечной целью научно-технической политики является обеспечение экономического роста, конкурентоспособности страны на мировом рынке, решение социальных проблем, обеспечение экономической безопасности.

Степень и формы государственного вмешательства в развитие науки, прикладного ее использования зависят от многих факторов: стадии экономического развития; социально-экономических внутренних и внешних условий экономической политики, проводимой правительством в целом.

Отдельные проявления государственного регулирования научно-технического развития наблюдались еще в XIX веке, когда правительства развитых стран законодательно защищали свою науку, помогали университетам в проведении научных исследований, заботились о росте научных кадров. В современных условиях, когда углубляется международное разделение труда, происходит интернационализация хозяйственной жизни и в то же время - усиление конкурентной борьбы между странами, проблема развития национального научно-технического потенциала выходит на первый план. И государственная поддержка в сфере НИОКР становится одним из решающих факторов его развития. По мнению американских экспертов, без соответствующей государственной поддержки научной сферы накануне XXI века экономическая безопасность страны может подвергнуться серьезным испытаниям в таких областях, как вычислительная техника особо высокой мощности, биотехнология и генная инженерия, новые виды вооружений и т.д.

В рамках интеграционных союзов начинает разрабатываться межгосударственная научно-техническая политика. Характерной является политика ЕС в области фундаментальных исследований, прикладных разработок, в частности технической стандартизации, технологий, информации и т.д.

Государственная научно-техническая политика может выступать как:

- активная, умеренная или пассивная;
- сдержанная, дающая простор рыночным процессам;
- протекционистская по отношению к отечественному научному комплексу или предельно открытая для зарубежной науки и техники;
- с опорой на собственный научный потенциал или на заимствование иностранных идей и технологий;
- высокоселективная или фронтальная, всеохватывающая;
- с выраженным приоритетом фундаментальных и стратегических прикладных исследований или с приоритетом прикладных НИОКР и внедренческих работ.

Реальная государственная научно-техническая политика сочетает указанные альтернативные формы в зависимости от фактически складывающейся ситуации, состояния экономики и активности научного сообщества. Типичным примером служит научно-техническая политика японского государства. Япония, как известно, после второй мировой войны была имитатором зарубежных изобретений. В начале 70-х годов она решает изменить свою прежнюю стратегию и пе-

рейти от политики импорта научно-технических знаний и технологий к развитию собственных НИОКР. Причем государство сосредоточивает внимание на фундаментальных исследованиях, так как эта область заметно отстает от развития прикладной науки.

В большинстве развитых стран государственная научно-техническая политика закреплена законодательно. В США она осуществляется на основе “Закона о национальной политике в области науки и техники, об организациях и приоритетах”, принятого в 1976 г. В законе закреплён примерный перечень приоритетных целей, реализация которых должна способствовать прогрессу науки и техники. При осуществлении научно-технической политики федеральное правительство должно сохранять элементы централизованного планирования.

С октября 1983 г. в Швейцарии действует федеральный закон о развитии научных исследований. Его положения распространяются на научно-исследовательские учреждения, которые для своих работ используют средства федерального казначейства. Это, в частности, национальный фонд содействия развитию научных исследований, естественнонаучно-техническое общество, общество гуманитарных наук, академия медицинских наук.

Во Франции в соответствии с законом от 23 декабря 1985 г. научные исследования и технологическое развитие признаются общенациональными приоритетами. В законе предусмотрено первоочередное предоставление государственных ассигнований для продвижения работ в области фундаментальных исследований, содействия научным разработкам на предприятиях, передачи технологий малым и средним предприятиям.

В России подобные законы отсутствуют. Российским законодателям предстоит разработать и принять законы о науке и государственной научно-технической политике. Они должны стать основой, определяющей юридические нормы, касающиеся субъектов научной деятельности, определения приоритетов в распределении ресурсов с помощью федеральных, отраслевых, региональных программ как инструментов использования ресурсов в сфере НИОКР.

Реализация государственной научно-технической политики осуществляется посредством финансирования НИОКР, финансирования и совершенствования системы среднего и высшего образования, осуществления ряда организационно-институциональных мер.

Возрастание роли фундаментальной науки, необходимость финансирования долгосрочных исследований ведут к увеличению государственных расходов на научно-исследовательские разработки в развитых странах. Доля расходов на НИОКР сейчас составляет от 2 до 4% к ВВП. В России в 1995 г. эта цифра составляла 0,4% к ВВП.

Структура государственных расходов на НИОКР различна. Выделяется финансирование гражданских НИОКР, военных. Государственное финансирование военно-космических программ преобладает в США и Англии (соответственно 59 и 49 % от общей суммы финансирования). В Японии и Германии основная доля финансирования идет на гражданские НИОКР (3 и 10%).

В настоящее время в связи с хроническим дефицитом государственных бюджетов правительства ведущих стран Запада принимают меры по стимулированию научно-исследовательских разработок непосредственно фирмами. Компаниям США предоставлена “скидка” на прирост расходов на НИОКР. Она вычитается из начисленной суммы налога на прибыль и составляет 20% от суммы прироста расходов на НИОКР в отчетном году.

Во Франции предприятия получили право на снижение суммы налога на акционерные общества в размере до 50% объема увеличения расходов на НИОКР по сравнению с предыдущим годом в пределах 5 млн. франков.

Особое внимание уделяется проведению научно-исследовательских работ в малых предприятиях. На законодательной основе осуществляется отчисление из бюджетных средств министерств и ведомств малым предприятиям. В США эти отчисления составляют 1%. В целом 5% федеральных средств на инновационную деятельность приходится на малые предприятия. За счет них покрывается 1/3 расходов малых предприятий на НИОКР. За счет средств государственного бюджета частично существуют центры поддержки малого бизнеса. Кроме того, малые предприятия включаются в число субподрядчиков при контрактной системе проведения НИОКР.

