

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

СЕРГЕЕВ И.Б.

*ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ЭКОНОМИКИ*

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Санкт-Петербург  
2003

ББК 65.050я73  
Г72

Сергеев И.Б. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. - СПб: Изд-во СЗАГС, 2003. - \_\_\_\_\_ с.

Настоящее издание включает учебный и научный материал, способствующий более полному и глубокому освоению вузовского курса “Государственное регулирование экономики”. Основное внимание уделено увязке проблем экономической политики с основными вопросами макроэкономической теории. По ходу рассмотрения теоретических вопросов приводятся основные законодательные акты РФ, касающихся изучаемой темы по состоянию на начало 2003 года.

Учебное пособие подготовлено для студентов экономических вузов, слушателей факультетов повышения квалификации, проходящих обучение по специальностям “Государственное и муниципальное управление”, “Финансы и кредит”. В первую очередь оно адресовано тем, кто получает второе высшее образование по ускоренной форме.

*Рецензенты:* - кафедра экономической теории Архангельского государственного технического университета (зав. кафедрой к.э.н., доц. Т.Я. Шилова)  
- д.э.н., проф. Н.П. Кузнецова (Санкт-Петербургский государственный университет)

ISBN \_\_\_\_\_

© Сергеев И.Б., 2003.  
© Изд-во СЗАГС, 2003.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>I. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ .....</b>	<b>6</b>
1.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА .....	6
1.2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ.....	15
1.3. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ .....	23
1.4. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ .....	31
1.5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ .....	37
<b>II. ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ.....</b>	<b>44</b>
2.1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СФЕРЫ .....	44
2.1.1. Бюджетно-налоговая политика .....	44
2.1.2. Денежно-кредитная политика.....	52
2.2. АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.....	55
2.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ И СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА.....	58
2.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЫ.....	65
2.5. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА .....	70
2.6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ .....	78
2.6.1. Концепция устойчивого развития, как стратегический ориентир	78
2.6.2. Задачи и инструменты регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды.....	87
2.7. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ .....	94
2.8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ	104
<b>РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>115</b>
<b>ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ.....</b>	<b>117</b>

## Введение

Экономика современной России определяется как переходная к рыночной. Система социальных, экономических, финансовых отношений претерпевает серьезные изменения. Осталась в прошлом жесткая модель централизованно планируемой экономики, существовавшая до 1991 г., схлынула волна тотальной либерализации 90-х гг. Можно считать, что система государственного регулирования национальной экономики постепенно приближается к оптимальному состоянию. Хотя надо заметить, что работы для государства и общества, в этом направлении, предстоит еще очень много.

Построение социально-ориентированной рыночной экономики требует от руководителей и специалистов органов государственной власти глубоких и прочных знаний в области финансов, статистики, социологии, экономической теории, а также государственного регулирования экономики. Сложность социально-экономической ситуации в стране, продолжительность кризисных явлений свидетельствуют о том, что в сфере регулирования макроэкономических процессов далеко не все благополучно. Многим государственным служащим, особенно на региональном уровне, управляться с мощными рыночными механизмами оказалось явно не под силу.

Мировой опыт подтверждает, что в кризисные периоды, когда в экономике происходят фундаментальные сдвиги в сторону ее обновления, государство берет на себя решение самого широкого круга задач, блокируя или усиливая действие рыночных регуляторов. Так, в 30-40-е годы XX века, президент США Ф. Рузвельт в применил кейнсианские рецепты, включающие планирование производства, увеличения бюджетных расходов, расширение внутреннего спроса. При восстановлении экономики послевоенной Германии Л. Эрхард, отказавшись от мягкого регулирования предпринимательства, усилил государственную экономическую политику, что обеспечило рост производства за период 1949-1955 гг. в 3 раза. В Японии, в послевоенные десятилетия, государство сконцентрировало почти все ресурсы на развитии ключевых высокотехнологичных секторов промышленности, импортируя передовые технологии<sup>1</sup>.

Очевидно, что в социально-экономическом развитии России, особенно на современном трансформационном этапе, роль государства должна быть тоже усилена. Однако государственное вмешательство должно быть комплексным, сбалансированным и отвечающим методологии рыночного хозяйствования. Старые методы управления, которые многие российские

---

<sup>1</sup> Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист, 2001. № 8. С. 19.

чиновники вынесли из своего партийного или косомольского опыта руководства, в новых условиях не могут быть эффективными в принципе.

Предлагаемое учебное пособие подготовлено для студентов экономических вузов, слушателей факультетов повышения квалификации, проходящих обучение по специальностям “Государственное и муниципальное управление”, “Финансы и кредит”. В первую очередь оно адресовано тем, кто получает второе высшее образование по ускоренной форме и уже работает в органах власти.

При подготовке данного пособия сделан особый акцент на увязке проблем экономической политики с основными вопросами макроэкономической теории. По нашему мнению, такой подход: во-первых, способствует более глубокому пониманию целей и задач государственного регулирования рыночной экономики; во-вторых, расширяет возможности всестороннего анализа принимаемых решений.

Структурно работа состоит из двух разделов: “Организационно-методологические основы государственного регулирования экономики” и “Основные сферы государственного регулирования экономики”. В содержание каждого из разделов включены параграфы по важнейшим проблемам госрегулирования экономики. В конце каждого параграфа приводится перечень основных законодательных актов РФ, касающихся изучаемой темы по состоянию на начало 2003 года.

При работе с данным учебным пособием рекомендуется параллельное изучение основных теоретических работ, по данной дисциплине, указанных в списке рекомендуемой литературы.

# I. Организационно-методологические основы государственного регулирования экономики

## 1.1. Экономическая роль государства

Рыночная экономика - это сложный и динамичный механизм, представляющий живую саморазвивающуюся систему. Рыночные механизмы играют основную роль в достижении роста экономики и установлении в ней естественного равновесия. Но они не могут сами по себе обеспечить оптимальное и устойчивое, в долгосрочной перспективе, развитие социально-экономической системы, включая все аспекты - экономический, социальный, экологический. Из курса экономической теории известно, что механизмы рынка решают многие, но далеко не все задачи и проблемы в данном направлении.

Несовершенство рынка подтверждается тем, что он имеет ряд слабых мест, так называемых “*провалов рынка*”, которые дестабилизируют процесс социально-экономического развития, приводят к нарушению макроэкономического равновесия. К наиболее существенным “*провалам*” можно отнести:

- ⇒ возникновение внешних (побочных) экономических эффектов;
- ⇒ незаинтересованность рынка в производстве общественных благ;
- ⇒ высокая дифференциация в распределении доходов и богатства;
- ⇒ стремление компаний-лидеров на рынке к его монополизации;
- ⇒ усиление спекулятивной составляющей в коммерческой деятельности.

Очевидно, что вмешательство государства в функционирование свободного рынка целесообразно, более того, необходимо. Сложность вопроса заключается в том, каким образом это делать. Ведь от характера и степени такого вмешательства зависит и получаемый эффект, который может быть не только положительным, но и отрицательным. Уже сотни лет умы лучших экономистов мира, в частности, заняты проблемой - что и как должно делать государство, чтобы экономика работала и развивалась в интересах всего общества.

В социально-ориентированной рыночной экономике государство должно не подменять “*невидимую руку*” рынка, а участвовать в решении тех задач, которые субъектам рынка не под силу. В этом аспекте задачи государства можно разделить, в первом приближении, на два типа:

- ⇒ достижение Парето-улучшений при наличии “*провалов рынка*”;
- ⇒ перераспределение доходов и богатства в соответствии с принципами социальной справедливости.

Напомним, что *Парето-улучшением* называется такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния хотя бы одного из их участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других участников<sup>2</sup>. В конкретных экономических ситуациях государство должно стремиться прежде всего выявить пути достижения Парето-эффективности, т.е. достижение всех возможных Парето-улучшений. Парето-эффективное состояние наилучшим образом отвечает интересам каждого при условии, что исходное распределение ресурсов между индивидами задано и не подлежит изменению иначе, как по их взаимному согласию. Заметим, что часто используемый в литературе термин “Парето-оптимальность”, по мнению авторитетного экономиста Т. Купманса, является ложным.

Основоположителем теории государственного регулирования экономики можно по праву считать выдающегося английского экономиста Дж. М. Кейнса (1883 - 1946). С 1930-х гг. мировая экономическая наука развивалась под сильным влиянием его учения, получившего название *кейнсианство*. Кейнсианство приобрело мировую славу из-за своей главной политико-экономической установки - обоснования необходимости государственного регулирования хозяйственных процессов.

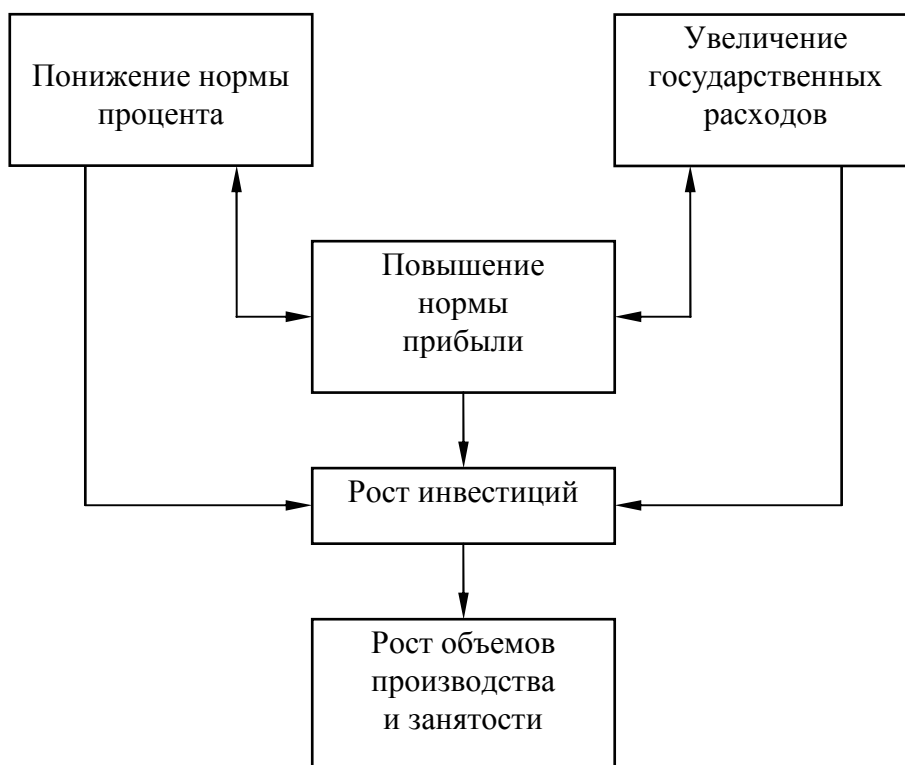
Джон Мейнард Кейнс (J. M. Keynes) окончил Кембриджский университет и в 1908 г. стал профессором кафедры политэкономии названного университета. Он имел фундаментальные знания не только в области экономики, но и математики, а также логики. Его учителями были А. Маршалл и А. Пигу, видные представители неоклассической школы. Кейнс удачно сочетал научную деятельность с бизнесом и политикой. С 1929 г. успешно работал на руководящих должностях в финансовой системе Великобритании и Банке Англии, за что получил титул лорда. Главным его научным трудом является книга “Общая теория занятости, процента и денег” (“The General Theory of Employment, Interest and Money”), изданная в Нью-Йорке в 1936 г. Концепция Кейнса была положена в основу правительственных мер по выводу экономики США из кризиса начала 1930-х гг., реализованных президентом Ф. Рузвельтом. После успешного опыта США, концепцию Кейнса приняли почти все ведущие страны Запада.

Концепция Кейнса сложилась после мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. и содержала важный вывод о невозможности саморегуляции рыночного хозяйства. В ней акцентировалось внимание на решении двух проблем, характерных для периодов кризиса: проблемы спроса и проблемы безработицы. Именно на решении этих проблем должно сосредоточиться государство, чтобы выйти из экономического кризиса наибо-

---

<sup>2</sup> Автором данной концепции социального оптимума является известный итальянский ученый Вильфредо Парето (1848 - 1923), профессор Лозаннского университета.

лее безболезненно и уменьшить размеры социально-экономических потрясений в будущем. На *рис. 1* изображена общая схема стимулирования спроса по Кейнсу.



*Рис. 1. Кейнсианская концепция стимулирования спроса*

Вся история существования кейнсианства, как научного течения, характеризуется противостоянием его представителей с представителями неоклассической, монетаристской и других школ - сторонников свободного рынка. Иногда их позиции по решению той или иной экономической проблемы совпадают, но чаще расходятся. Последние считают, что именно нормальный рыночный механизм, свободный от вмешательства извне, способен эффективно регулировать национальную экономику.

Очень важна роль государства в обеспечении экономического роста. Макроэкономическое регулирование экономического роста выступает следствием неспособности одного лишь капитала поддерживать стабильные темпы и **качество** роста.

Государство должно обеспечивать основу для интенсификации производства на всех стадиях воспроизводственного процесса. Это достигается посредством: организации, финансирования и контроля за развитием НИОКР при помощи определения приоритетных направлений фундаментальных научных исследований, формирования перспективных отраслевых



научно-технических программ, развития ресурсосберегающих технологий; осуществления программ подготовки, переподготовки и качественного воспроизводства рабочей силы. Кроме того, государство должно проводить практику дифференцированного субсидирования, предоставления налоговых, кредитно-финансовых, амортизационных льгот, создавая условия для накопления частного капитала, регионального развития, структурных сдвигов в экономике и т.п.<sup>3</sup>

Механизм экономического роста не может возникнуть стихийно - для его формирования необходимы социальные, экономические и организационные предпосылки. Как считает А. Белоусов, в России, на начало 2001 г., таких предпосылок не было, поэтому реального роста экономики в настоящее время также нет.

Для достижения экономического роста, со стороны государства требуется обеспечение следующих условий<sup>4</sup>:

1. Особой социально-культурной среды, “атмосферы обновления и подъема”, характеризующейся консенсусом элит, ведущих социальных групп и широких масс по поводу целей развития и способов их достижения. Только в такой среде могут сформироваться конструктивные механизмы мотиваций, трудовой и предпринимательской активности.

2. Наличия субъекта экономического роста. Должна возникнуть нацеленность институтов и структур экономики, населения на расширенное воспроизводство и качественное обновление.

3. Конкретных и достаточно мощных движущих сил экономического подъема. Переход в новое экономическое качество невозможен без формирования особого производственно-хозяйственного уклада.

4. Гармоничного сочетания между целостностью национального хозяйства и его включением в общемировой процесс глобализации. Во многих случаях интеграция национальной экономики в мировую ведет не к ускорению роста, а наоборот, к его замедлению и качественному ухудшению.

5. Качества самой модели экономического роста, которая должна быть инновационной и нацеленной на повышение эффективности производства и потребления. Динамичное развитие экономики не вписывается в комплекс существующих ограничений со стороны как конечного спроса, так и имеющихся ресурсов - их нужно расширять.

6. Механизма согласования и балансирования интересов различных участников социальных и экономических процессов. Экономический рост никогда не бывает равномерным - он всегда сопровождается структурной

---

<sup>3</sup> Кузнецова Н.П. Экономический рост: история и современность. Учеб. пособие. - СПб.: ИД “Сентябрь”, 2001. С. 45-46.

<sup>4</sup> Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 27.

ломкой, нарастанием дифференциации и напряженности между отдельными сегментами хозяйства, перераспределением ресурсов из отстающих секторов экономики, социальных групп, территорий в интенсивно развивающийся уклад.

В первом десятилетии XXI века российская экономика может развиваться условно по двум вариантам: инерционному (без активного государственного вмешательства, что происходило в 1990-е гг. - *табл. 1*) и конструктивному (с активным государственным вмешательством - *табл. 2*). Второй вариант предполагает три последовательных фазы с различными задачами, источниками и секторами экономического оживления. Различие в динамике ВВП, между вариантами, графически изображено на *рис. 2*. Очевидно, насколько предпочтительней является конструктивный вариант.

Следует отметить, что в инерционном варианте прогнозируется еще один мощный спад производства в 2005-2008 гг. Кроме того, произойдет закрепление деиндустриализации экономики, в результате чего, к 2010 г. в России окончательно сложится модель экономики периферийного типа. Такого развития событий допускать нельзя, поэтому специалистами предлагается усилить влияние государства на социально-экономические процессы.

*Табл. 1*

Макроэкономические индикаторы  
инерционного варианта развития экономики России, (%)

Индикатор	2001 - 2004 гг.	2005 - 2008 гг.	2009 - 2010 гг.
Валовой внутренний продукт:			
- за период	106 - 107	93 - 94	101 - 102
- в среднем за год	1,5 - 1,7	(-1,5) - (-1,8)	0,5 - 1,0
Продукция промышленности:			
- за период	106 - 108	95 - 96	101 - 102
- в среднем за год	1,5 - 1,9	(-1,0) - (-1,3)	0,5 - 1,0
Конечное потребление домашних хозяйств:			
- за период	105 - 106	95 - 96	101 - 102
- в среднем за год	1,2 - 1,5	(-1,0) - (-1,3)	0,5 - 1,0
Инвестиции в основной капитал:			
- за период	107 - 108	87 - 88	103 - 104
- в среднем за год	1,7 - 1,9	(-3,1) - (-3,4)	1,5 - 2,0

*Источник: Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 36.*

**Макроэкономические индикаторы  
конструктивного варианта развития экономики России, (%)<sup>5</sup>**

<b>Индикатор</b>	<b>2001 - 2002 гг.</b>	<b>2003 - 2006 гг.</b>	<b>2007 - 2010 гг.</b>
Валовой внутренний продукт:			
- за период	108 - 109	121 - 122	119 - 120
- в среднем за год	3,9 - 4,4	4,9 - 5,1	4,4 - 4,7
Продукция промышленности:			
- за период	108 - 109	119 - 120	118 - 119
- в среднем за год	3,9 - 4,4	4,4 - 4,7	4,2 - 4,4
Конечное потребление домашних хозяйств:			
- за период	107 - 108	115 - 116	123 - 124
- в среднем за год	3,4 - 3,9	3,6 - 3,8	5,3 - 5,5
Инвестиции в основной капитал:			
- за период	114 - 115	164 - 165	125 - 126
- в среднем за год	6,8 - 7,2	13,2 - 13,3	5,7 - 5,9

*Источник: Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 42.*

На первой фазе конструктивного варианта (2001 - 2003 гг.) главная задача состоит в поддержании процесса оживления экономики, начавшегося в 1999 - 2000 гг., стабилизировать темпы роста ВВП на уровне не ниже 3,5 - 4,0% в год.

На второй фазе (2003 - 2006 гг.) основной задачей должно стать максимально возможное ускорение обновления материально-технической базы российской экономики, повышение эффективности и конкурентоспособности производства.