Государственной поддержкой пользуются и технопарковые структуры (технополисы, технопарки, технологические и инновационные центры), которые являются своеобразными инкубаторами малого бизнеса на региональном уровне.

Развитие научной сферы невозможно без высококвалифицированных кадров. Поэтому нацеленность на повышение интеллектуального уровня всей науки и подготовку специалистов высшей квалификации реализуется через бюджетное финансирование в большинстве развитых стран.

В 80-х годах по расходам на душу населения в сфере образования первое место в мире занимала Швеция, второе - Норвегия. Доля расходов на образование в Швеции составляла 13,5% государственного бюджета, или 8% ВВП, в Норвегии чуть более 8%.

В странах Северной Европы, за исключением Финляндии, все вузы являются государственными и финансируются из бюджета.

В федеральном бюджете США по статье “образование, профтехподготовка, занятость, социальные услуги” 1/3 расходов приходится на финансирование высшего образования.

В последнее время формой государственной поддержки НИР в промышленно развитых странах является ряд организационных мер в отношении крупных корпораций, направленных на реализацию принципа “кооперация - на стадии НИОКР и внедрения идей и разработок в производство, конкуренция - при сбыте и гарантийном обслуживании потребителей продукции”.

Фактически это означает выведение из-под действия антимонопольных законов объединений крупнейших корпораций. В США, например, в 1984 г. принят закон о сотрудничестве в национальных научных исследованиях. Цель его - устранить препятствия, которые антитрестовское законодательство чинит проведению совместных исследований, необходимых для поддержки конкуренто-

способности американской промышленности. Тем самым сняты препятствия для формирования временных монополистических структур, в частности венчуров.

Примером подобного венчура может служить корпорация МСС (микроэлектронная и компьютерная технологическая корпорация), созданная 20 ведущими американскими корпорациями компьютерной и электронной промышленности для осуществления фундаментальных и прикладных научных исследований.

Подобные венчурные объединения создаются в странах Европы и Японии.

Таковы сущность и основные меры реализации государственной научно-технической политики.

## **Тема 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

### **Вопросы по теме:**

1. Сущность и цели государственной региональной политики.
2. Инструментарий реализации государственной региональной политики.
3. Проблемы государственной региональной политики в России.

Для обеспечения макроэкономического равновесия и стабилизации важное значение имеет осуществление государственной региональной политики. Необходимость ее проведения связана с тем, что любая страна представляет собой совокупность территорий, которые различаются по многим показателям. В числе них такие:

- наличие природных ресурсов (сырьевая база и полезные ископаемые);
- плотность населения, наличие и качество трудовых ресурсов;
- структура производства;
- состояние социальной сферы;
- расстояние от высокоразвитых, промышленных и культурных центров.

Различие это носит как объективный, так и субъективный характер.

К объективным можно отнести пространственно-территориальную неравномерность природных ресурсов, жизненных удобств для человека. Исторически каждая страна формировалась путем освоения жизненного пространства определенной нацией. Распределение населения по территории в немалой степени было обусловлено неодинаковым размещением природных благ (то ли запасы полезных ископаемых или наличие плодородной земли, водных артерий). Немаловажную роль играет субъективный фактор - непосредственная деятельность человека по освоению заселенных территорий, внимание государства и оказание им помощи.

В связи с тем, что роль отдельных непроектируемых факторов в экономическом развитии со временем изменяется, предпосылки к росту районов не остаются постоянными. Таким образом, на развитие экономики страны существенно влияет пространственная неравномерность. Она связана, с одной стороны, с исходным неравенством в размещении производственных ресурсов по территории страны, с другой - с динамикой роли отдельных факторов в экономическом развитии. Поэтому в каждой стране могут существовать регионы богатые



природными ресурсами, но с недостатком населения; обеспеченные в достаточной мере тем и другим; есть давно освоенные и недавно, или осваиваемые; где численность населения растет, а где падает; в одних преобладает население старших возрастных групп, а где эта доля падает и т.д.

Для сглаживания неравномерности отдельных регионов государство использует особое направление экономического регулирования - региональную политику. Государственная региональная политика представляет совокупность государственных мер по достижению определенного пространственно-производственного равновесия национального хозяйства.

При выработке региональной политики необходимо иметь в виду ряд концептуальных положений. Должна обеспечиваться поддержка территорий путем стимулирования роста производственного сектора; этот сектор создает наибольшее число новых рабочих мест. Государство соответственно помогает созданию и расширению производственных предприятий, а при необходимости - их переориентации и рационализации. Следующим критерием, из которого исходят при разработке региональной политики, является степень выравнивания экономического роста по регионам. Считается, что рациональный подход выражается в сглаживании различия территориальных уровней производительности труда. Если последнее существует длительное время, создаются помехи для эффективного распределения ресурсов в национальной экономике, сдерживается ее развитие.

Региональная политика должна базироваться на законодательно-правовых основах и отвечать социальным требованиям общества, а также экономической безопасности и стабильности. Регионы должны иметь определенную экономическую цельность и самообеспеченность.

Государственную региональную политику не следует смешивать с региональной политикой на местах. Региональная политика, намечаемая и проводимая самими регионами - это то, что должно делаться и делается для согласованного и взаимосбалансированного развития всех элементов региона и с учетом местных условий. Государственная же региональная политика призвана обеспечить дееспособность региональной политики на местах. Ее задачами являются определение общих условий их деятельности, согласование пропорций общенационального и регионального развития. Тем самым государственная региональная политика реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов.

Инструментами государственного регулирования выступают: государственное регулирование доходов региональных бюджетов и "политика выравнивания".

В системе государственного регулирования региональной экономики определенную задающую роль играет государственное регулирование региональных доходов. Цель этого инструмента состоит в решении проблемы разделения собираемых налогов и обеспечении регионов одинаковыми ресурсами.

Мировая практика знает три подхода в решении этой проблемы. Суть первого заключается в том, что каждый уровень власти в государстве получает полное

право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов. Тем самым появляется несколько независимых уровней налогов, например федеральные, субъектов федерации, местные. Предприятия и организации при этом должны платить в каждый бюджет в принципе только предназначенные для этого бюджета виды налогов. Самостоятельно вводимые каждым уровнем власти налоги при таком подходе взимаются только в пределах соответствующей территории и должны поступать в бюджет данного уровня целиком. По такой системе собираются налоги в Швейцарии, частично в России.

В основе второго подхода лежит содержание в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти, например федеральным, региональным и местным. Это означает, что предприятия и организации обязаны платить один и тот же вид налога одновременно в разные бюджеты по разным ставкам. В результате в бюджеты различных уровней должны одновременно поступать одноименные виды налогов. При этом размеры поступлений и ставки налогов определяются контингентами указанных налогов по определенной территории. Близким к этому варианту является налоговая система США, частично России.

И, наконец, третий подход предполагает использование механизма нормативного разделения между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны. В этом случае в бюджет данного уровня власти подлежит зачислению законодательно установленная доля той суммы конкретного налога, которая должна быть собрана на соответствующей территории, исходя из общей для всех плательщиков этого налога в государстве ставки. Такая система существует в Германии. Подоходный налог, например, законодательно делится между федерацией, землями и общинами в пропорции 42,5; 42,5; 15%; корпорационный налог распределяется между федерацией и землями в пропорции "пятьдесят на пятьдесят".

Реальные бюджетные системы государств со сложным территориальным устройством, как правило, строятся путем комбинирования всех трех указанных подходов, что позволяет обеспечить устойчивость и надежность этих систем, достичь приемлемого компромисса многочисленных и противоречивых интересов страны в целом и составляющих ее различных регионов.

Одновременно с регулированием региональных бюджетов, за счет которых осуществляется социально-экономическое развитие территорий в государственной региональной политике, используется такой инструмент, как "политика выравнивания". Это государственно-необходимая политика особого перераспределения бюджетно-налоговых потоков в целях поддержки отдельных регионов. При проведении политики выравнивания, во-первых, определяются границы региона требующего поддержки. Учитываются такие показатели, как уровень развития производства, размеры доходов, получаемых населением, плотность населения, масштабы безработицы. Во-вторых, вырабатывается концепция специализации данного региона (ориентация на промышленность, сферу услуг, отдыха и т.д.). Основания для поддержки разнообразны: неравномерность развития, экономические катастрофы, экономические депрессии, необходимость компен-

сации неблагоприятных климатических условий или географического положения. В любом случае эти основания должны быть объективно обусловленными, а соответствующая поддержка носит целевой адресный характер. Данное положение является общим для всех стран, однако конкретная политика выравнивания имеет специфические черты каждой страны. “Политика выравнивания”, так же как и бюджетно-налоговые отношения, не регламентирована в конституции США. Более того, согласно разделу 8, статья 1, Конгресс имеет право назначать расходы только на ”всеобщее благоденствие США”. Это препятствует прямому перераспределению средств отдельным штатам (если, разумеется, не будет аргументированно доказано, что такое перераспределение служит ”всеобщему благоденствию”). Поэтому задействие политики выравнивания “сопряжено” в США с серьезными юридическими сложностями и длительным согласованием в каждом конкретном случае перераспределения средств. В целом субсидии из федерального бюджета покрывают 20 - 30% расходов штатов и используются в первую очередь на цели повышения благосостояния, образования, строительство шоссе дорог.

В Германии “политика выравнивания” исходит из нормы среднедушевых налоговых поступлений в бюджеты земель. Земли, у которых доход выше этой нормы, перечисляют определенные суммы землям с доходами ниже нормы. Данное перераспределение осуществляется непосредственно между землями, минуя федеральный бюджет. Если этого выравнивания недостаточно, используются федеральные субсидии.

В Австралии большая часть налогов (80% всех налоговых доходов страны) поступает в федеральный бюджет. При таких объемах централизуемых налоговых поступлений штатам не хватает собственных доходов для финансирования закрепленных за ними расходов. Поэтому федеральные власти широко применяют систему субсидий штатам из своего бюджета, одновременно осуществляя “политику выравнивания”. Размер субсидий определяется на основе жесткого федерального контроля за расходами штатов. Только после признания их расходных требований обоснованными принимается решение о выделении субсидий, размер которых определяется разницей между признанными обоснованными расходами и ожидаемыми доходами. При росте доходов размер субсидий корректируется.

В Швейцарии долгое время политика выравнивания практически не проводилась в силу особенностей налоговой системы узости, налоговой базы федерального уровня (главным образом таможенные пошлины и некоторые виды акцизов). Практически все виды налогов собирают кантоны, которые и несут всю ответственность за проведение внутренней политики. Выравнивание осуществлялось стихийно преимущественно за счет миграции населения из бедных районов в богатые. В последние годы появилась практика выравнивания путем предоставления субсидий из федерального бюджета.

Развитие интеграционных процессов в Европе привело к тому, что в рамках европейского экономического сообщества в последние годы неуклонно возрастает роль региональной политики. Десятилетие назад ее считали вспомога-

ным направлением деятельности ЕС, необходимым лишь для достижения прогресса в стратегически важных областях. К концу 80-х годов она приобрела серьезное самостоятельное значение. Теперь же в связи с вступлением в силу Маастрихтского договора о создании Европейского союза существенно расширились не только возможности проведения региональной политики ЕС, но и возросла роль отдельных регионов стран-членов союза в рамках интеграционного процесса. Региональная политика в рамках ЕС реализуется исходя из принципов:

- концентрация ресурсов структурного фонда на наименее развитых территориях ЕС при строгом наднациональном контроле над недопущением распыления средств. Из этого фонда 80% финансовых выплат должно предоставляться регионам с ярко выраженным отставанием в экономическом развитии;

- субсидии структурного характера носят взаимодополняющий характер, то есть институты ЕС могут предоставлять ресурсы только в качестве дополнительного источника при реализации национальных программ и не имеют права определять объекты своего вмешательства исключительно по собственной инициативе;

- согласование региональной политики ЕС с макроэкономической и социальной политикой каждой из стран-членов группировки. Предоставляя финансовую поддержку национальным программам регионального развития, органы ЕС должны следить, чтобы интеграционные приоритеты не противоречили задачам экономической политики данной страны, а средства, выделяемые из бюджета ЕС, не растрачивались впустую из-за несогласованных действий национальных и местных органов власти;

- прямое взаимодействие между государствами Европейского союза при реализации ими национальной региональной политики. Речь, в частности, идет об обмене информацией между соответствующими правительствами с целью обеспечить четкость целей и методов реализации национальных программ, минуя наднациональные институты; и некоторые другие.