На третьей фазе (2007 - 2010 гг.) неизбежно некоторое снижение темпов экономического роста. Поэтому главными задачами становятся поддержание роста в условиях ужесточения ресурсных ограничений и перенос центра тяжести с инвестиций на потребление.

<sup>5</sup> Фактические макроэкономические индикаторы РФ (в % к предыдущему году)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
				<b>(оценка)</b>
Валовой внутренний продукт	105,4	109,0	105,0	103,8
Продукция промышленности	111,0	111,9	104,9	103,7
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	108,7	104,5

*Источник: Экономист, 2002. № 9. С. 3.*

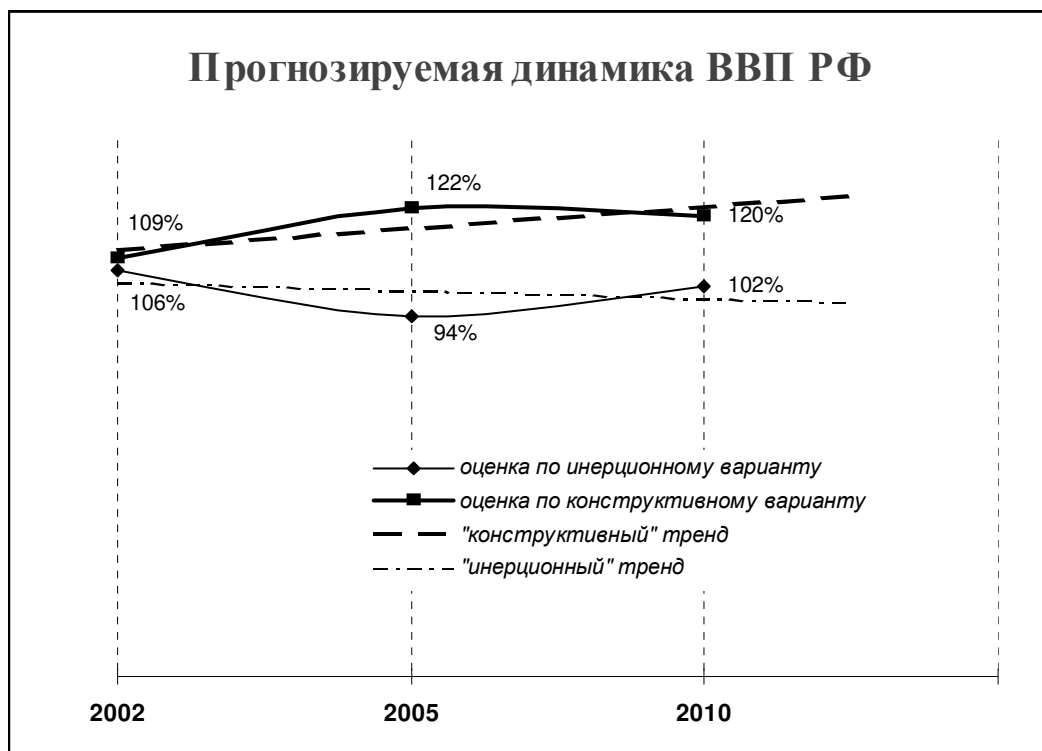


Рис. 2.

Роль государства в рыночной экономике проявляется и реализуется через его функции. К наиболее важным экономическим функциям государства относят:

1. *Формирование и развитие законодательно-нормативной базы функционирования экономики, включая:*
  - а) разработку правовых норм, законов, различных актов, которые предоставляются всем экономическим субъектам только государством и никем иным;
  - б) разработку системы норм регулирования экономических отношений между правительством, бизнесом, работниками, потребителями;
  - в) определение прав собственности.
2. *Защиту и стимулирование конкуренции посредством:*
  - а) создания условий, при которых конкуренция будет рассматриваться как основной фактор развития экономики, а интересы потребителей будут приоритетными по сравнению с интересами производителей;
  - б) ограничения монополии, как фактора наносящего ущерб основным участникам рынка в результате нерационального распределения и использования ограниченных ресурсов.
3. *Стимулирование структурного обновления экономики. Эта функция осуществляется такими мероприятиями как:*

- a) создание особого налогового режима для компаний, ведущих активную инновационную деятельность;
  - b) принятие законов, стимулирующих высокотехнологичный и наукоемкий бизнес, а также наиболее перспективные его виды;
  - c) финансовая, социальная и инфраструктурная поддержка научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и т.п.
4. *Создание системы встроенных регуляторов экономики* для сглаживания ее циклических колебаний. Это должно делаться в целях обеспечения условий для поддержания равновесного кругооборота доходов и расходов.
5. *Разумное перераспределение дохода и богатства.* Данная функция проистекает из того факта, что широко распространены случаи резкого нарушения функционирования рынка, связанные с внешними эффектами. Внешние (экстернальные) эффекты - это выгоды и издержки участников рынка, обусловленные независимыми от них переливами рациональных и нерациональных факторов и результатов хозяйственной деятельности в целом. Внешние эффекты подразделяются на *побочные эффекты* и *эффекты общественных благ*.

Побочные эффекты, или *издержки перелива*, связаны с тем, что рыночная экономика создает блага не только с положительной полезностью, но и с отрицательной, в первую очередь, - загрязнение окружающей природной среды и нарушение нормального воспроизводства экосистем. В такой ситуации кто-то из экономических субъектов выигрывает, но кто-то и несет неоправданный экономический ущерб. Графический пример устранения государством побочного эффекта приведен на *рис. 3*.

Эффекты общественных благ связаны с тем, что существуют такие блага, производство которых не в состоянии осуществить рынок сам по себе. Но производство таких благ как услуги государственной инфраструктуры, обороны, правопорядка, здравоохранения, образования и т.п., рационально для всех. Поэтому их производство берет на себя правительство.

Издержки перелива государство трансформирует во внутрифирменные издержки с помощью законодательной системы и налогообложения. Трансформация выгод перелива достигается посредством увеличения спроса, предложения, производством товаров и услуг государственными предприятиями.

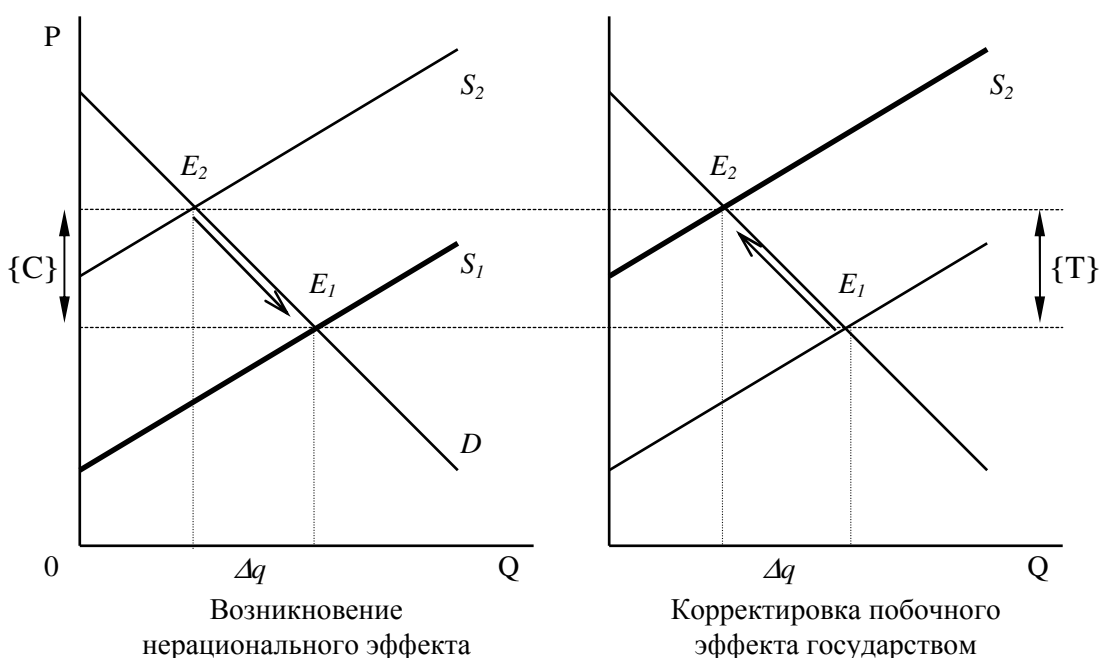


Рис. 3. Устранение нерационального побочного эффекта в экономике государством

$S_2$  - издержки фирм, переливающих нерациональные эффекты в результаты других предприятий с чрезмерным предложением ( $S_1$ );  $E_2$  - точка макроравновесия без внешнего эффекта;  $C$  - величина издержек перелива в расчете на единицу продукции;  $\Delta q$  - излишек величины предложения сверх равновесного, который соответствует  $E_2$ , полученный производителями нерациональный эффект;  $T$  - налог, вводимый государством которым облагается излишек  $\Delta q$ , порождающий внешний эффект, т.е. корректировка издержек перелива.

Эволюция взаимоотношений государства и экономики имеет длинную историю. Современные экономически развитые страны, в первую очередь “большая семерка” (США, Канада, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония), создавали нынешние системы государственного регулирования социально-экономических процессов веками. Применительно к ним, с известной долей условности, можно выделить пять этапов в развитии форм государственного воздействия на экономику:

I. (XVII в. - XIX в.) Создание общих благоприятных условий для воспроизводства частного капитала и формирование поддерживающих мер: разработка трудового, налогового, торгового законодательства; введение протекционистских таможенных барьеров и т.п.

II. (XIX в. - 1920-е гг.) Непосредственное участие государства в хозяйственных процессах, создании национального богатства, государственной собственности. Поощрение участия частного капитала в строительстве железных дорог, морских портов, линий связи, военных заводов и прочих значимых для общества объектов.

III. (1930-е - 1950-е гг.) Реализация стратегии “точечного воздействия” на экономику: выборочное регулирование отдельных ее сфер; антикризисные акции; локальное воздействие на цены и занятость; активное использование денежно-кредитных и бюджетных инструментов.

IV. (1950-е - 1980-е гг.) Переход к отраслевому планированию, национальному и региональному программированию. Вмешательство государства начинает носить системный общеэкономический характер.

V. (1980-е гг. - по н.в.) Выход государственного регулирования экономики на международный уровень посредством создания интеграционных союзов (ЕС, НАФТА, ЕАСТ, СНГ).

Таким образом государственное регулирование экономики прошло долгий путь от создания общих благоприятных условий для частного бизнеса до осуществления мер по общегосударственным программам в рамках международных союзов.

## **1.2. Методологические основы государственного регулирования экономики**

*Государственное регулирование экономики - это система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых государственными структурами и общественными организациями и направленных на эффективное функционирование национальной экономики, стабилизацию экономического и социального развития, согласование интересов общества и отдельных слоев населения в достижении стратегических целей развития национальной экономики<sup>6</sup>.*

Современная национальная экономика выступает как агрегированный объект государственного регулирования. В. Мищенко выделяет три блока объектов<sup>7</sup>:

### **1. Макроэкономические объекты:**

- a) экономический рост национального хозяйства;
- b) структура национального хозяйства;
- c) региональная политика;
- d) инвестиционный климат;
- e) цены и ценообразование;
- f) антиинфляционная политика;
- g) научно-техническая и инновационная политика;

---

<sup>6</sup> Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. С. 28.

<sup>7</sup> Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2002. С. 47-48.

- h) государственный сектор;
- i) предпринимательство;
- j) антимонопольная политика;
- k) теневая экономика.

**2. Денежно-финансовые объекты:**

- a) денежно-финансовое обращение;
- b) условия хранения и накопления капитала;
- c) налоги и налогообложение;
- d) государственный долг (внутренний и внешний);
- e) платежно-торговый баланс страны;
- f) экспортно-импортные операции.

**3. Социальные и экологические проблемы:**

- a) занятость, безработица, миграционные процессы;
- b) социальная защита и социальное обеспечение;
- c) образование;
- d) здравоохранение;
- e) охрана окружающей природной среды.

Особняком стоит государственный сектор экономики, являющийся одновременно и объектом, и инструментом государственного регулирования.

Под *субъектом* государственного регулирования экономики обычно понимается само государство, хотя есть основания считать такую точку зрения весьма упрощенной. На современном этапе развития эффективность государственной экономической политики прямо зависит от глубины национального общественного согласия и масштабов привлечения к управлению социально-экономическими процессами общественных организаций, различных ассоциаций, профессиональных союзов и т.п.

Государственное регулирование экономики предполагает обоснование и достижение определенных целей, которые взаимосвязаны между собой и образуют многоуровневую систему. Исходя из функций государства можно выделить следующие уровни целей (*табл. 3*):

I. *Глобальный уровень*. На этом высшем уровне формулируется главная цель национального социально-экономического развития - непрерывный рост благосостояния общества в целом и каждого его члена в отдельности.

II. *Генеральный уровень*. Ему соответствуют цели, достижение которых в комплексе позволит приблизиться к достижению глобальной цели. Они носят интегрированный макроэкономический характер и являются ключевыми индикаторами “правильности” социально-экономического развития.

III. *Стратегический уровень*. На этом уровне генеральные цели конкретизируются до стратегических, которые неразрывно связаны с кон-



кретными объектами госрегулирования. Стратегические цели также связаны между собой. Их состав не должен быть неизменным - его необходимо корректировать с учетом изменений экономической и политической ситуации в стране, социальных приоритетов, степени “зрелости” экономического развития страны и т.д.

Табл. 3

Иерархия целей государственной экономической политики

Уровень целей	Цели
<i>Глобальный</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Высокий и постоянно растущий уровень общественного благосостояния</li> </ul>
<i>Генеральный</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экономический рост</li> <li>• Макроэкономическая сбалансированность</li> <li>• Политическая и социальная стабильность в обществе</li> <li>• Социальная ориентированность экономики</li> <li>• Внешняя и внутренняя безопасность</li> </ul>
<i>Стратегический</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Темпы экономического роста</li> <li>• Уровень занятости населения</li> <li>• Стабильность цен и устойчивость национальной валюты</li> <li>• Социальная обеспеченность и поддержка наименее защищенных слоев населения</li> <li>• Приоритетные цели структурного характера</li> <li>• Прочие</li> </ul>

Говоря о методологии государственного регулирования экономики, прежде всего имеют в виду соответствующие теоретические модели. В настоящее время нет устоявшейся и однозначной классификационной системы моделей такого рода - ученые формулируют ее по-разному. Тем не менее, экономисты-исследователи дифференцируют модели по двум главным критериям - степени вмешательства государства в экономику и характеру такого вмешательства.

А. Шишов выделяет три модели госрегулирования национальной экономики: классическую; кейнсианскую и институционально-социальную<sup>8</sup>.

*Классическая модель (рис. 4, сверху)* предполагает минимальное вмешательство государства в экономику. В соответствии с классической концепцией государство должно мягко воздействовать на “правила естественной игры” экономических субъектов, вытекающие из законов рынка. Однако оно должно жестко реагировать на отклонения отдельных участников

<sup>8</sup> Шишов А.Л. Макроэкономика. - М.: Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ”, Изд-во ЭКМОС, 1997. С. 184-187.

от “естественных правил”: уход от конкуренции; стремление к монополизации рынка; покушение на чужую собственность и другие. Для этого государство использует силовые институты - суд, налоговые органы, полицию, армию.

*Кейнсианская модель (рис. 4, внизу),* наоборот, предполагает активное и, по возможности, максимально допустимое вмешательство государства в экономику с целью минимизации ее циклических колебаний, приводящих к потерям ресурсов и продуктов всех участников рынка. По мнению Дж. М. Кейнса и его последователей, одной из функций государства (правительства) является слежение за состоянием параметров рынка. Любое воздействие, нарушающее равновесие должно быть зарегистрировано и, на базе встроенных стабилизаторов, направлено на траекторию равновесного сбалансированного роста.

*Институционально-социальная модель (рис. 5)* предусматривает реализацию трех функций государства путем его исторически обусловленного оптимального вмешательства в экономическую жизнь общества через силовые, экономические и социальные институты (факторы). Реализация этих функций государством должна обеспечивать минимум отрицательных и максимум положительных внешних эффектов в хозяйственной жизни, дополняя тем самым сумму полезных эффектов внутри самой рыночной системы. Данная модель является наиболее сложной из всех трех.