Региональная политика России имеет много сложностей. Они обусловлены как экономическими, так и политическими факторами. С получением регионами больших прав и свободы действий неизбежно возникают противоречия как между интересами федерации и регионов, так и между интересами территорий. Поэтому нужна весьма взвешенная государственная политика.

В программе правительства “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах” определено, что основная часть мероприятий правительства, оказывающих воздействие на региональное развитие, будет осуществляться в рамках общей макроэкономической, внешнеэкономической, социальной политики, проведения институциональных преобразований. При их разработке и осуществлении должны учитываться интеграционный эффект и соответствие интересам комплексного социально-экономического развития территорий РФ. Так, при проведении конкурсов инвестиционных проектов с долевым (до 20%) участием государства важно учитывать их влияние на социально-экономическую ситуацию в конкретных регионах (создание рабочих мест, развитие социальной сферы и др.)

Для успешной реализации государственной региональной экономической политики необходимо создание системы правовых и организационно-экономических норм, совершенствования механизмов государственного регулирования регионального развития.

Принципиально новым моментом в развитии механизма оказания государственной помощи субъектам Российской Федерации стало создание в 1994 г. целевого фонда финансовой поддержки регионов, средства которого предполагается расходовать в соответствии с едиными правилами. Из этого фонда предусматривается финансовая помощь (трансферт) тем регионам, у которых душевой бюджетный доход оказывается ниже среднечеловеческого дохода по бюджетам всех регионов России. Таким регионам по предложению Министерства финансов РФ устанавливается статус “региона, нуждающегося в поддержке”. Наряду с этим вводится статус региона, особо нуждающегося в поддержке”. К подобным регионам относятся те, у которых и после трансфертов не окажется достаточно душевого бюджетного дохода на уровне среднечеловеческого бюджетного дохода по регионам России.

При проведении региональной политики все страны сталкиваются с типичными проблемами. Во-первых, политика выравнивания региональных возможностей никогда не может привести к полному совпадению экономических и социальных условий. Государство стремится обеспечить относительное, а не абсолютное равенство. Во-вторых, региональная политика имеет сложную взаимосвязь со структурной политикой. Они могут дополнять друг друга, а могут находиться и в противостоянии. Если взять разносторонне развитые регионы, с многоотраслевым производством, улучшение структуры экономики будет способствовать его развитию. Но некоторые территории имеют исторически сложившийся монопроизводственный профиль. В условиях научно-технического прогресса и расслоения промышленности на две условные группы (передовые и стагнирующие отрасли) меры правительства по поддержке передовых отраслей приводят к тому, что в регионах, насыщенных новыми отраслями, усиливается общий импульс развития. В регионах же с преимущественно старыми отраслями, переживающими трудности, ощущается общий спад, сокращение занятости, усиление социальных проблем.

Поэтому региональная политика должна быть достаточно взвешенной и научно обоснованной.

## **Тема 9. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

### **Вопросы по теме:**

1. Содержание государственной социальной политики.
2. Механизм реализации социальной политики государства.
3. Россия и проблемы социальной справедливости.

Экономическое развитие общества связано с решением социальных проблем, таких как занятость, оплата труда, социальная справедливость и социальная защищенность. Рыночная экономика не в состоянии справиться с их решением.

Признавая конкурентную борьбу, рынок не учитывает персональных различий участников рынка (различия имеют социальную, биологическую, психологическую природу). Существует и социальный риск, то есть вероятность материальной необеспеченности при утрате или возможности участвовать в экономическом процессе. Причины и факторы социального риска зачастую носят объективный по отношению к отдельно взятому человеку характер: угроза безработицы, потеря трудоспособности из-за несчастного случая, болезни и т.д. В такого рода случаях ни обособленный, ни даже вошедший в какую-либо значительную группу трудящихся работник, едва ли в состоянии предотвратить негативные события.

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

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

От государственной социальной политики следует отличать социальную политику фирмы (предприятия), региона, межгосударственную, которая проявляется, особенно в последние годы, в решении глобальных проблем, преодоления социально-экономической отсталости групп стран и даже континентов.

Целями экономической политики являются: поддержание устойчивости экономического роста и ускорение научно-технического прогресса. Эта цель имеет двойной смысл. По мере экономического роста, накопления богатства создаются условия для повышения уровня жизни. Одновременно, чем выше достигнутая ступень экономического роста, тем выше требование к людям - их знаниям, профессиональной подготовке, физическому и нравственному развитию, что требует развития социальной сферы. Не случайно видные экономисты (Д. Кейнс, В. Ойкен, Л. Эрхард) рассматривали социальные проблемы в тесной связи с проблемами экономического роста:

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

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

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

Определяющую роль в осуществлении социальной политики на государственном уровне играет институт социального партнерства. Показателем превращения социального партнерства в официальную политику может служить законодательное формирование в западноевропейских странах трехсторонних экономико-социальных советов из представителей объединений предпринимателей, профсоюзов и государства. В разных странах они имеют различное наименование. В Италии в 1947 г. был образован Национальный совет экономики и труда, в Бельгии в 1948 г. был создан аналогичный орган, во Франции экономический и социальный комитет действует с 1958 г. Подобные советы созданы в Голландии (1950 г.), Англии (1962 г.), Ирландии (1973 г.), Люксембурге (1966 г.).

В рамках Европейского Союза действует экономический и социальный комитет, который, помимо других функций, способствует координации деятельности национальных советов. Политика социального партнерства переступает национальные рамки и превращается в скоординированную международную (региональную) политику.

Одной из функций механизма социального партнерства является обеспечение консенсуса в масштабах страны. Для выполнения этой функции экономические и социальные советы систематически консультируют правительство и парламент по законопроектам и проектам решений, касающихся социальных проблем, вырабатывают согласованную политику по защите интересов субъектов трудовых отношений, социальной справедливости.

Целенаправленное регулирование социальных процессов на государственном уровне осуществляется путем перераспределения национального дохода. Ян Тинберген для ряда стран оценил долю перераспределения национального дохода на социальные нужды населения, которую условно можно было бы назвать показателем социализации. Этот показатель для четырех стран выглядит следующим образом: Швеция - 0,299, Нидерланды - 0,28, США - 0,125, Япония - 0,1. Показатели других стран Западной Европы лежат между экстремальными значениями Швеции - Японии.

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

Социальное страхование - основной элемент социальной защиты населения. Цель системы социального страхования - обеспечить человеку экономическую защиту в случае болезни и в старости, в связи с несчастными случаями и болезнями по производственной причине, в связи с безработицей. Впервые система государственного социального страхования была создана в Германии в конце XIX в. с принятием закона о страховании от несчастных случаев и по болезни

(1883 - 1884 гг.), о введении пенсий по старости и инвалидности (1889 г.), затем в Австрии, Дании, Франции, Великобритании и других странах.

Различают две формы страхования - обязательное и добровольное. Последнее действует на основе страхового законодательства, так же как и обязательное, но носит добровольный характер и регулируется договором страхования (страховое обеспечение и другие условия определяются по соглашению сторон). В странах Европы, кроме Дании, страхование по безработице носит обязательный характер.

В современных условиях по своим масштабам и степени развития основным видом социального страхования в развитых странах является пенсионное обеспечение. Государство регулирует условия назначения пенсий (возраст, страховой или трудовой стаж, продолжительность гражданства), принцип определения размера пенсий (фиксированная, минимальная, зависящая от заработка) и порядок образования фондов. Они формируются за счет государственных дотаций, социальных налогов на работодателей, взносов страхуемых.

Другим видом социального страхования, обеспечивающего социальную защиту, является государственное социальное страхование по безработице. В странах рыночной экономики введено в 20-30 гг. XX в. Назначение пособия по безработице связано с выполнением ряда требований, существенно ограничивающих круг лиц, которым оно может быть выплачено. Работник, обратившийся за пособием, должен иметь определенный стаж, получать необходимый минимум заработной платы за определенный период (квартал, год). Продолжительность квалификационного стажа в разных странах неодинакова, так же как и продолжительность выплаты пособия (от 13 до 52 недель в Германии, до 26 недель в среднем в большинстве штатов США, Италии, Японии). Значительная доля выплат пособий по безработице падает на государство. В Швеции, в частности, пособия по безработице лишь на 15 % погашаются за счет страховых взносов, и на 85 % - за счет государственных средств, складывающихся из обязательных взносов предпринимателей и налогов.

Регулирующее вмешательство государства в области заработной платы предполагает законодательное установление минимальной заработной платы. Это в основном касается тех видов трудовых процессов, которые требуют неквалифицированного труда. С помощью законов государство определяет также режим оплаты труда (через две недели или ежемесячно, например).

В некоторых случаях политика заработной платы предусматривает введение ее предельного уровня и сохранения этого уровня в течение определенного времени. Используются также ограничения на темпы роста оплаты труда. Эти меры применяются для предотвращения инфляции. С другой стороны, для уменьшения негативных последствий инфляции, и прежде всего роста цен, в развитых странах используется механизм индексации заработной платы. Порядок индексации различен. Он может носить общенациональный характер, а может быть зафиксирован в соглашениях, заключаемых в рамках социального партнерства (между предпринимателями, профсоюзами и государством). Индексация может



проводиться на уровне фирм или отдельных отраслей и фиксироваться в коллективных договорах предпринимателей и профсоюзов.

Различна величина индексируемой заработной платы. Полная индексация может быть осуществлена минимальной заработной платы, затем индексация начинает носить частичный характер, что способствует сдерживанию инфляции.

Проблема занятости является одной из острых социальных проблем. Поэтому социальная политика применительно к рынку труда занимает особое место в государственном регулировании. Государство законодательно определяет условия найма и общие условия заключения коллективных трудовых договоров. Государство берет на себя организацию системы образования, профессионально-технической подготовки и переподготовки работников. За счет государственных субсидий поощряется мобильность работников, стимулируется развитие малого и среднего бизнеса, оказываются льготы предпринимателям создающим новые рабочие места.

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

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

Это направление социальной политики проводится путем выделения из бюджета средств для оказания помощи работникам, арендующим жилье. Часто государство идет на поощрение самостоятельного жилищного строительства. При этом используются различные возможности. Например, территориальные органы власти сами создают относительно дешевые комплексы жилья и сдают их в наем семьям с низкими доходами. Другой путь социальной поддержки в этой области предполагает использование жилья, построенного частными строительными кооперативами. Роль государства здесь проявляется в бесплатном предоставлении земли строительным организациям, осуществление их льготного кредитования или мягкого налогообложения. В рамках данного варианта государство обычно контролирует размер оплаты жилья, устанавливая предельную сумму дохода домовладельцев за сдаваемое в наем жилье.

В России, переживающей переходный период, социальной политики, проводимой в странах с рыночной экономикой, пока нет.