*Классическая модель*

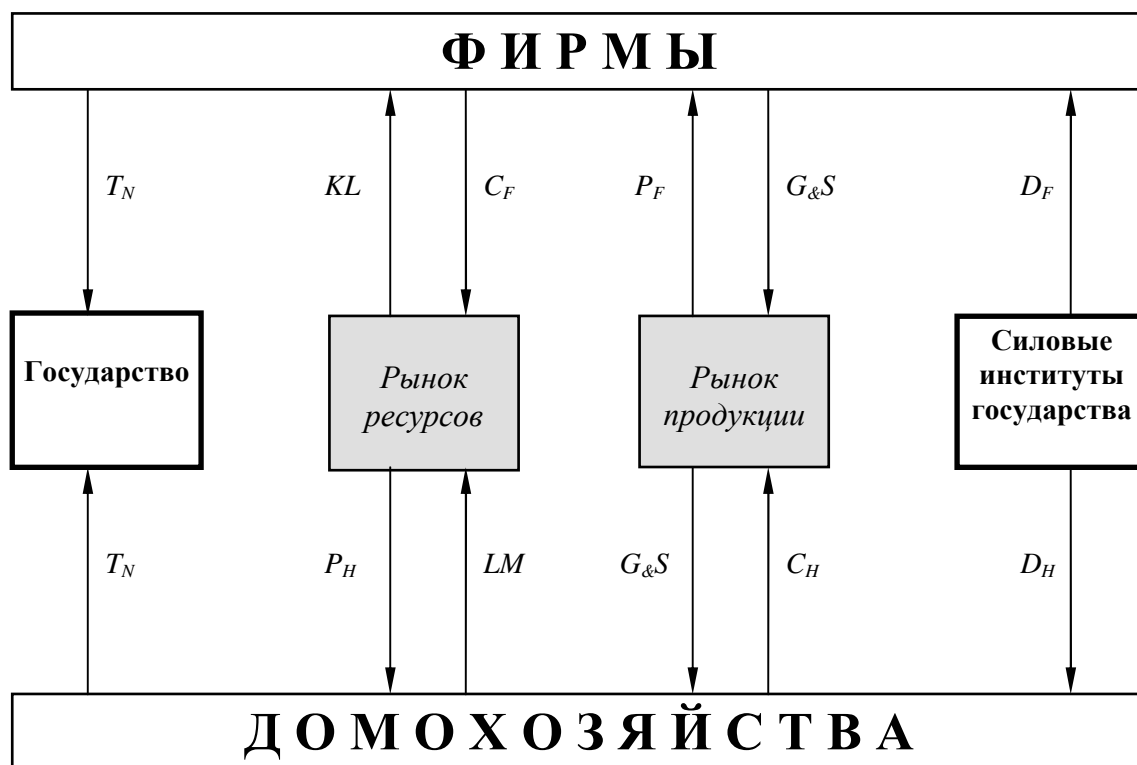


Рис. 4-1. Классическая и кейнсианская модели

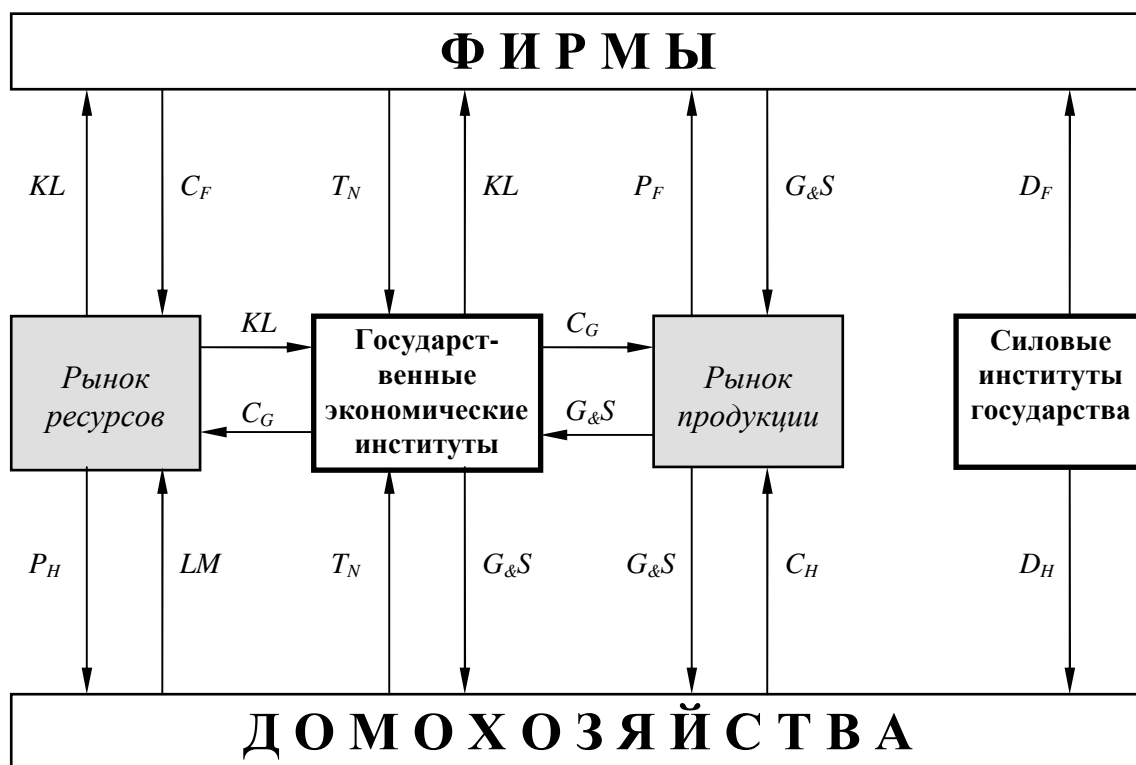


Рис. 4-2. Классическая и кейнсианская модели

$T_N$  - чистые налоги;  $KL$  - факторы производства;  $C_F$  - издержки фирм;  $P_H$  - доходы домохозяйств;  $LM$  - ресурсы домохозяйств;  $G\&S$  - товары и услуги;  $C_G$  - расходы государства;  $P_F$  - доходы фирм;  $C_H$  - издержки домохозяйств;  $D_F$  - регулирование отклонений фирм;  $D_H$  - регулирование отклонений домохозяйств.

В. Кушлин выделяет две основные модели государственного регулирования экономики: кейнсианскую и монетаристскую<sup>9</sup>.

Им отмечается, что для кейнсианства характерны три основных момента:

- 1) признание за системой свободного рынка такого генетического порока, как отсутствие механизма обеспечения устойчивости экономического развития;
- 2) выделение спроса на товары и услуги в качестве основополагающего фактора регулирования экономики;
- 3) главным инструментом развития спроса считается поощрение инвестиционной активности.

<sup>9</sup> Кушлин В. Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист, 1995. № 2. С. 74-75.

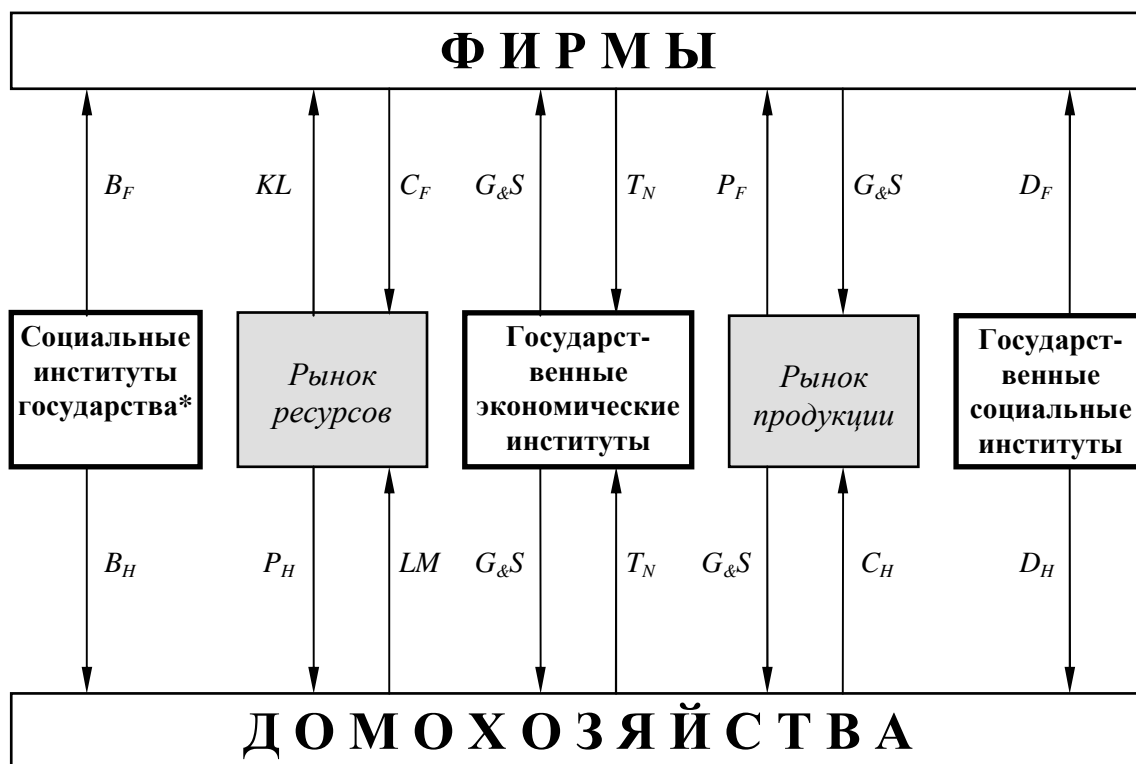


Рис. 5. Институционально-социальная модель

$B_F$  - регулирование баланса социальных интересов фирмы;  $B_H$  - регулирование баланса социальных интересов домохозяйств;  $KL$  - факторы производства;  $C_F$  - издержки фирм;  $P_H$  - доходы домохозяйств;  $LM$  - ресурсы домохозяйств;  $G\&S$  - товары и услуги;  $T_N$  - чистые налоги;  $P_F$  - доходы фирм;  $C_H$  - издержки домохозяйств;  $D_F$  - регулирование отклонений фирм;  $D_H$  - регулирование отклонений домохозяйств.  
 (\* Социальные институты государства понимаются как носитель, защитник и выразитель традиций, привычек, исторического опыта, международных обязательств, культуры и т.п.)

Монетаризм главным инструментом регулирования экономики признает денежное обращение. В монетаристской модели можно выделить также три особенности:

1. Предполагается, что рынки в достаточной мере конкурентны и что система конкуренции обеспечивает высокую степень макроэкономической стабильности.
2. Проводится курс на минимизацию государственного вмешательства в функционирование экономики.
3. Деньги рассматриваются решающим (но не единственным) фактором косвенного регулирования всех процессов в экономике.

А. Добрынин, Л. Тарасевич и их коллеги считают, что исторически сложилось два ведущих методологических подхода к регулированию эко-

номики развитых стран: кейнсианская школа и синтез неокейнсианских<sup>10</sup>. В вопросах государственного регулирования экономики кейнсианство неоднородно и распадается на три основных течения: левое (либеральное), консервативное и неоклассическое.

*Левое кейнсианство* ищет выход из противоречий современной экономики путем увеличения расходов государства на общественные цели: жилищное строительство, здравоохранение, социальное страхование, дорожное строительство и т.д., а также увеличение доходов фермеров, мелких предпринимателей и зарплаты работающих. *Консервативное кейнсианство* делает ставку на государственное регулирование экономики главным образом путем максимизации прибылей и сохранения сложившейся структуры экономики. *Неоклассическое* направление полагает, что путем эффективной кредитно-денежной и фискальной политики можно осуществить интеграцию микро- и макровмешательства государства в определение уровня доходов различных слоев населения, координацию инвестиционной политики, формирование прогрессивной отраслевой структуры и т.д.

На основе избранной правительством модели государственного регулирования экономики формируется экономическая политика государства. Она представляет собой определенную регламентацию норм и правил поведения фирм, домохозяйств, общественных и частных организаций посредством экономического инструментария.

Основными методами регулирования национальной экономики являются: кредитно-денежный; налоговый; бюджетный; планирование и прогнозирование; государственное предпринимательство; ограничение частного бизнеса. Структура методов и инструментов экономической политики государства представлена на *рис. 6, 7*.

Особую роль в государственном регулировании экономики играют:

- ⇒ государственное (национальное) прогнозирование;
- ⇒ макроэкономическое планирование;
- ⇒ государственное экономическое программирование.

---

<sup>10</sup> Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, "Питер Паблишинг", 1997. С. 391-392.

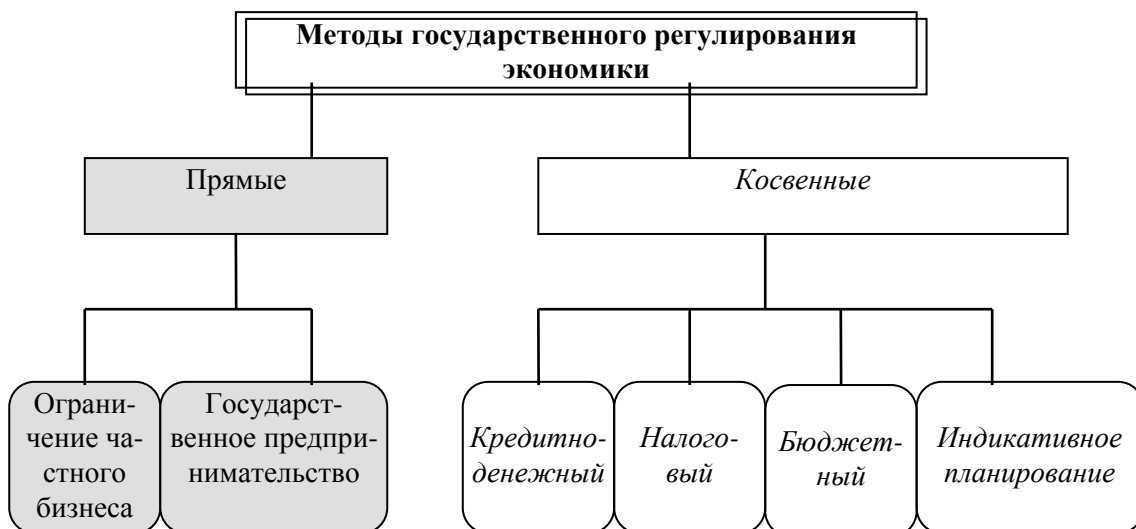


Рис. 6. Методы государственного регулирования рыночной экономики



Рис. 7. Инструменты государственного регулирования рыночной экономики

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. "ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) (ред. от 10.01.2003)
2. "ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ВТОРАЯ)" от 26.01.1996 № 14-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.1995) (ред. от 10.01.2003).
3. "ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ)" от 26.11.2001 № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 01.11.2001).
4. "ТРУДОВОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 30.12.2001 № 197-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.12.2001) (ред. от 25.07.2002) (принят ГД ФС РФ 04.04.2001).
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 30.11.1995 № 190-ФЗ "О ФИНАНСОВО - ПРОМЫШЛЕННЫХ ГРУППАХ" (принят ГД ФС РФ 27.10.1995).
6. ЗАКОН РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 30.12.2001) "О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ" (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2002).
7. ЗАКОН РФ от 10.06.1993 № 5151-1 (ред. от 10.01.2003) "О СЕРТИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ".
8. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 06.05.1999 № 97-ФЗ "О КОНКУРСАХ НА РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД" (принят ГД ФС РФ 07.04.1999).
9. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 27.12.1995 № 213-ФЗ (ред. от 06.05.1999) "О ГОСУДАРСТВЕННОМ ОБОРОННОМ ЗАКАЗЕ" (принят ГД ФС РФ 24.11.1995).
10. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 26.10.2002 № 127-ФЗ "О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)" (принят ГД ФС РФ 27.09.2002).
11. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 24.06.1999 № 122-ФЗ "ОБ ОСОБЕННОСТЯХ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ ТОПЛИВНО - ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА" (принят ГД ФС РФ 04.06.1999).
12. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ" (принят ГД ФС РФ 15.12.2002).
13. РАСПОРЯЖЕНИЕ Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р (ред. от 06.06.2002) "О ПРОГРАММЕ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002 - 2004 ГОДЫ)".

### **1.3. Прогнозирование национальной экономики**

Прогноз, в общем виде, представляет собой комплекс аргументированных предположений относительно будущих параметров тех или иных процессов, имеющий вероятностный характер.

*Государственное (национальное) прогнозирование - это процесс формирования системы научно обоснованных представлений о направлениях развития национальной экономики, базирующийся на совокупности прогнозных исследований<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. С. 48-49.

В основе государственного прогнозирования лежит предположение о том, что будущее национальной экономики во многом зависит от ее прошлого и настоящего. Имея представление о действии объективных экономических законов, исходя из предполагаемых действий различных экономических субъектов государство может, с определенной степенью достоверности, прогнозировать будущее состояние социально-экономической системы.

Учитывая то, что будущее и все оценки возможных перспектив связаны с элементом неопределенности, в прогнозировании используется вероятностный подход. Сущность данного подхода, сочетающего неопределенность и детерминированность, заключается в ограничении первого из элементов и описании интервала, в пределах которого возможен поиск регулирующих решений.

Важное место в экономическом прогнозировании занимает типологизация прогнозов. Она строится в зависимости от различных критериев и признаков, из которых выделяются важнейшие:

**1. По масштабу прогнозирования:**

- a) макроэкономический и структурный прогнозы;
- b) прогнозы развития народнохозяйственных комплексов (топливно-энергетического, оборонно-промышленного, агропромышленного и т.д.);
- c) прогнозы отраслевые и региональные;
- d) прогнозы первичных звеньев народнохозяйственной системы - предприятий, производственных объединений, отдельных производств.

**2. По времени упреждения (см. также табл. 4):**

- a) оперативные - до 1 месяца;
- b) краткосрочные - от 1 месяца до 1 года;
- c) среднесрочные - от 1 года до 5 лет;
- d) долгосрочные - от 5 до 20 лет;
- e) дальнесрочные - свыше 20 лет.

**3. По характеру объекта:**

- a) экономические;
- b) финансовые;
- c) социальные;
- d) научно-технические и т.д.

**4. По способу описания тенденций:**

- a) *трендовые* (на основе эконометрических моделей с использованием только одного фактора времени);
- b) *факторные* (на основе эконометрических моделей с использованием различных других факторов) .

**5. По способу формирования параметров прогноза:**



- a) *генетические* - прогнозы “от настоящего к будущему” (составленные на основе инерционности развития экономики и сформировавшихся в ней устойчивых тенденций);
- b) *нормативные* - прогнозы “от будущего к настоящему” (разработанные на основе подхода, связанного с регулируемостью экономики и исходящего из целей развития, которые желательно достичь в прогнозируемом периоде, т.е. в определении параметров воспроизводства, необходимых для достижения заданных целей экономического роста).

Табл. 4

Прогнозы и их отличия<sup>12</sup>

Оперативные	Краткосрочные	Среднесрочные	Долгосрочные	Дальнесрочные
<i>по содержанию</i>				
нет существенных количественных изменений	количественные изменения	количественные и качественные изменения		качественные изменения
<i>по характеристике оценок</i>				
детальные количественные изменения	количественные изменения	количественно-качественные изменения		качественные изменения на уровне общих закономерностей

Главной задачей национального прогнозирования является согласование результатов прогнозных расчетов, получаемых на основе генетического и нормативного подходов. В процессе прогнозирования выявляются существующие проблемы развития экономики и обосновываются возможные способы их решения. Перечень таких проблем и их значимость могут быть раскрыты в процессе анализа расхождений результатов прогнозных расчетов, полученных при параллельном использовании двух названных методических подходов. Величина таких расхождений определяет меру сложности проблем макроэкономического развития.

В результате выполнения прогнозных расчетов получают следующие варианты развития национальной экономики:

- *Пессимистический* (экстраполяция сложившихся тенденций на будущее)
- *Оптимистический* (совпадающий с нормативным прогнозом)

<sup>12</sup> Егоров В.В., Парсаданов Г.А. Прогнозирование национальной экономики: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001. С. 20.

- Система вероятных прогнозов (рабочие гипотезы, составленные на основе генетического и нормативного прогнозов).

Процесс прогнозирования включает следующие основные этапы:

- 1) анализ сложившихся закономерностей и устойчивых тенденций развития;
- 2) определение возможных вариантов развития;
- 3) обоснование главных целей и приоритетов развития национальной экономики;
- 4) выбор способов и ресурсов для достижения поставленных целей;
- 5) разработка концепции социально-экономического развития.

В соответствии с Законом РФ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” Правительство РФ обеспечивает разработку государственных прогнозов на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

В процессе государственного прогнозирования задействуется множество ведомств и учреждений: Российская академия наук; Министерства социально-экономического блока, науки и технологий, природных ресурсов и др.; Государственный комитет по статистике; Центральный банк РФ; институты различных ведомств. Участвуют в данном процессе и субъекты Федерации. Основные этапы разработки государственных прогнозов изображены в табл. 5.

Табл. 5

Содержание и этапы разработки государственных прогнозов

<b>Содержание работ</b>	<b>Исполнители</b>
⇒ Разработка сценарных вариантов развития национальной экономики по направлениям	<i>Функциональные ведомства и научные центры</i>
⇒ Подготовка обобщенных прогнозных параметров по сценариям	<i>Министерство экономического развития и торговли</i>
⇒ Рассмотрение сценариев развития: по целям, методам, средствам и приоритетности	<i>Правительство РФ</i>
⇒ Отраслевые, секторальные и региональные прогнозы	<i>Федеральные органы и субъекты Федерации</i>
⇒ Уточнение целей, приоритетов развития с учетом ограничений по финансам, ресурсам, кадрам	<i>Министерство экономического развития и торговли</i>
⇒ Разработка концепции социально-экономического развития РФ	<i>Правительство РФ</i>

## Прогнозирование экономического роста

В разработке прогнозов экономического роста наиболее часто используются многофакторные эконометрические модели типа:

$$Y = f(X_1, X_2, \dots, X_n),$$

где:  $Y$  - объем производства;

$X_1, X_2, \dots, X_n$  - факторы производства.

Однако в ряде случаев, когда не требуется высокая степень точности прогноза, можно использовать и однофакторные модели. В частности широкое распространение получили трендовые модели, где единственным фактором выступает время, и модели характеризующие зависимость объема производства от количества работников.

Из вузовского курса экономической теории наиболее известна двухфакторная эконометрическая модель в форме производственной функции Кобба-Дугласа:

$$Y = A_0 K^\alpha L^\beta,$$

где:  $K$  - капитал;

$L$  - труд;

$A_0$  - постоянный коэффициент;

$\alpha$  и  $\beta$  - коэффициенты эластичности (в производственной функции Кобба-Дугласа их сумма равна 1).

В зависимости от значений коэффициентов эластичности рассматриваются три типа экономического роста:

- 1) Если  $(\alpha + \beta) = 1$ , то объем производства увеличивается пропорционально затратам факторов производства, суммарная экономическая эффективность остается неизменной, происходит чисто экстенсивное расширение производства, когда эффективность капитала покрывается приростом трудовых ресурсов.
- 2) Если  $(\alpha + \beta) > 1$ , значит объем выпускаемой продукции опережает количество затрачиваемых факторов производства. Это может быть достигнуто при условии широкого внедрения достижений научно-технического прогресса, когда либо повышается фондоотдача, либо растет производительность труда. В первом случае  $\alpha > \beta$  и рост является фондосберегающим, во втором -  $\alpha < \beta$  и рост является трудосберегающим.
- 3) Если  $(\alpha + \beta) < 1$ , то объем производства увеличивается медленнее, чем количество вовлекаемых факторов производства. Такое нега-

тивное явление называется деинтенсификацией экономического роста.

Включенные в модель факторы производства - труд и капитал - являются первичными факторами. Для точного их измерения следует учитывать и влияние на них вторичных факторов, которые представляются также немаловажными.

На величину  $K$  влияют: временная загрузка производственных фондов и степень использования производственных мощностей; оборачиваемость фондов.

На производительность  $K$  оказывают влияние: технический уровень и уровень морального износа фондов; отраслевое распределение фондов; территориальное распределение фондов; масштабы производства.

На величину  $L$  влияют: продолжительность рабочего времени; половозрастной состав рабочей силы.

На производительность  $L$  оказывают влияние: уровень общего и профессионального образования; уровень здоровья работающих; уровень и система оплаты труда.

Для прогнозирования динамики экономического роста обычно пользуются такими показателями как *темпы роста реального ВВП* и *темпы прироста реального ВВП*:

$$\overline{GDP} = \frac{GDP_2}{GDP_1} \cdot 100\% ;$$

$$\overline{\Delta GDP} = \frac{GDP_2 - GDP_1}{GDP_1} \cdot 100\% ;$$

где:  $\overline{GDP}$  - темпы роста реального ВВП;

$\overline{\Delta GDP}$  - темпы прироста реального ВВП;

$GDP_1$  - реальный ВВП базисного года, ден. ед.;

$GDP_2$  - реальный ВВП прогнозируемого года, ден. ед.

### ***Прогнозирование совокупного спроса***

Совокупный спрос - один из основных элементов (наряду с уровнем цен и совокупным предложением) рыночного механизма на макроуровне. Модель совокупного спроса может быть представлена в виде убывающей кривой, характеризующей зависимость между объемом покупаемого реального ВВП и уровнем цен.

Совокупный спрос представляет собой сумму личных потребительских ( $C$ ), валовых частных инвестиционных ( $I_G$ ), государственных расходов ( $G$ ) и чистого экспорта ( $X_N$ ). Величина совокупного спроса ( $AD$ ) количественно близка к величине ВВП ( $GNP$ ) по расходам:

$$AD \approx GNP = C + I_G + G + X_N .$$

Разница между совокупным спросом ( $AD$ ) и ВВП состоит в том, что когда рассматриваются личные потребительские расходы, как элемент ВВП, то учитывается только та часть товаров и услуг, к которой предъявлен спрос, т. е. реализованная продукция. А та часть ВВП, которая не нашла потребителя, включается в объем валовых частных инвестиций в виде изменения в запасах товаров и услуг. В этом случае производство (предложение) будет превышать потребление (спрос). Поэтому при анализе и прогнозировании можно оперировать и понятием *личные потребительские расходы*, и понятием *потребительский спрос*.

Некоторое расхождение в величинах  $AD$  и ВВП образуется еще и из-за того, что при расчете ВВП стоимость товаров длительного пользования, находящихся в собственности населения учитывается по амортизационной стоимости, что естественно не будет соответствовать количеству покупок в течение года.

### ***Прогнозирование отраслевой структуры экономики***

Роль прогноза структуры национальной экономики состоит как в получении самостоятельных результатов, так и в опосредовании взаимосвязей между общеэкономическими и отраслевыми прогнозами. В прогнозах такого рода используются различные методы: экспертные оценки; эконометрические модели; метод сценария; метод разработки межотраслевого баланса (МОБ).

В основе МОБ лежит метод “затраты-выпуск”, разработанный В. Леонтьевым. Данный метод исходит из представления прогноза на перспективу в виде результата численного решения системы уравнений общего равновесия социально-экономической системы страны.

Принципиальная схема МОБ производства и распределения совокупного общественного продукта в стоимостном выражении приведена в табл. 6. В основу этой схемы положено деление совокупного продукта на две части: промежуточный и конечный продукт; вся экономическая система представлена в виде совокупности  $n$  отраслей, при этом каждая отрасль фигурирует в балансе как производящая и как потребляющая.

Табл. 6

## Принципиальная схема МОБ

Производящие отрасли	Потребляющие отрасли				Конечный продукт	Валовой продукт
	1	2	...	n		
1	$x_{11}$	$x_{12}$	...	$x_{1n}$	$Y_1$	$X_1$
2	$x_{21}$	$x_{22}$	...	$x_{2n}$	$Y_2$	$X_2$
...	...	...	...	...	...	...
n	$x_{n1}$	$x_{n2}$	...	$x_{nn}$	$Y_n$	$X_n$
Амортизация	$c_1$	$c_2$	...	$c_n$		
Оплата труда	$v_1$	$v_2$	...	$v_n$		
Чистый доход	$m_1$	$m_2$	...	$m_n$		
Валовой продукт	$X_1$	$X_2$	...	$X_n$		$\sum_{i=1}^n X_i = \sum_{j=1}^n X_j$

В целом МОБ в рамках единой модели объединяет балансы отраслей материального производства, баланс совокупного общественного продукта, балансы национального дохода, финансовый, баланс доходов и расходов населения.

МОБ национальной экономики включает в себя, в качестве конечного продукта, ВВП, рассчитываемый как по расходам, так и по доходам. Основные уравнения МОБ будут иметь вид:

$$a) \quad \sum_{j=1}^n X_j = \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n x_{ij} + \sum_{j=1}^n Z_j$$

где:  $\sum_{j=1}^n X_j$  - совокупный общественный (валовой) продукт, рассчитанный по доходам;

$$\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n x_{ij} - \text{промежуточный продукт};$$

$$\sum_{j=1}^n Z_j - \text{ВВП по доходам } (Z = c + v + m).$$

$$b) \quad \sum_{i=1}^n X_i = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n x_{ij} + \sum_{i=1}^n Y_i$$

где:  $\sum_{i=1}^n X_i$  - совокупный общественный (валовой) продукт, рассчитанный по расходам;

$\sum_{i=1}^n Y_i$  - ВВП по расходам.

$$c) \quad \sum_{i=1}^n Y_i = \sum_{j=1}^n Z_j$$

Основу информационного обеспечения модели МОБ составляет технологическая матрица (A), содержащая коэффициенты прямых материальных затрат на производство единицы продукции.

В прогнозировании структуры экономики, с помощью модели МОБ, можно выполнять три варианта расчетов:

1) задав модели величины валовой продукции каждой отрасли ( $X_i$ ), можно определить объемы конечной продукции каждой отрасли ( $Y_i$ ):

$$Y = (E - A) X, \quad \text{где } E \text{ - единичная матрица;}$$

2) задав величины конечной продукции всех отраслей ( $Y_i$ ), можно определить величины валовой продукции каждой отрасли ( $X_i$ ):

$$X = (E - A)^{-1} Y;$$

3) для ряда отраслей задав величины валовой продукции, а для всех остальных отраслей задав объемы конечной продукции, можно найти величины конечной продукции первых отраслей и объемы валовой продукции вторых.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) "О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОГНОЗИРОВАНИИ И ПРОГРАММАХ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 23.06.1995).

#### **1.4. Макроэкономическое планирование**

Макроэкономическое планирование базируется на научно обоснованном прогнозировании. Теоретически эти два процесса можно разделять с большой долей условности, так как они представляют две стадии одного и того же итерационного процесса: от целей к действиям и обратно.

*Макроэкономическое планирование - это процесс создания модели намечаемого состояния национальной социально-экономической системы в будущем параллельно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.*

Необходимость планирования в масштабах национальной экономики обусловлена усложнением самой социально-экономической системы, ее внутренних и внешних связей, динамичностью бизнес-процессов и научно-технического прогресса, актуальностью проблемы оптимизации экономики в целом.

Объект макроэкономического планирования - интегральный кругооборот совокупного продукта воспроизводства, как неразрывное единство движения товарной и денежной массы. Субъектом планирования национальной экономики является ассоциированный макроэкономический собственник.

Стратегическая цель экономического планирования на макроуровне состоит в обеспечении динамичного экономического роста, согласованного с требованиями макроэкономической конкурентоспособности, сбалансированности и устойчивости развития национальной экономики, включая социальный и экологический аспекты.

Основными функциями макроэкономического планирования в условиях рыночных отношений становятся:

- 1) обоснование и разработка государственной экономической политики и мер государственного регулирования экономики;
- 2) обеспечение и поддержание необходимого качества и темпов экономического роста;
- 3) обеспечение координации решений всех экономических агентов с позиции национальной экономики как единого целого;
- 4) установление и поддержание циклического равновесия в национальной экономике;
- 5) обеспечение и поддержание конкурентоспособности национальной экономики.
- 6) обеспечения устойчивого развития национальной экономики.

В отечественной хозяйственной практике сложилось так, что планирование государством обычно рассматривалось как жестко директивное. Это весьма однобокое понимание сущности данного экономического инструмента. В 20-е годы прошлого века сформировались две концепции планирования: *телеологическая* и *генетическая*. Согласно первой концепции план представляет собой систему целевых заданий, выраженных количественно, согласно второй - систему перспектив, реализуемых органами регулирования хозяйствования. Теоретически обе концепции имеют органическую связь между собой и дополняют друг друга. Однако в хозяйственной практике Советского Союза приоритет был отдан телеологи-



ческой концепции планирования, что показало со временем ошибочность такого подхода.

Между тем, после Второй мировой войны практика государственного планирования социально-экономического развития, на основе генетической концепции, стала широко применяться многими зарубежными странами. Ключевой причиной для этого стала необходимость концентрации и более рационального использования ограниченных экономических ресурсов для вывода национальных экономических систем на качественно новый уровень развития.

С 1946 г. под эгидой Генерального комиссариата планирования разрабатываются общегосударственные планы во Франции, в основу которых были положены концепции индикативного планирования Ф. Перру. Первый государственный план Франции - *план Монне* - действовал с 1947 по 1952 г., второй - с 1953 по 1957 г. Несмотря на то, что правительство Франции, к концу XX века, стало отдавать предпочтение неоклассическим концепциям государственного регулирования экономики, эта страна и сегодня остается одним из мировых лидеров в индикативном планировании.

Первый общегосударственный пятилетний план Японии разработан в 1956 г. В японской системе макроэкономического планирования участвуют все правительственные учреждения, имеющие отношение к экономике, многие научно-исследовательские институты, известные специалисты и эксперты. Координирующие и организационно-распорядительные функции выполняет Управление экономического планирования и Экономический совет. Разработанный план Экономический совет представляет премьер-министру в виде доклада. Затем он утверждается кабинетом министров как общегосударственный экономический план, публикуется в печати и доводится до сведения всех правительственных структур.

В 1960-х гг. в Южной Корее была составлена долгосрочная (на 20 лет) программа развития национальной экономики, включавшая четыре пятилетних плана. В 1963 г. было создано Управление экономического планирования, преобразованное затем в министерство. В южнокорейских планах важное внимание уделяется поддержке крупных национальных компаний (*чеболе*) и трансформации их в транснациональные компании (Hyundai, Daewoo, Samsung и др.)<sup>13</sup>.

В настоящее время перестройка системы планирования в России должна осуществляться посредством переноса акцента с микроэкономического уровня на макроэкономический, с ориентацией на определение общих тенденций развития национальной экономики, а также более широкое внедрение в практику экономического регулирования *индикативного* планирования.

---

<sup>13</sup> Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист, 2001. № 8. С. 20.

## *Индикативное планирование*

*Индикативное планирование* представляет собой процесс формирования системы индикаторов (параметров) описывающих состояние и динамику социально-экономической системы, являющейся объектом регулирования.

Систему индикаторов образуют показатели финансов, денежного обращения, товарных и фондовых рынков, движение цен, уровень жизни населения, занятость и так далее. Особенностью индикативного планирования является рекомендательный характер по достижению плановых показателей, что принципиально отличает его от директивного планирования, предполагающего обязательность исполнения плановых заданий.

Фирмы, банки, различные финансово-промышленные группы, работающие в негосударственном секторе экономики, не обязаны выполнять индикативный план. Однако государство побуждает их к этому, используя как экономические методы воздействия - субсидии, налоги, кредиты, размещение государственного заказа, так и административно-правовые.

Основной задачей индикативного планирования является, в первую очередь, координация и оптимизация использования ограниченных государственных ресурсов. Но решение данной задачи предопределяет и решение других, не менее важных экономических задач. Например, обнаруженные параметры экономического роста, темпов инфляции, государственных инвестиций, кредитно-денежной политики и намерения конкретных действий государственной власти в той или иной сфере способствуют формированию экономической среды, которая влияет и на частный бизнес.

Сущность индикативного планирования заключается в следующем:

- 1) оно предусматривает деятельность по “синтезированию” планов и программ, разрабатываемых различными экономическими агентами;
- 2) оно должно охватывать проблемы обоснования и разработки финансово-кредитной политики, адекватной содержанию общенационального плана;
- 3) оно призвано обеспечить оптимизацию целей развития национальной экономики с учетом наличия средств, необходимых для их достижения;
- 4) процесс разработки индикативного плана предусматривает проведение многочисленных многоуровневых итерационных согласований с целью обеспечения сбалансированности его показателей.

Таким образом, индикативное планирование определяется как механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных экономических субъектов, основанный на разработке систе-

мы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро- и микроуровне.

### ***Государственное стратегическое планирование***

По мнению ученых, в современных российских условиях целесообразно ориентироваться на разработку *государственного стратегического плана* развития национальной экономики как трансформированную форму индикативного планирования. В соответствии с этим, на уровне Правительства страны должен разрабатываться стратегический план, в котором формулировались бы важнейшие стратегические цели развития общества, реализация которых на практике позволит осуществить прорыв во всей экономической системе<sup>14</sup>.

В условиях переходной экономики стратегическое планирование может эффективно сочетаться с административными методами государственного регулирования экономических процессов. Особенно это относится к государственным предприятиям, а также тем частным компаниям, которые работают по федеральным и региональным целевым программам.

Принципиальная схема процесса разработки государственного стратегического плана представлена в *табл. 7*.

*Табл. 7*

#### Процесс разработки государственного стратегического плана

Этапы	Выполнение работ на этапе
I.	Прогнозно-аналитические обоснования и расчеты
II.	Формирование концепции социально-экономического развития страны
III.	Составление государственного стратегического плана
IV.	Разработка программ мероприятий государственного стратегического плана и формирование государственных целевых программ
V.	Определение стратегии реализации мероприятий государственного стратегического плана

<sup>14</sup> Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. С. 84.

Главной задачей первого этапа разработки государственного стратегического плана является определение и анализ варианта социально-экономического развития страны на настоящий момент и прогнозирования его вероятного протекания в будущем. На этом этапе реализуется принцип вариантности планирования, формируются требования к развитию национальной экономики, которые позволят достичь избранные цели.

Стратегический макроэкономический анализ включает две составляющие: ретроспективный анализ и оценку современного состояния экономики и разработку прогнозов ее дальнейшего развития.

На втором этапе, на основе системы прогнозов, составляется *концепция социально-экономического развития* страны. Понятие “концепция социально-экономического развития” означает видение развития социально-экономической системы в будущем, а также согласованный между экономическими агентами замысел по воздействию на него. Главная цель разработки концепции - определение стратегических ориентиров и целей развития экономики, основных направлений и механизмов их реализации. Это очень важный управленческий документ, который предполагает обязательное обсуждение общественностью.

Затем, на основе концепции социально-экономического развития страны формируется собственно *стратегия социально-экономического развития* или *государственный стратегический план*. В этом документе: во-первых, отражается представление о будущем состоянии и перспективных тенденциях развития национальной экономики; во-вторых, дается характеристика системы мер, обеспечивающих реализацию избранной стратегии развития национальной экономики.

Государственный стратегический план, индикативный по своей природе, должен рассматриваться как результат широкого общественного обсуждения путей развития национальной экономики, иначе говоря, как документ общественного согласия. В него, по мере необходимости, можно вносить некоторые коррективы. В этих условиях бюджетно-налоговая, кредитно-денежная, инновационная политика государства должна соответствовать логике данного плана.

Конкретный механизм реализации государственного стратегического плана состоит в обеспечении целенаправленного воздействия организационных властных структур на предприятия всех форм собственности для достижения намеченных в плане целей. План может предусматривать разработку специального инструментария его реализации в виде *государственных целевых программ*, системы государственных заказов, экономических стимулов и т.д.