Во-первых, отсутствуют ресурсы, на базе которых можно решать экономические и социальные задачи. Во-вторых, необходимо преодолеть иждивенческие склонности основной массы населения, привыкшей получать от государства значительную часть социальных и материальных благ.

В то же время на современном этапе реформирования проблемы социальной защиты населения стали центральными. От их решения во многом зависят на-

правленность и темпы дальнейших преобразований. Необходимо создание прочной "социальной сетки безопасности", которая могла бы смягчить болезненные социальные последствия проводимых структурных преобразований. По подсчетам Н.Шмелева, для смягчения социальных последствий структурной перестройки дополнительно требуется 4 - 5% ВВП страны. Необходимы достаточно ощутимые пособия по безработице, действенная государственная служба занятости, разветвленные общественные работы, эффективная система переподготовки высвобождаемой вследствие структурных сдвигов рабочей силы, перемещение ее к новым местам работы, строительство для нее в новых местах жилья, школ, больниц и т.д.

Необходимо на уровне реального прожиточного минимума установить минимальный уровень зарплаты, пенсий, пособий. В 1995 г. 25 % населения Российской Федерации имели денежный доход ниже прожиточного минимума, а в таких регионах, как Волго-Вятский, Северо-Кавказский - более 30 %. С другой стороны, государство должно прямо или косвенно определять максимально допустимый уровень дохода граждан. В развитых странах это достигается жесткими налогами на высокие и сверхвысокие доходы. За годы реформ разрыв в уровнях душевого дохода между верхними по доходам 10 % населения России и нижними 10 % возрос с отношения 4 : 1 до 20 : 1. В большинстве развитых странах это соотношение поддерживается на более социально безопасном уровне - порядка 4 - 5 : 1.

## **Тема 10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Вопросы по теме:**

1. Сущность и современные тенденции внешнеэкономической деятельности.
2. Основные инструменты государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности представляет внешнеэкономическую политику. Под ней понимается деятельность, направленная на регулирование и развитие экономических отношений с другими странами.

Внешнеэкономическая политика неразрывно связана с внутренней экономической политикой государства. Поэтому ее содержание обусловлено, с одной стороны, социально-экономической политикой, проводимой государством, с другой - задачами экономического роста. Отсюда, целями внешнеэкономической политики являются:

- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества с другими странами;
- поддержание конкурентоспособности отечественных производителей на мировом рынке;
- обеспечение экономической безопасности страны;
- обеспечение сбалансированности торгового и платежного балансов страны.

Активизация внешнеэкономической политики обусловлена интернационализацией хозяйственных связей и научно-техническим процессом. В этом же направлении действуют и такие факторы, как-то:

- обострение конкурентной борьбы на мировом рынке;
- дестабилизация валютных курсов, возросшее неравновесие платежных балансов;
- внешние долги, особенно развивающихся стран.

Действие указанных выше процессов порождает постоянное взаимодействие в современной внешнеэкономической политике двух тенденций: либерализации и протекционизма. Развитие интеграционных процессов привело к появлению коллективного протекционизма, проводимого интеграционными группировками по отношению к третьим странам. В первую очередь он характерен для ЕС. Основные торговые партнеры его опасаются появления “Европейской крепости”.

В конечном счете протекционизм может привести к чрезмерному ограждению национального хозяйства от конкурентной борьбы на мировом рынке. Поэтому извечной проблемой внешнеэкономической политики являлась проблема выбора между протекционизмом и либерализмом.

Для 50-60-х годов был характерен отход от протекционизма основных участников международной торговли, с одновременным стимулированием экспорта. Однако в 70-80-е годы в условиях обострения разногласий между странами усилилась тенденция к протекционизму. Этому способствовал не только рост несбалансированности международных расчетов, но и дальнейшее стимулирование экспорта, вызывавшее ответную реакцию по защите внутреннего рынка. В результате протекционизм стал вновь одной из основных проблем международной торговли. В условиях переходной экономики ключевым моментом внешнеэкономической деятельности российского правительства на 1995-1997 гг. объявлена ее либерализация.

Государственное регулирование внешнеэкономических связей осуществляется с помощью широкого круга мер, число которых постоянно растет. Объясняется это тем, что расширение международных экономических связей той или иной страны требует новых инструментов оптимизации ее участия в международном разделении труда, ограждении национальной экономики от влияния негативных явлений в мировой экономике (циклических спадов, чрезмерных колебаний валютных курсов, недобросовестной конкуренции и т.п.), содействия укреплению позиций национальных производителей на мировом рынке.

Важнейшим объектом государственного регулирования и инструментом проведения внешнеэкономической политики является торговая политика. Торговая политика государства - система мер, воздействующих на развитие торговых отношений с иностранными государствами. Внешняя торговля обеспечивает получение дополнительных средств для развития национальной экономики и повышению конкурентоспособности отечественных производителей.

Экспорт и импорт товаров способствуют росту национального дохода и ВВП. Подобно другим составляющим совокупных расходов, они действуют с мультипликационным эффектом, что можно выразить следующей формулой:

$$\Delta \text{ВНП} = (1 / \text{MPS} + \text{MPM}) \cdot \Delta X,$$

где  $\Delta \text{ВНП}$  - изменение валового национального продукта;

$\text{MPS}$  - предельная склонность к сбережению;

$\text{MPM}$  - предельная склонность к импорту;

$\Delta X$  - изменение экспорта.

Регулирование внешнеторговых отношений осуществляется административными и экономическими методами. Административные методы предполагают ограничительные, разрешительные меры на основе правовых норм и законов, куда могут входить акты правового регулирования торговых отношений, таможенные кодексы, постановления, правила и др.

В числе административных мер наиболее эффективным является таможенное регулирование. В основе таможенного регулирования каждой страны лежит таможенный кодекс, который определяет задачи и принципы таможенного обложения, структуру и функции таможенных органов, порядок разработки и утверждение таможенных тарифов и др.