## 1.5. Государственное экономическое программирование

Одним из важнейших инструментов реализации государственных экономических планов является экономическое программирование. Государственные целевые программы представляют собой неотъемлемую часть системы государственного регулирования экономики. Они вошли в практику во второй половине XX века и нашли широкое применение во Франции, Японии, США и других экономически развитых странах.

*Целевая комплексная программа - это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-технических, организационно-хозяйственных и других заданий и мероприятий, направленных на решение важной народнохозяйственной проблемы наиболее эффективными способами и в установленные сроки<sup>15</sup>.*

Государственные целевые программы, как федеральные, так и региональные, по своей функциональной ориентации, бывают социально-экономическими, научно-техническими, инновационными, экологическими и т.д.

В социально-экономических программах, как правило, предусматривается:

- a) решение наиболее важных социально-экономических проблем, что может привести к крупным позитивным структурным сдвигам в производственной и социальной сферах;
- b) мероприятия по социальной поддержке населения, прежде всего наименее защищенных его слоев, снижению безработицы, развитию социального страхования и т.п.;
- c) внедрение новых методов и форм работы учреждений социальной сферы - здравоохранения, образования, культуры; укрепление и развитие ее материально-технической базы;
- d) реформирование сферы жилищного строительства и ЖКХ;
- e) создание производственных мощностей на базе современных технологий и внедрения высокопроизводительных машин и оборудования, экономичных материалов;
- f) организация выпуска импортозамещающей продукции, повышение технического уровня и конкурентоспособности производимых товаров;

---

<sup>15</sup> Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. С. 96.

г) создание дополнительных мощностей на действующих предприятиях для выпуска “программной продукции” и обеспечение устойчивого роста производства, если это необходимо для достижения целей программы.

В научно-технических и инновационных целевых программах гражданского назначения обычно предусматривается:

- а) комплекс исследований и разработок по реализации приоритетных направлений научно-технической политики;
- б) создание и освоение принципиально новой техники, технологий и материалов, обеспечивающих высокую экономическую эффективность и экологическую безопасность производства;
- в) разработку и внедрение методов и средств, обеспечивающих рациональное и комплексное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды.

Экологические целевые программы предназначены для решения следующих задач:

- а) осуществление мероприятий по улучшению состояния экологических систем, рациональному использованию природных ресурсов в контексте устойчивого развития, обеспечению комплексного подхода к решению природоохранных проблем;
- б) разработка системы экологических ограничений и регламентаций по выбранным, для программного решения проблемы, природным объектам.

Государственные целевые программы, в зависимости от сроков реализации, могут быть: краткосрочными (до 2 лет); среднесрочными (от 3 до 5 лет); долгосрочными (свыше 5 лет).

Любая целевая программа должна содержать:

- 1) конечную цель;
- 2) комплекс ресурсов, требующихся для выполнения мероприятий по достижению конечной цели;
- 3) этапы и сроки реализации программы;
- 4) головную организацию-исполнителя и состав исполнителей;
- 5) механизм производственно-хозяйственных связей;
- 6) систему ответственности и экономического стимулирования.

В основе разработки целевых программ лежит *программно-целевой метод* планирования. В общем виде он представляет собой применение к планированию системного подхода и основывается на формировании целей экономического развития, их разделении на подцели все более дробного характера и выявлении ресурсов, необходимых для их согласованной реализации. Программно-целевой метод использует аппарат теории графов. Как правило, строятся два графа - *дерево целей* и *дерево ресурсов*. В результате автоматизированных расчетов по ним в планах выявляются

“проблемные” места, куда требуется направить больше средств исходя из условия их общей минимизации.

В нашем случае программно-целевой метод охватывает две стадии принятия управленческого решения:

- формулирование целей развития объекта;
- определение способов достижения этих целей.

Процесс формирования государственных целевых программ, в методологическом аспекте (не путать его с организационно-технологическим), должен включать следующие этапы:

- I. Формулирование цели разработки программы (определение целевой функции).
- II. Определение пути и средств достижения цели (определение качественных и логических условий).
- III. Расчет объемов ресурсов, необходимых для реализации программы (определение ограничений по ресурсам).
- IV. Разработка экономико-математической модели программы.
- V. Выбор критерия оптимизации и оптимизация программы.

Разработка целевой программы начинается с формулирования ее цели, которая в формальном виде становится целевой функцией. Цель программы обычно выражается в форме задачи достижения определенных экономических и социальных результатов в соответствии со стратегическим планом. Генеральная цель программы дезинтегрируется на цели более низкого иерархического уровня до выделения элементарных целей. Это делается в согласно методу построения дерева целей. Цель любой государственной целевой программы должна быть обоснована как количественно, так и качественно.

При выполнении работ на втором этапе следует помнить, что поставленную цель можно достигать разными способами, в которых и пути движения к ней, и используемые средства будут различаться. В связи с этим, разработчикам программы необходимо выявить и систематизировать весь возможный набор способов достижения конечной цели. Решая эту задачу целесообразно сосредоточить усилия как на выработке оптимальной стратегии реализации программы, так на уточнении целевых задач различного иерархического уровня, их увязке по ресурсам и временным возможностям.

На этапе расчета ресурсного обеспечения программы определяют весь набор материальных, трудовых, финансовых, информационных ресурсов, необходимых для ее разработки и реализации. Все затраты ресурсов делятся на следующие виды:

- а) *прямые затраты* - затраты, связанные непосредственно с производством целевой программной продукции;

- b) *сопряженные затраты* - затраты, связанные с производством предметов и орудий труда, которые используются, в свою очередь, в процессе производства целевой программной продукции;
- c) *смежные затраты* - затраты, связанные с производственным потреблением целевой программной продукции;
- d) *затраты потребления* - затраты, связанные с потреблением целевой программной продукции в сфере непромышленного потребления.

Определив перечень требуемых ресурсов для целевой программы, разрабатывают *дерево ресурсов* - иерархически построенный граф, фиксирующий ресурсные возможности.

После того, как определена и структурирована цель программы, выбран предпочтительный способ достижения поставленной цели, рассчитано ресурсное обеспечение, приступают к составлению экономико-математической модели целевой программы. Чаще всего, это динамическая оптимизационная модель (или система моделей). Модель включает целевую функцию, систему ограничений по ресурсам и времени, логическую связь между действиями, детерминированные и вероятностные связи между отдельными ее параметрами.

Последние этапы разработки целевой программы, связанные с составлением ее математической модели и оптимизацией по выбранному критерию, являются определенно сложными, требуют от разработчиков хорошей математической и технической подготовки. Поэтому на данном периоде целесообразно привлечение специалистов в области математического программирования, статистики, вычислительной техники и ее программного обеспечения.

Государственную целевую программу можно считать окончательно разработанной только после того, как будут выполнены все процедуры по ее оптимизации и будет получен ее оптимальный вариант. Критерием оптимизации, чаще всего, является минимум совокупных затрат. Следует заметить, что именно в этом и состоит суть экономического программирования - в поиске оптимальных управленческих решений.

Целевые программы разрабатываются в виде единого документа, который должен содержать следующие разделы:

1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программным методом.
2. Развернутая формулировка главной цели и основных задач программы.
3. Подробное описание стратегии решения проблемы.
4. Перечень программных мероприятий с их увязкой по ресурсам и времени.



5. Основные направления действий для достижения главной цели программы.
6. Описание структуры управления реализацией программы.
7. Характеристика механизма управления программой.
8. Оценка результатов реализации программы.

Значительную роль в экономическом программировании играет правильная организация процесса составления и исполнения программ. Следует понимать, что разработка целевой программы (федеральной, региональной, муниципальной) мероприятие непростое и ответственное. Типовая организационно-технологическая схема разработки программы представлена в *табл. 8*. Недопустимы случаи, когда программы составляются органами исполнительной власти с нарушением технологии, декоративно, в спешке и с единственной целью получить под ее реализацию финансирование. Такая практика, к сожалению, весьма распространенная, дискредитирует саму сущность государственного (или муниципального) программирования.

*Табл. 8*

Возможная организационно-технологическая схема разработки целевой программы<sup>16</sup>

<b>Шаг</b>	<b>Действие</b>
<b>1.</b>	Выявление проблемной ситуации, ее анализ и предварительная формулировка проблемы
<b>2.</b>	Принятие решения о создании комиссии по рассмотрению проблемы
<b>3.</b>	Анализ связи данной проблемы с другими проблемами; определение возможности ее решения непрограммными методами; уточнение формулировки проблемы
<b>4.</b>	Формирование укрупненных целей программы
<b>5.</b>	Определение возможных направлений решения программной проблемы, примерных объемов ресурсов и сроков реализации программы
<b>6.</b>	Рассмотрение заключения комиссии о целесообразности разработки программы, ее основных характеристик и необходимых организационных мероприятий
<b>7.</b>	Утверждение предложения о разработке программы
<b>8.</b>	Формирование, рассмотрение и утверждение задания на разработку программы
<b>9.</b>	Детализация целей программы и определение способов достижения целевых показателей

<sup>16</sup> Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. С. 105.

10.	Формирование укрупненных вариантов программы
11.	Оценка возможных последствий реализации программы по каждому из вариантов и ресурсных требований ( <i>на основе экономико-математического моделирования</i> )
12.	Выбор наиболее эффективного варианта ( <i>предварительная оптимизация программы</i> )
13.	Детализация выбранного варианта программы
14.	Формирование состава исполнителей программы и заданий для них, включение программных заданий в планы исполнителей
15.	Согласование показателей программы с показателями программ более высокого иерархического уровня
16.	Корректировка показателей, проекта программы, а также планов исполнителей
17.	Согласование показателей проекта программы с показателями индикативного плана, корректировка показателей программы ( <i>окончательная оптимизация программы</i> )
18.	Оформление программной документации и утверждение программы
19.	Управление процессом реализации программы

Организация утверждения разработанной целевой программы представительным органом власти и ее исполнения осуществляется специально созданным для этого органом или путем перераспределения обязанностей существующих структур с использованием различных форм взаимодействия.

Специалисты Российской академии госслужбы (РАГС) предлагают следующую технологию разработки целевых программ федерального уровня<sup>17</sup>.

**I. Выбор объекта программы.** Таким объектом должна быть узловая точка в развитии той или иной системы, обеспечивающая решение проблемы. Кроме этого, поле программы должно быть достаточно узким, чтобы обеспечить необходимую концентрацию наличных ресурсов, и в то же время достаточно широким, чтобы затем расширить фронт “прорыва” обычными рыночными методами.

**II. Построение “дерева целей”.** Прежде всего определяется генеральная цель программы, которая должна однозначной и количественно измеримой. Затем определяется система целей первого уровня, без которых невозможно достижение генеральной цели. Далее, по мере необходимости, строятся системы целей (подцелей) других уровней, отличающихся большей детальностью.

<sup>17</sup> Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. Издание 2-е, перераб. и доп. Кушлин В.И. - общ. ред. - М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 269-271.

**III. Построение системы мероприятий.** Система мероприятий строится в обратном порядке в сравнении с формированием дерева целей. В начале должны быть реализованы цели самого нижнего уровня, затем более высокого. Направление движения - от промежуточных целей к генеральной. Здесь важна логическая последовательность планируемых мероприятий.

**IV. Структуризация программы.** Основным элементом программы является проект, которые в совокупности и образуют ее содержание. Проекты объединяются в блоки и подпрограммы, распределяются во времени и согласовываются между собой.

**V. Оценка затрат и эффективности.** Каждый блок программы или подпрограмма в обязательном порядке оцениваются с позиции затратности планируемых мероприятий и их конечной эффективности. Оценка проводится детальная (по проектам) и общая (по программе в целом). Такой анализ экономической эффективности делается для своевременной корректировки проектов, выбора возможных источников финансирования. На данном этапе происходит уточнение структуры программы.

**VI. Создание целевых структур.** Здесь определяются государственный заказчик программы, основной ее исполнитель и соисполнители. Создаются структуры для выполнения отдельных проектов или подпрограмм, формируется нормативная база, проводится обучение персонала.

**VII. Управление реализацией программы и проектов.** Для эффективного управления реализацией программы рекомендуется создавать специальные "тройки", включающие заказчика целевой программы, научного руководителя и исполнительного директора.

**VIII. Контроль и приемка выполненных работ.** Работа по этому этапу проводится в течение всего срока реализации программы. Контроль рекомендуется осуществлять независимый от исполнителей программы. Для приемки работ по отдельным проектам необходимо создавать авторитетную комиссию, которая должна оценивать полученные результаты и их соответствие программе, а также принимать решение об оплате выполненных работ.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) "О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОГНОЗИРОВАНИИ И ПРОГРАММАХ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 23.06.1995).

## II. Основные сферы государственного регулирования экономики

### 2.1. Регулирование финансово-кредитной сферы

#### 2.1.1. Бюджетно-налоговая политика

С помощью бюджетно-налоговой политики реализуются такие функции государства как перераспределение дохода, создание общественных благ, контроль структуры национального дохода.

В условиях рыночной экономики одним из главных инструментов регулирования социально-экономических процессов, со стороны государства, является бюджетно-налоговая политика. Бюджет федерального уровня и региональные бюджеты образуют финансовую базу государства.

В общем случае *государственный бюджет* - это финансовый план государства по доходам и расходам, составляемый на год и имеющий силу закона.

Система государственных финансов выполняет три взаимосвязанные функции:

- 1) *аллокационную*, обеспечивающую создание финансовой базы государства для производства общественных благ;
- 2) *перераспределительную*, позволяющую частично перераспределять национальный доход в интересах всего общества;
- 3) *стабилизационную*, предполагающую проведение макроэкономической политики.

Осуществление государством бюджетно-налоговой политики может опираться на теоретические концепции: нейтральную или “функциональных финансов”.

*Концепция нейтрального бюджета* привязывает всю бюджетную политику к обеспечению сбалансированности бюджета и предусматривает нейтральное отношение к социально-экономическим процессам. Согласно данной концепции государственный бюджет решает чисто финансовые задачи, связанные с изъятием и распределением денежных средств.

*Концепция “функциональных финансов”*, предложенная Кейнсом, предусматривает, что бюджетная система должна выполнять не только финансовые, но и экономические функции. Более того, экономическим функциям отдается предпочтение. Концепция Кейнса исходит из следующего фундаментального теоретического положения: сбалансированность национальной экономики важнее сбалансированности государственного бюджета. На практике это означает, что достижение макроэкономической стабильности вполне может сопровождаться возникновением как дефицита бюджета, так и его профицита.

В последние 20 лет многие западные страны придерживаются кейнсианской концепции бюджетного регулирования. Она реализуется в двух ведущих моделях проведения фискальной политики: дискреционной и автоматической (встроенных стабилизаторов).

*Дискреционная фискальная политика* состоит в желании государства оптимизировать реальный экономический рост посредством изменения бюджетных расходов, когда расходы обеспечены реальными налогами и совокупным правительственным спросом на рынках ресурсов и товаров. Под реальным экономическим ростом обычно понимается увеличение валового внутреннего продукта или национального дохода, а под реальными налогами - неинфляционные обязательные платежи.

Если изменение реального ВВП приводит к его спаду ( $-\Delta GDP$ ), то государство образует дефицит бюджета на сумму ( $+\Delta AE$ ), чтобы в конечном счете реализовать следующее изменение в макроравновесии:

$$|+\Delta AE| = |-\Delta GDP|,$$

где  $|+\Delta AE|$  и  $|-\Delta GDP|$  - взятые по модулю изменения совокупных расходов и доходов.

Если изменение реального ВВП приводит к его чрезмерному росту ( $+\Delta GDP$ ), то государство образует профицит бюджета на сумму ( $-\Delta AE$ ), чтобы в конечном счете реализовать нециклическое изменение:

$$|-\Delta AE| = |+\Delta GDP|.$$

Таким образом государство противодействует циклическим изменениям совокупного спроса и реального производства ВВП. На *рис. 8* изображены периоды сдерживания чрезмерного экономического роста -  $t_1$  и  $t_3$  - и период его стимулирования -  $t_2$  и  $t_4$ . Заметим, что резкие подъемы экономического роста также нежелательны как и его спады, потому что они всегда приводят некоторой разбалансированности социально-экономической системы.

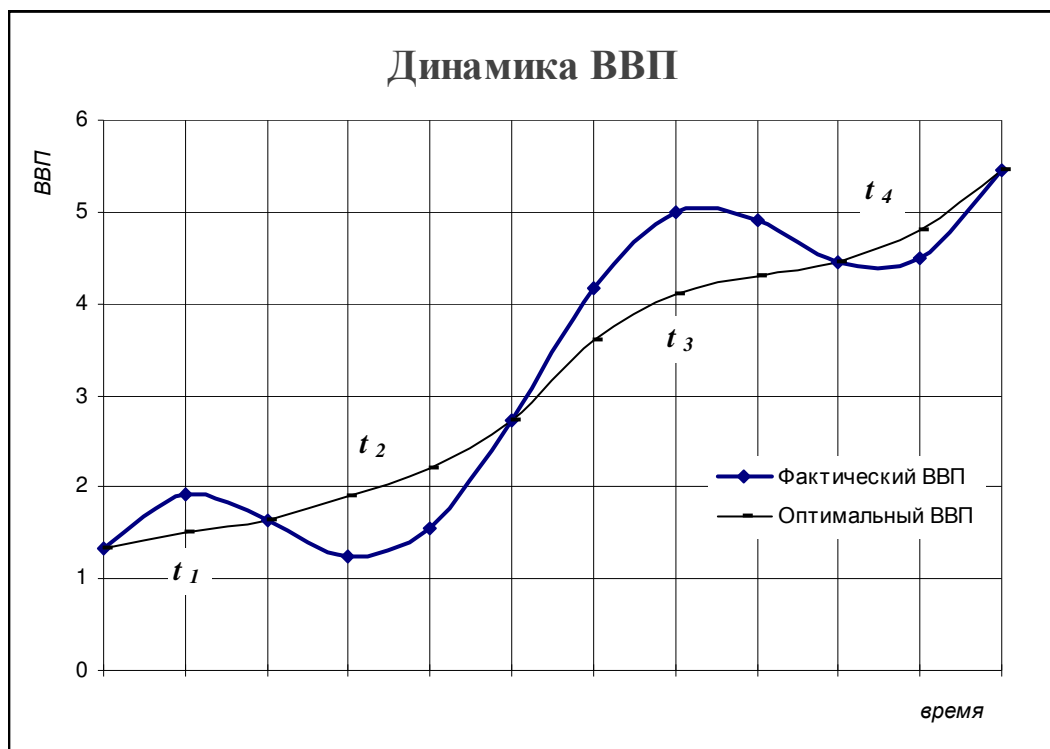


Рис. 8.

Дискреционная политика предполагает точные диагностику и прогнозирование протекающих в национальной экономике процессов. Только в этом случае государство может эффективно их регулировать с помощью налогов и государственных расходов. На практике, естественно, абсолютно точных прогнозных оценок получить не удастся, поэтому манипулирование правительством бюджетными расходами всегда запаздывает по отношению к колебаниям ВВП. Это существенный недостаток данной модели фискальной политики.