Таможенные тарифы содержат списки товаров, облагаемых таможенными пошлинами, и величину последних. Таможенные пошлины - это государственные денежные сборы (налоги), взимаемые через таможенные учреждения с товаров, ценностей, имущества, провозимого через границу страны. Таможенные пошлины выполняют регулируемую, фискальную и стимулирующую функции.

Обычно таможенный тариф применяется на национальном уровне. Но в тех случаях, когда ряд стран объединяются в торгово-экономическую группировку и создают свой таможенный союз, тариф становится общим инструментом внешнеторгового регулирования, единым для всех стран-участниц в их торговых отношениях с третьими странами.

В конце 80-х годов уровень ставок таможенных тарифов развитых стран был относительно низок - около 6% от стоимости товара. Тарифные ставки ниже на сырьевые товары, и растут по мере увеличения степени обработки товара с целью защиты национальной промышленности.

В числе административных мер регулирования внешнеторговой деятельности широко используется лицензирование. Это система письменных разрешений, выдаваемых государственными органами на экспорт и импорт товаров. Путем лицензирования осуществляется количественное регулирование внешнеторгового оборота. Лицензирование применяется в целях сбалансирования поставок товаров и платежных балансов, регулирования спроса и предложения на внутреннем рынке, для достижения взаимовыгодных договоренностей на торговых переговорах, а также с целью ответных мер на дискриминационные действия иностранных государств.

Важное значение в государственном регулировании внешнеэкономических отношений, в частности торговых, имеют экономические методы. Главное внимание уделяется стимулированию экспорта как основы развития внешней торговли и укрепления стабильности национальной власти. Оно осуществляется путем прямого финансирования экспортного производства в виде выплаты компаниям дотаций из бюджета на покрытие разницы между ценами производства и

экспортными ценами в целях получения гарантированной прибыли. Широко практикуется субсидирование расходов на ведение НИОКР в экспортном производстве. В промышленно развитых странах за счет бюджета осуществляется до 30% экспортных НИОКР.

Косвенное финансирование экспортного производства происходит путем льготного налогообложения и кредитования. Снижение налогов с экспортеров осуществляется разными методами. Широко распространено, особенно в США, прямое снижение налогов с компаний в зависимости от доли экспорта в их производстве. Во многих странах предусмотрено право компаний производить отчисления в резервные фонды развития экспортного производства от необлагаемой налогом прибыли. Разновидностью льгот является налоговый кредит - отсрочка от уплаты налогов с экспортной выручки.

Кредитование экспорта - одна из распространенных форм стимулирования. Государственные банки предоставляют компаниям на развитие экспортного производства среднесрочные (до 5 лет) и долгосрочные (до 25-30 лет) кредиты в национальной и свободно конвертируемой валюте. Кредиты предоставляются на благоприятных условиях по стабильным ставкам. В промышленно развитых странах размеры такого кредитования в конце 80-х - начале 90-х годов составляли около 8% объемов экспорта. Частным банкам правительства выделяют специальные дотации на снижение кредитных ставок экспортерам.

Используются и такие методы косвенного финансирования, как возврат экспортных пошлин, уплаченных при импорте сырья, а также передача экспортным компаниям правительственных заказов по завышенным ценам.

Поддержка экспортеров идет по линии страхования экспорта. Оно двух видов: внутреннее и внешнее. Внутреннее страхование осуществляется правительством, которое за счет бюджетных средств покрывает определенную часть рисков при крупных капиталовложениях в развитие экспортного производства. Например, страхуются капиталовложения в "риско-фирмы", осваивающие перспективные для экспорта разработки. При внешнем страховании государство принимает на себя часть политических и коммерческих рисков, связанных с экспортом.

Национальные системы страхования кредитных рисков созданы в настоящее время во всех промышленно развитых странах и в ряде развивающихся стран. Основную роль в них играют государственные страховые учреждения, частные выполняют вспомогательные функции.

Государственное страхование экспортных кредитов используется как один из инструментов внешней торговой политики, позволяющей регулировать объемы и географию экспортного кредитования. Вместе с тем кризис внешней задолженности ряда государств повлек за собой значительные убытки страховщиков, вынудив их свернуть операции на наиболее рискованных рынках и продемонстрировать тем самым ограниченность данного инструмента.

Предполагается, что в течение 1995 - 1997 гг. основные усилия государственных органов России будут сосредоточены на стимулировании экспорта, особенно продукции с высокой степенью обработки. В начале 1995 г. в целях регулирования внешнеэкономической деятельности осуществлен ряд мер: отменено

квотирование экспорта, за исключением экспортных поставок в целях выполнения международных обязательств Российской Федерации; ликвидирован институт спецэкспортеров; прекращены экспортные поставки для государственных нужд с целью извлечения дохода из разницы между мировыми и внутренними ценами.

В дальнейшем предполагается осуществить снижение экспортных пошлин, а затем их полную отмену по мере выравнивания внутренних и мировых цен. Будет внедрен конкурсный механизм экспортеров, осуществляющих поставки в рамках межправительственных обязательств РФ.

Важным направлением деятельности государства в сфере внешнеэкономической политики является регулирование притока и вывоза капитала. Сейчас миграция капиталов превратилась в организованный, контролируемый и стимулируемый государством процесс. Иностранцы частные и государственные инвестиции стали одним из факторов развития подавляющего большинства стран.

Регулирование притока иностранных инвестиций носит, как правило, двойственный характер. С одной стороны, осуществляются меры по созданию в странах благоприятного инвестиционного климата с помощью гарантий от национализации иностранной собственности, репатриации капитала, в отношении прибылей, предоставление различных налоговых скидок и таможенных льгот и т.д. С другой стороны, государства проводят политику, направленную на соблюдение интересов принимающих стран, то есть собственных. С этой целью иностранные инвестиции ставятся под определенный контроль. Определяются отрасли экономики, доступные для иностранных инвесторов, и их максимальная доля в производстве отрасли. Устанавливается максимальная доля иностранного капитала в совместных предприятиях оговариваются участие национальных кадров в управлении данными предприятиями, условия в части использования компонентов национального производства. Ограничивается создание филиалов, репатриации капиталов и прибылей и другие. В Мексике, согласно закону об иностранных инвестициях, обязательным условием является участие национального капитала во всех предприятиях, создаваемых иностранными инвесторами.