Ограниченные возможности дискреционной политики предопределили дополнение ее принципиально новым видом фискальной политики - автоматического регулирования налоговых ставок и бюджетных расходов. Это достигается с помощью так называемых *встроенных стабилизаторов*, которые непрерывно, в автоматическом режиме увязывают объем взимаемых налогов и государственных расходов с макроэкономическими изменениями. В доходной части бюджета встроенными стабилизаторами являются прогрессивные ставки по основным видам налогов, а в расходной - индексы заработной платы, социальных расходов и т.п.

Очевидно, что наибольший эффект при реализации концепции “функциональных финансов” даст параллельное использование и дискреционной политики, и политики “встроенных стабилизаторов”.

Основную часть доходов государственного бюджета составляют налоги - обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые

государством в законодательном порядке. Совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением образует налоговый механизм. Различные виды налогов и принципы их начисления - налоговая база и налоговые ставки - являются основными элементами налоговой системы государства.

Важнейшим инструментом воздействия налоговой системы на экономику принято считать *налоговые льготы*. Обычно они носят региональный или селективный характер, в зависимости от выбора критерия финансовой поддержки - территориального или отраслевого. Налоговые льготы выражаются, как правило, в пониженных ставках налогообложения предприятий, в основном связанных с научно-техническим прогрессом. Но могут налоговые льготы быть и в виде вычетов из величины начальных налогов.

Разновидностью налоговых льгот можно считать ускоренную амортизацию. Система ускоренной амортизации, повышая норму амортизации, дает возможность компаниям вернуть себе стоимость основного капитала до наступления момента его морального износа, а средства, накопленные в амортизационном фонде, использовать более интенсивно. Налоговые льготы правительства разных стран применяют, в основном, для улучшения инвестиционного климата.

Манипулирование налоговыми ставками имеет противоречивые последствия. Например, с одной стороны, снижение ставок стимулирует научно-технический прогресс, структурные отраслевые сдвиги, экономический рост, а с другой - приводит к недостаточному наполнению государственного бюджета. Высокие ставки налогов и прогрессивная система налогообложения негативно сказываются на уровне сбережений и инвестиций, что приводит к снижению темпов экономического роста.

Главными требованиями к налоговой системе в современных условиях становятся ее устойчивость и нейтральность по отношению к рыночному механизму, обеспечение равных условий всем субъектам экономической деятельности<sup>18</sup>.

Одним из источников финансирования деятельности государства являются внутренние и внешние правительственные займы, которые приводят к образованию государственного долга.

Основное назначение государственного долга - быть инструментом регулирования экономики. Эта функция достигается с помощью решения двух задач: *фискальной*, т.е. получения финансовых средств на нужды государства и *регулирующей*, связанной с использованием этих средств для стабилизации экономики и стимулирования экономического роста. Управление государственным долгом очень тесно взаимодействует с регулированием денежной массы.

---

<sup>18</sup> Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. - М.: Дело, 2001. С. 69.

Сокращение в РФ объемов производства, возрастание в его структуре доли услуг, распространение неденежных форм расчетов, криминализация экономики и т.п. привели к резкому сокращению налоговой базы - более чем на 40% за период 1992-1999 гг. В результате в российской экономике стабильно воспроизводится хроническое недофинансирование бюджетных расходов, вытекающее из разрыва между доходами государства и его финансовыми обязательствами. К 2000 г. государственные бюджетные обязательства подкреплены фактическими расходами бюджета не более, чем 80%. Ожидается, что и в среднесрочной перспективе (примерно до 2005 г.) разрыв между государственными обязательствами и финансовой базой для их покрытия составит 4-6% ВВП, или от 15 до 20% имеющихся ресурсов.<sup>19</sup>

Существует три принципиальных варианта выхода из складывающейся ситуации:

- расширение налоговой базы, прежде всего за счет экономического роста и увеличения доли денежных форм расчетов;
- сокращение государственных обязательств, как в части процентных платежей, так и финансировании действующих государственных институтов;
- привлечение новых внутренних и внешних займов.

### ***Теория бюджетного федерализма***

Как уже говорилось выше, финансовые ресурсы государства находятся не только в распоряжении его центральных органов, но и региональных (или территориальных). При этом, решения, принимаемые на федеральном уровне, значительно влияют на бюджетную политику регионов. Это происходит потому, что в большинстве стран, в т.ч. и в России, региональные бюджеты формируются в преобладающей степени за счет отчислений от федеральных налогов, а также за счет финансовой помощи из общенационального бюджета. Объяснить взаимоотношения между бюджетами разного уровня и определить направления совершенствования в построении бюджетной системы государства призвана *теория бюджетного федерализма*.

Децентрализация в системе государственных финансов уместна в той мере, в какой она позволяет эффективнее выполнять функции данной системы, т.е. удовлетворять потребности в *общественных благах* (товарах и услугах, необходимых для обеспечения качественной жизни общества в целом: оборона; безопасность; здравоохранение; образование; наука и т.п.) и перераспределении доходов. В компетенции государства находится поиск оптимального решения вопроса: с помощью бюджета какого уровня

---

<sup>19</sup> Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 29-30.



организовывать создание общественных благ определенного вида - федерального или регионального.

Общественные блага могут быть: общенациональными (например, оборона, национальная безопасность, фундаментальная наука, национальные музеи) и локальными (коммунальные и жилищные услуги, региональные системы здравоохранения и образования, региональная экологическая безопасность). Бюджетный федерализм, предполагающий определенную степень децентрализации управления бюджетным процессом, в принципе способен быть эффективным, если:

а) децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;

б) локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек; иначе говоря, жители региона берут на себя преимущественную ответственность за финансирование поставки локальных общественных благ;

в) предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов; иначе говоря, население региона в некотором смысле более однородно, чем население страны в целом<sup>20</sup>.

Целесообразность развития бюджетного федерализма обосновывается, в частности, *теоремой о децентрализации*.

Дана некоторая страна, состоящая из двух регионов. Пусть функция спроса на некоторое локальное общественное благо, свойственная жителям первого региона, характеризуется прямой  $D_1$ , а функция спроса, свойственная населению второго региона - прямой  $D_2$  (рис. 9). Предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны  $P'$ . Если решения принимаются децентрализованно, то первому региону благо будет поставляться в количестве  $Q_1$ , а второму - в количестве  $Q_2$ .

---

<sup>20</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. - М.: Аспект Пресс, 1996. С. 289-290.

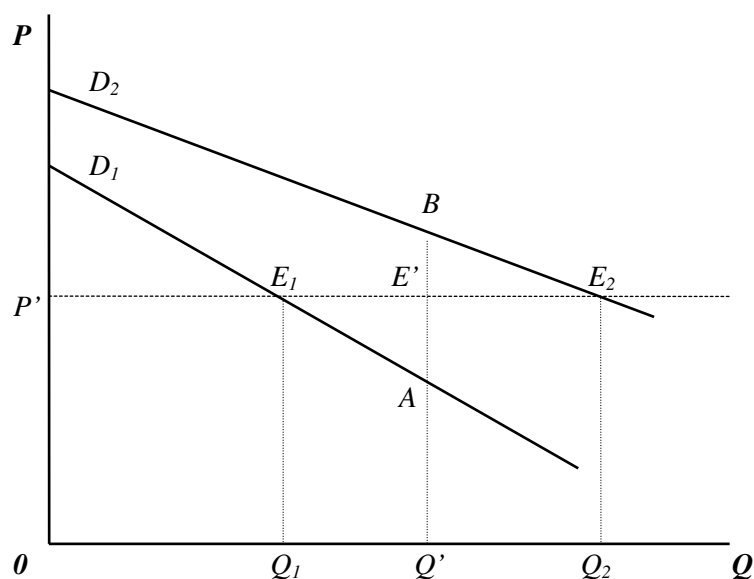


Рис. 9. Преимущество децентрализованной поставки локального общественного блага

Допустим, что решение о поставке блага принимается централизованно, на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений на уровне  $Q'$ . Тогда переход от децентрализованного к централизованному принятию решения влечет за собой потерю полезности для потребителей, характеризуемую площадью треугольников  $E_1E'A$  и  $E'BE_2$ .

Для жителя первого региона увеличение потребления блага с  $Q_1$  до  $Q'$  эквивалентно сумме, отображаемой площадью фигуры  $Q_1E_1AQ'$ , а фактически платить приходится сумму  $P'(Q' - Q_1)$ , которой соответствует площадь прямоугольника  $Q_1E_1E'Q'$ . Для жителя второго региона уменьшение потребления блага с  $Q_2$  до  $Q'$  означает потери, характеризуемые площадью фигуры  $Q'BE_2Q_2$ , а расходы снижаются только на  $P'(Q_2 - Q')$ , что соответствует площади прямоугольника  $Q'E'E_2Q_2$ .

Таким образом, при заданных условиях, децентрализация имеет количественно измеримое преимущество. А если бы линии  $D_1$  и  $D_2$  совпадали, то при уровне издержек  $P'$  было бы безразлично как принимается данное решение: централизованно или децентрализованно.

Отсюда вывод: *если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения о поставке локального блага либо эффективнее централизованного, либо не уступает ему с точки зрения эффективности.*

Этот вывод позволяет перевести вопрос о преимуществах и недостатках децентрализации в привычную для экономистов плоскость сопостав-

ления общественных издержек и выгод. Конечно, децентрализация требует дополнительных затрат, они могут сделать поставку локального общественного блага более дорогой по сравнению с централизованной. Однако, если повышение издержек, связанных с децентрализацией поставок, перекрывается выигрышем, который в нашем примере изображался площадью треугольников  $E_1E'A$  и  $BE'E_2$ , то децентрализация эффективна.

Участие федеральных органов в формировании финансовых ресурсов для решения региональных проблем, а региональных органов, в свою очередь, в решении местных проблем имеет два теоретических основания:

I. Пределы распространения выгод от локального общественного блага не всегда совпадают с административными границами. Если имеют место позитивные внешние эффекты, то для оптимальной аллокации ресурсов требуется, чтобы регион, за счет которого производится данное благо, получал компенсацию извне. Очевидно, что это удобно сделать в рамках бюджета, стоящего выше по иерархии.

II. Аллокационные процессы связаны с распределительными. Принципы социальной справедливости требуют обеспечить всему населению страны определенный минимум как денежных доходов, так и потребления ряда локальных общественных благ. Но ресурсные возможности регионов далеко неодинаковы и, несмотря на то, что поставка локальных общественных благ предпочтительней в децентрализованной форме, вышестоящему бюджету целесообразно прибегнуть к межрегиональному перераспределению доходов на своем уровне. Только так можно обеспечить реализацию принципов социальной справедливости в пределах страны.

Один из важнейших принципов бюджетного федерализма заключается в том, что функциям территориального бюджета должны соответствовать его доходы.

Бюджеты территорий формируются, в основном, за счет трех типов доходов:

- 1) самостоятельно устанавливаемых и собираемых налогов;
- 2) долевых отчислений от налогов, поступающих в бюджеты более высокого уровня;
- 3) трансфертов (субсидий, дотаций, субвенций), перечисляемых из вышестоящего бюджета.

При прочих равных условиях, желательно, чтобы доля трансфертов в доходах бюджетов была невысокой, т.к. они сковывают самостоятельность в проведении бюджетной политики территории. Преобладание собственных, устанавливаемых в регионе, налогов в доходной базе территориального бюджета (*американская модель бюджетного федерализма*) обеспечивает максимальную гибкость и самостоятельность бюджетной политики региона. Высокая доля отчислений от федеральных налогов в пользу территорий характеризует единство бюджетной политики в масштабе всей

страны (*германская модель бюджетного федерализма*). Для современной России больше характерна германская модель.

Природе рыночной экономики свойственна тенденция к децентрализованному размещению бюджетных ресурсов. Вместе с тем, развитие бюджетного федерализма в сторону децентрализации идет постепенно, т.к. зависит не только от законодательной базы, но и от социально-экономических факторов. И в зрелой рыночной, и в переходной экономике степень децентрализации лимитируется значением экстерналий и экономии на масштабе, а также требованиями перераспределения.

### **2.1.2. Денежно-кредитная политика**

Денежно-кредитная политика направлена на регулирование величины денежной массы, ставки процента и условий кредитования в целях стимулирования деловой активности, приводящей к сбалансированному экономическому росту.

Основная цель денежной политики государства состоит в обеспечении реальной платежеспособности участников рынка. Ключевой фактор в достижении данной цели - предложение денег.

Предложение денег имеет сложную природу. Рыночный механизм приводит к тому, что кроме государственных денежных знаков возникают и обращаются эмиссионные платежные средства негосударственных кредитных организаций, в первую очередь, коммерческих банков. Это означает, что на определенном уровне развития денежного рынка они становятся второй, после государственной, частью эмитированных в обращение денег. Развертывается платежная макроэкономическая конкуренция и спрос на деньги определяется уровнем ликвидности разных платежных средств. В этом случае наименее ликвидные средства начинают обесцениваться и вытесняться из оборота (не являются здесь исключением и государственные денежные знаки).

В широком смысле денежная политика понимается как монетарная, т.е. определяющая способы воздействия государства на всю массу денег в целях формирования реального объема производства. В узком смысле она выступает в двух формах:

- как политика в отношении наличных денег в обращении;
- как политика в отношении квазиденег в обращении.

Для эффективного ее проведения используют три основных инструмента:

1. *Управление учетной ставкой процента*. Он состоит в установлении ставки процента, по которой Центральный Банк предоставляет кредиты

коммерческим банкам. Чем данная ставка больше, тем меньше будет объем выданных кредитов и величина денежной массы, и наоборот.

2. *Управление нормой обязательного резервирования.* При увеличении доли резервов значение денежного мультипликатора падает, что, в конечном счете, приводит к уменьшению величины денежной массы.

3. *Операции на открытом рынке.* Они представляют собой покупку и продажу государственных ценных бумаг (облигаций). Если правительство или Центральный банк продают государственные облигации коммерческим банкам, то объем денежной массы растет, если покупает у них обратно, то снижается. Операции государства на открытом рынке в арсенале монетарной политики выступают самым существенным фактором, влияющим на совокупное предложение денежной массы.

Изменение величины учетной ставки направлено и на повышение устойчивости функционирования банковской системы. Ее уровень может быть *стимулирующим* и *санкциональным*. На стимулирующем уровне учетной ставки - ниже ставки рефинансирования - Центральный банк предоставляет кредиты коммерческим банкам с хорошей репутацией, способным преодолеть временные трудности самостоятельно. Санкционная ставка выше ставки рефинансирования и применяется, в основном, к спекулятивным банкам, которые не занимаются привлечением долгосрочных вкладов и инвестициями. Кредитование банков по данной ставке в конечном итоге приводит к тому, что спекулятивные банки поглощаются работающими более эффективно с точки зрения национальной экономики.

Управление нормой обязательного резервирования позволяет проводить как *рестриктивную*, так и *экспансионистскую* монетарную политику. Рестриктивная политика направлена на снижение величины денежной массы, если ее объем по ряду причин может привести к нежелательным для национальной экономики последствиям: инфляции, ухудшению состояния платежного баланса страны и т.д. Экспансионистская монетарная политика, наоборот, имеет целью увеличение денежной массы, если это будет способствовать решению макроэкономических проблем.

Оба варианта монетарной политики можно представить следующей моделью:

$$\Delta MS = \Delta ER \cdot M_M = \frac{\Delta ER}{rr} = \frac{\Delta ER \cdot DD}{RR}$$

$$DD = RR + ER ,$$

где:  $\Delta MS$  - изменение величины предложения денег в экономике;

$\Delta ER$  - изменение избыточных резервов кредитных организаций;

$M_M$  - денежный мультипликатор;

$rr$  - норма обязательных резервов в Центральном банке;  
 $DD$  - объем депозитных вкладов в кредитных организациях;  
 $RR$  - объем обязательных резервов на депозитах в Центральном банке;  
 $ER$  - объем избыточных резервов кредитных организаций.

В данной модели полагается, что  $DD = \text{const}$ . Таким образом, в случае снижения  $M_M$ ,  $ER$  и роста  $rr$  и  $RR$  государство проводит рестриктивную монетарную политику, а при росте  $M_M$ ,  $ER$  и снижении  $rr$  и  $RR$  - экспансионистскую.

Количественная модель предложения денег в экономике (по Фишеру) может быть записана в виде:

$$MS \cdot V = NI = Q \cdot P$$

где:  $MS$  - предложение денег;  
 $V$  - скорость обращения денег;  
 $NI$  - национальный доход;  
 $Q$  - реальный объем национального дохода;  
 $P$  - уровень цен.

Данное равенство можно преобразовать в линейную модель процентных приростов указанных показателей:

$$\Delta MS\% + \Delta V\% = \Delta NI\% = \Delta Q\% + \Delta P\%$$

Модель процентных приростов дает возможность точнее представить взаимосвязь факторов, определяющих состояние национальной экономики, в результате влияния государственной монетарной политики на предложение денег -  $MS$ .

В теоретической экономике существуют различные концепции денежно-кредитного регулирования. Наиболее известными являются *кейнсианская* и *монетаристская*.

В основе кейнсианской концепции лежит капиталотворческая теория кредита - Кейнс рассматривал влияние денег на динамику экономического цикла через норму процента. Исходя из решающей роли спроса по отношению к производству, он сформулировал факторы, воздействующие на конъюнктуру: занятость; использование производственных мощностей; спрос на предметы потребления, средства производства. При высокой ставке процента на ссудный капитал у предпринимателей возникает желание держать свой капитал в денежной форме. Поэтому государству нужно снижать процентную ставку, чтобы повысить у предпринимателей стимул к инвестициям и наоборот, повышать ставку процента если требуется инвестиционную активность ограничить.

Реализация этой концепции давала хорошие результаты в 1950-1960-е гг. в ряде стран Запада, когда рынки были еще достаточно конкурентными. Усиление их монополизации, а также рост безработицы в 1970-х гг. показали, что в этих условиях рецепты Кейнса становятся уже малоэффективными. Тогда и возникла новая концепция денежно-кредитного регулирования - монетаристская.

Монетаристы и их лидер М. Фридмен<sup>21</sup> исходят из того, что капиталистическая экономика внутренне достаточно устойчива и способна к саморегулированию. При этом необходимым условием для полного проявления механизмов саморегулирования является стабильность денежного обращения и цен. По их мнению, главным ориентиром денежно-кредитной политики должен быть объем предложения денег - денежная масса. Плавный рост денежной массы определяет устойчивое развитие национальной экономики.

В настоящее время концепция монетаристов нашла широкое применение во многих странах. Это свидетельствует о ее адекватности состоянию современной экономики и способности решать возникающие в ней проблемы.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. "БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 24.07.2002, с изм. от 24.12.2002) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2003).
2. "НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)" от 31.07.1998 № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16.07.1998) (ред. от 30.12.2001, с изм. от 09.07.2002).
3. "НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ВТОРАЯ)" от 05.08.2000 № 117-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.07.2000) (ред. от 31.12.2002).
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 21.03.2002) "О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ".
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 10.01.2003) "О ЦЕНТРАЛЬНОМ БАНКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (БАНКЕ РОССИИ)" (принят ГД ФС РФ 27.06.2002).

## **2.2. Антимонопольная политика**

С помощью антимонопольной политики государство реализует свою функцию по защите и стимулированию конкуренции. Данная политика основывается на выводе, что общество несет определенные экономические

---

<sup>21</sup> Милтон Фридмен (род. 1912), профессор Чикагского университета, приобрел мировую известность как основоположник монетаризма - научного направления, альтернативного кейнсианскому. Основные положения его концепции использовались в последней трети XX века правительствами Чили, Израиля и других стран.

и иные потери от вытеснения рыночной конкуренции монополиями. Следовательно, государству необходимо препятствовать чрезмерному росту монополизации различных сегментов национального рынка.

К важнейшим видам экономических потерь от деятельности монополий можно отнести:

- а) повышенные расходы потребителей, связанные с приобретением продукции на монополизированном рынке по сравнению с конкурентным;
- б) неэффективное распределение ресурсов на монополизированных рынках в связи с сознательной недогрузкой производства и стремлением получения монопольной прибыли;
- с) нарастающий технический застой производства и ухудшение качества выпускаемой продукции.

Государственное антимонопольное регулирование экономики включает два связанных между собой направления<sup>22</sup>:

- 1) разработку и принятие специального антимонопольного законодательства;
- 2) формирование системы органов, осуществляющих антимонопольное регулирование и контролирующее соблюдение антимонопольного законодательства.

Специалистами принято различать две основные модели антимонопольного регулирования: американскую и европейскую.

Американская модель строится на принципе запрещения монополии как структурной экономической единицы. Такой методологический подход называется *структуралистским* и его сторонники считают, что отрасль, имеющая монополистическую структуру будет вести себя как монополист. Американский вариант антимонопольного регулирования предполагает применение правовых рычагов воздействия и судебное преследование нарушителей.

Европейская модель делает упор на принцип контроля за злоупотреблениями. Этот подход получил название *бихевиористский* и, в соответствии с ним, власти акцентируют внимание не на структуре отрасли, а на поведении отдельных хозяйствующих субъектов. Считается незаконной не всякая монополия, а лишь та, которая несет негативные для общества социально-экономические последствия. Данная модель требует создания специальной системы административных органов, призванных постоянно вести мониторинг функционирования рынков и отслеживать динамику их конкурентности.

В последнее время все больше стран начинают использовать в своей практике европейскую модель.

---

<sup>22</sup> Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. - М.: Дело, 2001. С. 115-116.



В зависимости от степени монополизации рынка государственные органы могут применять следующие меры:

- разработку и реализацию отраслевых программ демонополизации;
- контроль за поведением компаний, имеющих на рынке сбыта продукции долю более 35%;
- действия по предупреждению и пресечению монополистической деятельности фирм, занимающих доминирующее положение на рынке товаров или услуг, а также ограничению их рыночного потенциала;
- действия по смягчению барьеров входа на рынки, включая снижение тарифных ставок, налоговые льготы и т.д.;
- увеличение числа компаний, действующих на данном рынке, путем их разделения или поощрением прихода на рынок новых;
- запреты на слияния компаний и создание отраслевых холдингов и финансово-промышленных групп;
- пресечение недобросовестной конкуренции.

Свою специфику имеет регулирование деятельности *естественных монополий* - таких хозяйственных структур, монопольный характер которых во многом задается специфической технологией производства и распределения продукции. Это энергетическая отрасль, связь, водоснабжение, отдельные виды транспорта и прочее. При этом собственность компаний может быть как государственной, так и частной. В пользу целесообразности существования естественных монополий выступает и то обстоятельство, что средняя себестоимость некоторых товаров и услуг будет ниже если их производить на монопольном рынке, а не на конкурентном.

В соответствии с законодательством, естественные монополии обязаны обслуживать всех клиентов без дискриминации, представлять в органы власти все необходимые сведения касающиеся своей деятельности. Они не могут преобразовываться, ликвидироваться без разрешения государственных органов.

Методы регулирования деятельности естественных монополий выходят за пределы традиционных для антимонопольной политики. И главным объектом государственного регулирования здесь являются цены и тарифы. В случае превышения издержек монополиста уровня установленного тарифа возможна компенсация убытков из бюджета.

В централизованно-планируемой экономике цены и тарифы на продукцию естественных монополий занижались с целью создания благоприятных условий для отраслей-потребителей и, в конечном счете, для всей экономики. Низкий удельный вес в себестоимости их продукции, на ту же электроэнергию, создавал иллюзию достижения экономически эффективного производства. Однако такой подход мог дать только краткосрочный

эффект, а при длительном применении привел к существенному разбалансированию всей системы цен и затрат.

В условиях перехода к рынку, когда цены стали формироваться на рыночной основе, тарифы естественных монополий в России - энергетических, газовых компаний, железнодорожных предприятий - резко возросли, что стало сильным негативным фактором для обрабатывающего сектора промышленности, сельского хозяйства, жилищно-коммунальной сферы и прочих отраслей. Их продукция стала неконкурентоспособной по издержкам.

В настоящее время регулирование цен и тарифов естественных монополий приобретает первостепенное значение и рассматривается как одно из средств оздоровления национальной экономики. Государство либо запрещает монополистам иметь сверхдоходы, либо перераспределяет их в свою пользу, чтобы косвенно повлиять на сохранение макроэкономического баланса цен и не допустить усиления инфляции.

Таким образом государственная тарифная политика преследует и экономические, и социальные цели: поддержку отечественных производителей; сдерживание инфляции; обеспечение неснижения уровня жизни населения.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. ЗАКОН РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 09.10.2002) "О КОНКУРЕНЦИИ И ОГРАНИЧЕНИИ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ".
2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 10.01.2003) "О ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЯХ" (принят ГД ФС РФ 19.07.1995).
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 23.06.1999 № 117-ФЗ (ред. от 30.12.2001) "О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ" (принят ГД ФС РФ 04.06.1999) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2002).

### **2.3. Государственное регулирование инвестиций и структурная политика**

Экономическая функция государства по стимулированию структурного обновления экономики реализуется, во многом, с помощью государственного регулирования инвестиций.

Инвестиционный потенциал страны в первую очередь определяется уровнем сбережений - основным источником капиталовложений. Один из законов макроэкономического равновесия следующий: равновесие между совокупным спросом и предложением есть следствие баланса капиталовложений (инвестиций) и объема сбережений населения  $S = I$ , где:  $S$  - общие сбережения;  $I$  - общие инвестиции. Поэтому, решая проблему инве-

стиций комплексно, нельзя рассматривать изолированно продавцов капитала (население, иностранных инвесторов) и его покупателей (национальные фирмы).

В социально-ориентированной рыночной экономике проблема привлечения инвестиций в ее реальный сектор начинает решаться с создания цивилизованного рынка долгосрочного, или инвестиционного, капитала как второй составляющей рынка капиталов в целом (первая его часть - рынок денег).

Рынок инвестиционного капитала подразделяется на:

- рынок долгосрочного денежного и финансового кредита;
- рынок фиктивного капитала (ценных бумаг - акций, облигаций, производных ценных бумаг).

Поскольку большинство сбережений совершается домохозяйствами, а большинство инвестиций производится фирмами, государству необходимо максимально способствовать созданию и развитию механизма перетока капиталов домохозяйств к фирмам-заемщикам, который формируется на рыночной основе. Рынок инвестиционного капитала включает множество каналов его движения. К основным из них можно отнести:

1. *Прямое финансирование*, когда средства владельцев сбережений напрямую перемещаются к заемщикам:
  - а) путем приобретения долевых ценных бумаг - акций;
  - б) путем приобретения долговых ценных бумаг - облигаций.
2. *Косвенное финансирование*, когда денежные средства от их владельцев перемещаются к фирмам-заемщикам с помощью специализированных посредников - коммерческих банков, инвестиционных компаний, пенсионных фондов и т.п. В этом случае на рынке могут появляться дополнительные ценные бумаги, эмитированные посредниками.

Главным отличием инвестиционных ресурсов от денежных является возможность их долгосрочного вложения на условиях получения нормального дохода в будущем. Государству необходимо контролировать не только объемы сбережений населения и доходы предприятий, как основную ресурсную базу инвестиций, но и соотношение процента по долгосрочным займам и нормы прибыли в промышленности. Если норма процента по займам равняется или превышает норму прибыли промышленных компаний, то естественно, спроса на инвестиции со стороны последних не будет.

Инвестиционная активность зависит не только от наличия капитальных ресурсов и нормы доходности вложений, но и от инвестиционного климата.

Одним из главных факторов, оказавших системное негативное воздействие на российскую экономику, стал пятикратный за 1991-1999 гг.

спад инвестиций. Он вызвал целый ряд тенденций, связанных с разрушением промышленного потенциала страны. Последствия такого масштабного сокращения капиталовложений в национальную экономику невозможно преодолеть за короткий промежуток времени. Кроме этого, требуется решение колоссальной, по сложности, проблемы улучшения на порядок инвестиционного климата в России.

*Инвестиционный климат* - это важнейшая составляющая институциональной системы экономики страны, призванная создать предпосылки для наилучшего использования общественных экономических отношений в развитии производительных сил через активную инвестиционную деятельность<sup>23</sup>.

Большую роль в активизации инвестиционного процесса играет предоставление государством финансовых льгот, связанных с вложением капитала. К финансовым льготам относятся: освобождение от налогообложения части прибыли, направляемой на развитие производства; разрешение на проведение ускоренной амортизации основных фондов и т.п.

На *рис. 10* приведена схема формирования инвестиционного климата социально-экономической системы. Задачей государства является обеспечение наличия всех факторных групп - только в этом случае можно ожидать мощного притока капиталов в экономику. Однако, как показывает время, в России данная задача трансформировалась в трудноразрешимую проблему. Суть ее заключается в том, что формирование инвестиционного климата и инвестиционная активность имеют не только прямую, но и обратную зависимость. Очень сложно сформировать тот же финансово-кредитный или инфраструктурный потенциал, когда экономика стабильно испытывает инвестиционный "голод". Отсюда можно сделать вывод, что кумулятивный рост инвестиций в нашей стране, в ближайшее время, будет относительно медленным и зависящим от непрерывности его ежегодного прироста. Резкий скачок капиталовложений маловероятен.

На *рис. 11* представлена диаграмма требующихся инвестиций для экономики России в настоящее время и ближайшее будущее. Приведенный уровень капиталовложений необходим для: обеспечения простого (и только!) воспроизводства промышленных мощностей при увеличении выбытия оборудования до нормативного уровня; обеспечения внутренних потребностей экономики в энергоресурсах и при условии реализации экспортных возможностей ТЭКа; стабилизации сельскохозяйственного производства; обеспечения простого воспроизводства непроизводственных основных фондов. К 2010 г. ежегодный минимальный объем требующихся инвестиций составит более 160 млрд. долларов США.

---

<sup>23</sup> Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 133.



*Рис. 10. Факторы, формирующие инвестиционный климат страны (региона)*

Для сопоставления: суммарный (по всем отраслям) объем инвестиций в основной капитал российских предприятий в 2000 г. составил 41,6, а в 2001 - 53,3 млрд. долларов США.

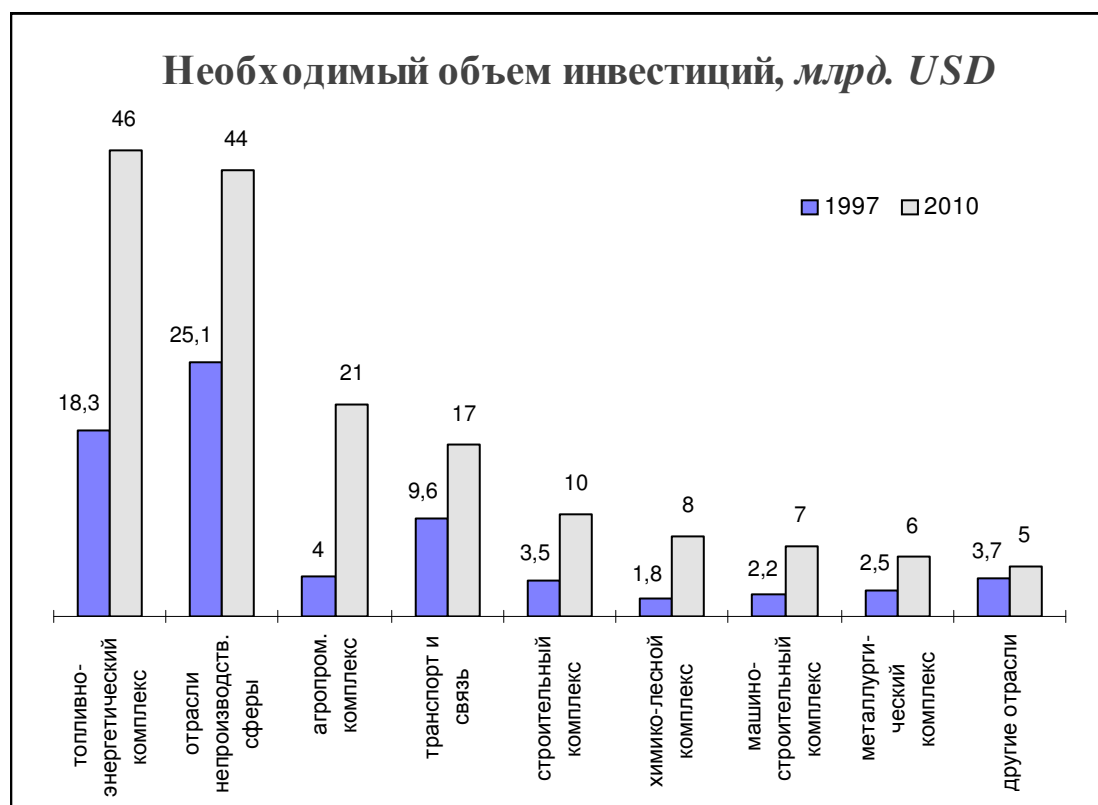


Рис. 11.

*Источник: Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 33.*

Для преодоления кризисных тенденций и разрешения накопившихся проблем в инвестиционной сфере РФ специалисты Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования Института народнохозяйственного прогнозирования (ИНП РАН) считают, государству необходимо сосредоточиться на решении следующих задач<sup>24</sup>:

I. Не менее чем вдвое увеличить общий объем инвестиций и одновременно перейти к режиму интенсивного обновления производственного аппарата. Для одновременного выполнения двух обязательных условий - стабилизации уровня мощностей и повышения их качества - необходимо увеличить объем инвестиций в основной капитал в 2,3 раза, причем их рост должен составлять ежегодно 8, а в ряде отраслей более 10%.

II. Обеспечить структурный маневр инвестициями. Основными секторами экономики, приоритетными в инвестиционном отношении, являются сельское хозяйство и инвестиционное машиностроение, уровень капиталовложений в которое определяет качество и динамику технологического перевооружения во всех других отраслях.

<sup>24</sup> Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 32-33.

III. Восстановить и развивать собственную базу инвестиционных ресурсов (машин, технологического оборудования). Состояние отечественного инвестиционного машиностроения становится одним из решающих факторов экономического развития страны в ближайшее десятилетие.

Инвестиционная деятельность тесно связана со структурной политикой, проводимой государством. *Структурная политика* определяется основными направлениями развития экономики и предусматривает ее перевод высокотехнологичную, всесторонне сбалансированную и экологически безопасную модель функционирования.

В 2001 г. структура промышленного производства РФ выглядела следующим образом<sup>25</sup>:

- электроэнергетика - 10,4%;
- топливная промышленность - 19,7%;
- металлургия - 16,3%;
- химическая и нефтехимическая - 6,9%;
- машиностроение и металлообработка - 20,3%;
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная - 4,4%;
- пищевая промышленность - 13,7%;
- производство строительных материалов - 3,1%;
- легкая промышленность - 1,6%;
- прочие отрасли промышленности - 3,6%.

Очевидно, что современная структура российского производства не является оптимальной для обеспечения интенсивного экономического роста. Высокая доля природоэксплуатирующих отраслей, снижение объемов выпуска наукоемкой и высокотехнологичной продукции, огромная дифференциация в материальных условиях труда на межотраслевом уровне, растущая монополизация топливно-энергетического комплекса, как базового, ведут к снижению конкурентоспособности национальной экономики и ликвидации предпосылок ее долгосрочного устойчивого развития.

К сожалению, не внушает особого оптимизма и структура капиталовложений в основной капитал промышленных предприятий страны. В последние годы основной поток инвестиций направляется в топливную промышленность, в основном в нефте-, газодобычу и транспорт добываемого сырья (см. *рис. 12*). Электроэнергетика, машиностроение (в первую очередь инвестиционное), химическая промышленность и другие отрасли остаются без нормального даже простого воспроизводства основных фондов. А это значит, что в следующие десять-двадцать лет удельный вес добывающих отраслей будет еще больше возрастать и сырьевая специализация национальной экономики станет явно выраженной.

---

<sup>25</sup> Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. - М., 2002. С. 346.



Рис. 12.

*Источник: Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. - М., 2002. С. 578.*

Естественно, что в таких условиях государственная структурная политика должна быть нацелена не столько на максимизацию доходов общества сегодня, сколько на создание условий интенсивного экономического роста в перспективе. Структурная политика проводится во всех странах мира и носит, как правило, селективный характер. Она обеспечивает повышение эффективности за счет целенаправленного изменения структуры производства, технического уровня и номенклатуры выпускаемой продукции, стабилизацию и развитие позитивных тенденций. Критерии выбора отраслей для такой поддержки зависят от государственной стратегии социально-экономического развития страны.

Прогрессивные структурные преобразования характеризуются темпами развития инновационной деятельности. *Инновационная политика* призвана обеспечить увеличение ВВП страны за счет освоения производства принципиально новых видов продукции и внедрения новейших и высокоэффективных технологий.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:



1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 05.03.1999 № 46-ФЗ (ред. от 09.12.2002, с изм. от 24.12.2002) "О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ИНВЕТОРОВ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ" (принят ГД ФС РФ 12.02.1999).
2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 25.07.2002) "ОБ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 25.06.1999).
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2002) "О РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ" (принят ГД ФС РФ 20.03.1996).
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 02.01.2000) "ОБ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ В ФОРМЕ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ" (принят ГД ФС РФ 15.07.1998).
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 29.10.1998 № 164-ФЗ (ред. от 29.01.2002, с изм. от 24.12.2002) "О ФИНАНСОВОЙ АРЕНДЕ (ЛИЗИНГЕ)" (принят ГД ФС РФ 11.09.1998).
6. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 29.11.2001 № 156-ФЗ "ОБ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ФОНДАХ" (принят ГД ФС РФ 11.10.2001).