В других странах существуют запреты на участие иностранного капитала в ряде отраслей и сфер (оборонная промышленность, внешнеторговая деятельность и некоторые другие).

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Основная

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. - М., 1978.
2. Лившиц А. Государство в рыночной экономике (краткий спецкурс) // Российский экономический журнал. - 1992. - №-12; 1993. - № 1.
3. Соколинский В., Исанова М. Экономическая политика (спецкурс) // Российский экономический журнал. - 1995. - №-12; 1996. - №1, 3.
4. Эрхард А. Благосостояние для всех. - М., 1991.

5. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. - М., 1995.

### Дополнительная

6. Андреанов В. Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике // Экономист. - 1996. - №5.

7. Ахмедуев А. Государственные предприятия: типы и механизм функционирования // Вопросы экономики. - 1994. - №8.

8. Балацкий Е. Государственное регулирование импорта рабочей силы // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №7.

9. Барабанов М. Промышленная политика России // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №11.

10. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №4.

11. Блинов Н., Кокарев М., Крашениников В. Об обеспечении экономической безопасности России // Экономист. - 1996. - №4.

12. Бурак П. Региональные программы социального развития в условиях формирования рынка // Российский экономический журнал. - 1996. - №3.

13. Василишен Э. Регулирование банковской ликвидности посредством экономических нормативов // Российский экономический журнал. - 1995. - №8.

14. Вишневская Н. Программы общественных работ // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №4.

15. Волков А. Масштабы и кредиты социальной политики Северных стран // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №11.

16. Волков А. Государственное регулирование ценообразования в Швеции // Экономист. - 1995. - №8.

17. Волобуев В. Федеральный бюджет США: структура и приоритеты // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №10.

18. Грядовая О. Кредитные риски и банковское кредитование // Российский экономический журнал. - 1995. - №5.

19. Гусева К., Федотова А. Механизм взаимодействия Федерации и ее субъектов при реализации инвестиционно-кредитной политики // Экономист. - 1995. - №9.

20. Диманис М. ХДС и СДПГ: два концептуальных подхода к государству // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №7.

21. Зотеев Г. Внешнеэкономические связи России // Экономист. - 1996. - №5.

22. Зубкова А. Становление социального партнерства // Российский экономический журнал. - 1995. - №10.

23. Иванова К. Малый инновационный бизнес в странах развитой рыночной экономики // Российский экономический журнал. - 1995. - №12.

24. Ионов М. Роль государства в экономике // Экономист. - 1995. - №8.

25. Коровин В. Европейская интеграция и региональная политика // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №4.

26. Кузин Д. Промышленная политика развитых стран: цели, инструменты, оценки // Вопросы экономики. - 1993. - №9.

27. Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции проблемы, решения // Российский экономический журнал. - 1993. - №9; 1994. - №7-8.

28. Логвина А. Вопросы налогового законодательства // Экономист. - 1996. - №2.

29. Максимова М. Внешнеэкономические приоритеты России // Экономист. - 1995. - №9.
30. Мухетдинова Н. К оценке новой правительственной программы стимулирования отечественных и иностранных инвестиций // Российский экономический журнал. - 1995. - №10.
31. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Государство и проблема монополии // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №7.
32. Ноув А. Государство и рынок в XX веке: о книге В. Мау "Реформы и догмы (1914 - 1929)" // Вопросы экономики. - 1994. - №5.
33. Павлова Л. Бюджетное финансирование и проблема государственного долга // Экономист. - 1996. - №4.
34. Пеньков Б. Оптимизация налоговой системы // Экономист. - 1996. - №5.
35. Плакся. Финансирование системы социальной защиты от безработицы // Российский экономический журнал. - 1995. - №11.
36. Романова З. Объединенный рынок США, Канады и Мексики // Экономист. - 1995. - №12.
37. Симановский С. "Утечка мозгов" и технологическая безопасность России // Российский экономический журнал. - 1996. - №3.
38. Социальные проблемы современной России // Вопросы экономики. - 1995. - №9.
39. Таран В. Сочетание эффективности и социальной справедливости в экономике // Экономист. - 1996. - №4.
40. Улыбышева Е. Антимонопольное регулирование в ЕС // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - №2.
41. Ходов А. Экономические интересы и государственное регулирование экономики: прямая и обратная связь // Российский экономический журнал. - 1995. - №1.
42. Шишков Ю. Тернистый путь России в мировую экономику // Российский экономический журнал. - 1996. - №1.
43. Шмелев Н. Экономика и общество // Вопросы экономики. - 1996. - №1.
44. Яковлев Р., Мамонтова Т. Политика доходов и социальная защита населения // Российский экономический журнал. - 1995. - №10.
45. Яковец Ю. Стратегия инвестирования // Экономист. - 1995. - №9.

### **Справочная**

46. Гражданский кодекс Российской Федерации. - Спб., 1995.
47. Гражданское и торговое право капиталистических государств // Под ред. Е.А.Васильева. - М., 1993.
48. Доходы, уровень жизни // Экономист. - 1996. - №5.
49. Программа правительства Российской Федерации. "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах" // Вопросы экономики. - 1995. - №4.
50. Россия и зарубежные страны: Сравнение по основным показателям (дефицит государственного бюджета и кредит денежных властей центральному правительству) // Вопросы экономики. - 1996. - №1.
51. Россия и зарубежные страны: сравнение по основным показателям (экспортная и импортная квоты) // Вопросы экономики. - 1996. - №4.