## **2.4. Регулирование научно-технической сферы**

В современном мире главной движущей силой экономического развития является научно-технический прогресс. Творческая, интеллектуальная личность, обладающая новейшими достижениями науки и техники, становится основным действующим лицом, обеспечивающим интенсивный экономический рост. Проблема эффективного управления научно-техническим потенциалом страны превратилась в важнейшую задачу государственного регулирования экономики.

Интенсивный тип экономического роста, как наиболее динамичный, характеризуется тем, что расширение производства обеспечивается за счет качественного совершенствования прямых факторов роста: прогрессивных технологий; высококвалифицированной рабочей силы и инженерно-технического персонала; новых материалов и т.д. В этом случае темпы роста объемов производства будут превышать темпы увеличения использования ресурсов.

В соответствии с разделением типов экономического роста на экстенсивный и интенсивный, разумеется, с некоторой долей условности, аналогично разделяются и факторы его обеспечивающие (рис. 13).

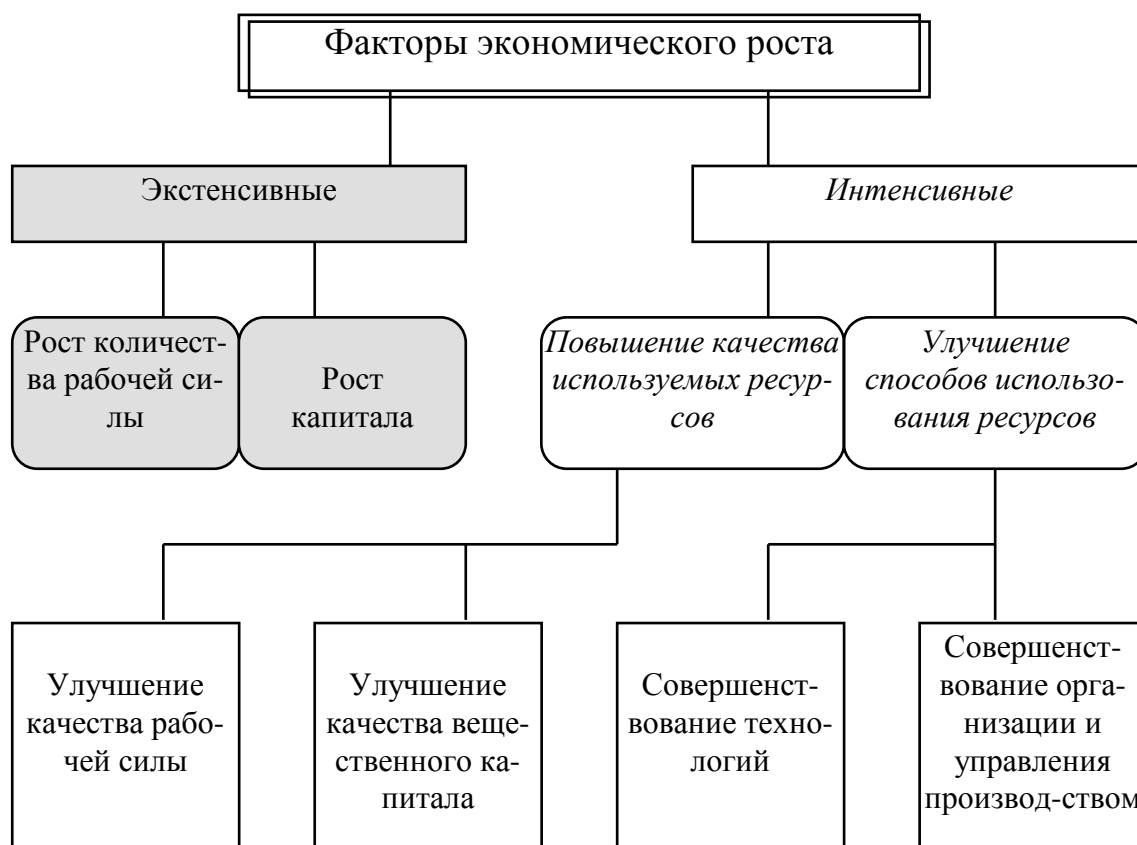


Рис. 13. Факторы экономического роста

Считается, что отнесение экономического роста к какому-то из двух названных типов зависит от соотношения использованных при этом факторов. Если доля реального ВВП, полученного за счет интенсивных факторов роста, превышает 50%, то экономический рост в данной стране считается интенсивным. Если же эта доля меньше 50%, то рост экстенсивный.

По характеру воздействия на изменения макроэкономических показателей, определяющих соотношение между применяемым в производстве трудом и капиталом, выделяют несколько типов научно-технического прогресса<sup>26</sup>.

Если НТП развивается таким образом, что каждой фиксированной величине капиталовооруженности труда ( $K / L - \text{const}$ ) соответствует одно и то же значение отношений предельных производительностей факторов производства

<sup>26</sup> Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, "Питер Паблишинг", 1997. С. 296.

$$\frac{\Delta Y_t}{\Delta L_t} = \frac{\Delta Y_t}{\Delta K_t} - \text{const} \text{ для любого } t,$$

то НТП называется *нейтральным по Хиксу*.

Если при фиксированной капиталовооруженности труда его предельная производительность растет быстрее предельной производительности капитала, экономике свойствен *трудоосберегающий* технический прогресс. При обратном соотношении темпов роста предельной производительности труда и капитала имеет место *капиталосберегающий* тип НТП.

Если по мере развития НТП фиксированному уровню средней производительности труда соответствует одинаковое значение предельной производительности труда ( $Y_t / L_t - \text{const}$ ;  $\Delta Y_t / \Delta L_t - \text{const}$ ), то такой тип называют *нейтральным по Солоу*. И, наконец, если при постоянной предельной производительности капитала ( $\Delta Y_t / \Delta K_t - \text{const}$ ) его средняя производительность  $Y_t / K_t$  тоже является постоянной, то технический прогресс будет считаться *нейтральным по Харроду*.

Регулирование развития научно-технической сферы осуществляется с помощью многих инструментов, где основное место отводится законодательству.

Особое значение для данной сферы имеет установление правовых норм защиты интеллектуальной собственности на научный продукт с использованием авторского и патентного права. Предоставляя патент на изобретение, разработанный промышленный образец, государство поддерживает особую временную монополию, исключительное право использования полученных результатов в течение определенного времени (до 20 лет).

Исключительные права собственности на научный продукт могут закрепляться за автором или организацией-работодателем. Преобладание во многих странах патентов организаций связано с тем, что появлению современных изобретений обычно предшествует длительный и капиталоемкий период накопления знаний, что естественно под силу только коллективу ученых.

Обладатель патента часто стоит перед дилеммой - самому заниматься внедрением ноу-хау или передать какую-то часть прав другому лицу на основе лицензионного соглашения. В соответствии с неоклассической теорией альтернативных издержек он обычно сравнивает цену лицензии и ожидаемую инновационную прибыль. Большинство компаний-обладателей патентов передают технологии по лицензиям когда уже ими снята первая инновационная прибыль. Такая практика дает наилучший коммерческий результат, который стимулирует проведение фирмами дальнейших научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР).

Другой важной задачей государства является обеспечение общих условий функционирования научной сферы. Оно должно способствовать подготовке научных кадров, распространению научно-технической информации, созданию инфраструктуры коммерческой реализации научных достижений.

Научные исследования проводятся как в государственном, так и негосударственном секторе экономики. В государственном научном секторе обычно исследуются проблемы, которые надо решать в национальных интересах и которые не являются коммерчески привлекательными в скором времени. Когда же у проекта появляются реальные коммерческие перспективы, к нему подключается и частный сектор.

К государственному научному сектору нужно относить не только академические научные центры, государственные институты и лаборатории, но и научные подразделения крупных промышленных компаний, контрольный пакет акций которых находится в руках правительства.

Поддержка НИОКР государством в других секторах экономики может осуществляться прямо и косвенно. Прямая поддержка исследовательской деятельности в промышленных компаниях, специализированных учреждениях и вузах может быть в форме целевого бюджетного финансирования и в форме грантов, т.е. предоставления субсидий на выполнение инициативных работ на конкурсной основе. Государственное финансирование прикладных исследований, особенно опытно-конструкторских работ, часто осуществляется в форме государственного заказа. На результаты НИОКР, выполненных в фирмах по госзаказу, иногда сохраняется собственность государства (работы, связанные с укреплением обороноспособности страны). Но часто права собственности на научную продукцию могут быть разделены между компанией и правительством, особенно если первая участвовала в долевым финансировании данных работ.

К косвенной финансовой поддержке НИОКР, прежде всего, относятся налоговые скидки на увеличение исследовательских расходов. Другим важным инструментом является механизм ускоренной амортизации оборудования, используемым для проведения НИОКР. Большую позитивную роль играет предоставление государственных гарантий под кредиты, особенно для небольших фирм, ведущих рисковый (венчурный) бизнес в научно-технической сфере.

Многие крупные научно-исследовательские проекты требуют значительного стартового капитала, существенных интеллектуальных и информационных ресурсов. В этом случае государство может оказать им реальную помощь не только традиционными инструментами - налоговыми льготами, гарантиями по кредитам и т.п., - но и организацией научно-технической кооперации. Например, проекты, связанные с исследованиями космоса, мирового океана, немыслимы без должной координации дея-

тельности целого ряда научных учреждений и крупных компаний в общенациональном, и даже международном масштабе.

Важную роль в экономическом развитии любой страны играет инновационная предпринимательская среда. Очевидно, что стимулирование производственной деятельности в современной России целесообразно в направлении структурной перестройки материального производства. А для этого требуется обновление технической производственной базы, внедрение новых, ресурсосберегающих технологий, переход на выпуск высокотехнологичной, наукоемкой, конкурентоспособной продукции. Однако в 1990-е гг. единый процесс воспроизводства нововведений, наработанный страной за десятки лет, оказался разорванным. В России есть источники инноваций (развита академическая, вузовская и отраслевая наука, которая из-за не востребоваемости несет существенные финансовые потери), есть потенциальные потребители - государственные и частные предприятия, но нет звеньев, где идею можно было бы довести до "товарного" вида и подготовить к внедрению в производство. Таким недостающим звеном, перспективной формой интеграции науки и производства, по мнению многих специалистов, являются технополисы и технопарки.

Как показал мировой опыт, наиболее перспективной признается система управления непрерывным инновационным процессом страны. Эффективность управления оценивается количеством созданных новых изделий, технологий.

По мнению ученых ИНП РАН, для полноценного использования в процессе создания качественно новой продукции инновационных технологий и программно-целевых методов необходимо в комплексе осуществить такие меры, как<sup>27</sup>:

- ⇒ разработка и принятие государственной инновационной научно-технической политики;
- ⇒ организация научных разработок в области теоретических основ инноватики, включая рекомендации разработчикам;
- ⇒ преобразование и реструктуризация существующего научно-технического потенциала в инновационный и проблемно-ориентированный;
- ⇒ постоянное развитие интеллектуального потенциала страны;
- ⇒ решение проблемы обучения с целью подготовки интеллектуалов, творцов новой продукции;
- ⇒ превращение НИИ и ОКБ в творческие (креативные) организации;
- ⇒ создание в стране индустрии нововведений.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

---

<sup>27</sup> Леонтьев В.Ф. Роль инновационных технологий в обеспечении качества и конкурентоспособности продукции // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 147.

1. "ПАТЕНТНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 23.09.1992 № 3517-1 (ред. от 07.02.2003).
2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 29.12.2000, с изм. от 24.12.2002) "О НАУКЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО - ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ" (принят ГД ФС РФ 12.07.1996).

## **2.5. Регулирование развития социальной сферы и воспроизводства человеческого капитала**

Одним из ключевых направлений государственного регулирования экономики является социальная сфера и ее развитие. Состояние данной сферы во многом определяет процессы воспроизводства трудовых ресурсов, их количество и качество, уровень научно-технического развития производительных сил, культурную и духовную жизнь общества. Базовыми составляющими социальной сферы можно назвать: здравоохранение; образование; культуру; системы социального обеспечения и социальной защиты населения; жилищно-коммунальное хозяйство.

На протяжении всей жизни человек имеет экономические отношения с общественным сектором государства, где производится основной объем социальных услуг. На *рис. 14* представлена принципиальная диаграмма таких отношений, соответствующих северным странам Европы.

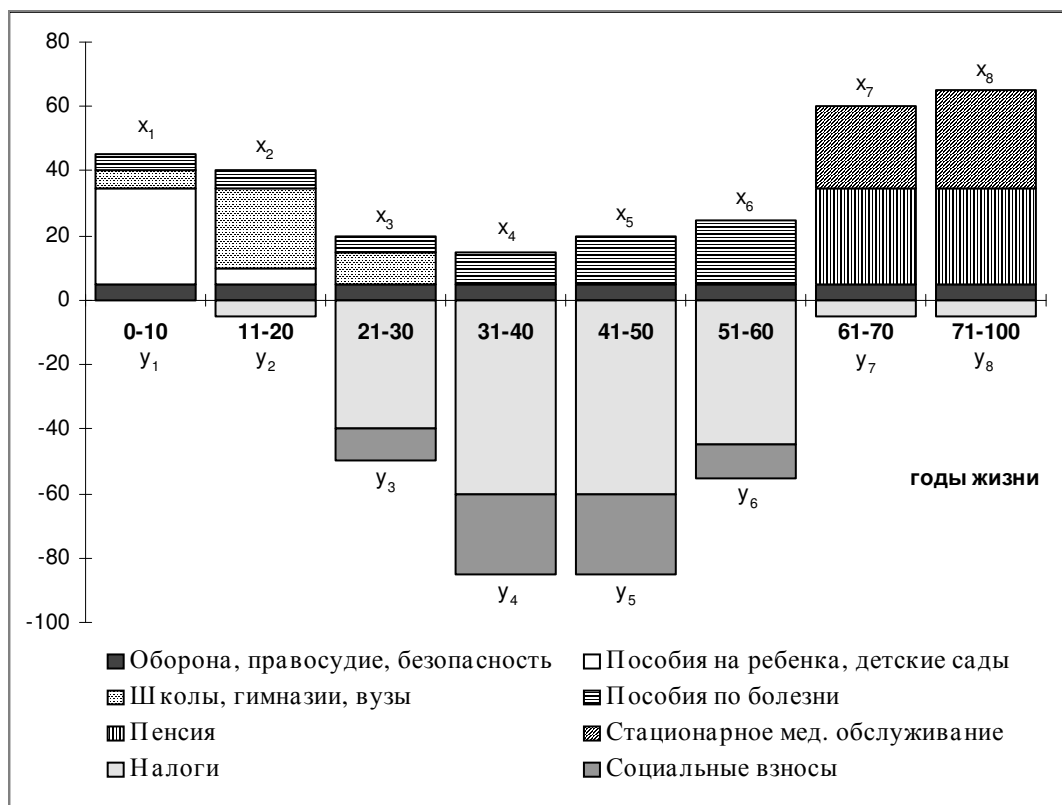


Рис. 14. Экономические отношения человека и общественного сектора (получение и оплата социальных благ)

Очевидно, что каждый гражданин нуждается в социальной поддержке государства, особенно в начале и в конце жизни. Именно в детстве и юности, а также в старости он получает от общественного сектора максимальное количество благ. Компенсация социальных благ осуществляется, в основном, в срединном отрезке жизни, посредством взимания налогов и социальных взносов. Это вполне разумно, т.к. в этот период человек имеет наивысшую способность к труду.

В нормально функционирующей социальной сфере страны должно соблюдаться частное долгосрочное и общее краткосрочное социальные равновесия. Частное долгосрочное социальное равновесие определяет баланс между полученными общественными благами и уплаченными налогами, взносами, в течение жизни, одним человеком и описывается равенством:

$$\sum_{i=1}^n x_i = \sum_{i=1}^n y_i ,$$

где:  $x_i$  - сумма социальных благ, полученных человеком в  $i$ -ом году;  
 $y_i$  - сумма уплаченных налогов и социальных взносов в  $i$ -ом году;  
 $n$  - количество лет жизни.

*Общее краткосрочное социальное равновесие* характеризует баланс между полученными общественными благами и уплаченными налогами, взносами, в течение одного года, всеми гражданами страны и описывается равенством:

$$\sum_{j=1}^m x_j = \sum_{j=1}^m y_j ,$$

где:  $x_j$  - сумма социальных благ, полученных  $j$ -ым человеком в данном году;

$y_j$  - сумма уплаченных налогов и социальных взносов  $j$ -ым человеком в данном году;

$m$  - общее количество граждан.

Естественно, что эти модели социального равновесия носят упрощенный характер, в них не выделены накопительные и страховые составляющие. Но, в целом, они отражают экономическую основу функционирования общественного сектора страны, как производителя основного объема социальных благ для общества.

Существующие теоретические модели социальной политики отличаются по степени вмешательства государства в социальную сферу жизни общества, по степени социальной защищенности граждан, по уровню обеспеченности свободы социального выбора у различных слоев населения, по влиянию социальных процессов на экономическую жизнь страны. Среди них, в порядке снижения степени государственного вмешательства, выделяются следующие:<sup>28</sup>

I. *Патерналистская социалистическая модель*. Ее принципиальные отличия состоят в том, что государство несет всестороннюю ответственность за социально-экономическое положение своих граждан; поддерживается государственная монополия на производство и распределение всех товаров и услуг, необходимых населению. Данная модель имела место в Советском Союзе. К основным ее недостаткам нужно отнести: общую экономическую неэффективность; ориентацию производства не на потребителя, а на абстрактные плановые показатели; высокую инертность монополизированного государством промышленного сектора и сферы услуг; низкий, в целом, уровень жизни населения.

II. *Шведская модель*. Характеризуется очень высоким уровнем государственного регулирования социальной сферы. Благодаря преобладающей доле общественного сектора в расходах ВВП (в Швеции - 60-64%),

---

<sup>28</sup> Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 48-50.



она обеспечивает максимально высокую степень социальной защищенности граждан. Недостатки шведской модели социальной политики: существенное ограничение свободы выбора для потребителей, что не поддерживается многими западными державами; тяжелое налоговое бремя на бизнес; сложность и консерватизм бюджетно-налоговой системы. Тем не менее, и преимуществ у данной модели немало, особенно учитывающих специфику жизнедеятельности в условиях Севера.

III. *Модель “государства благосостояния”*. Это типичная рыночная модель с высоким уровнем регулирования социальной сферы. Государство, поощряя рыночные отношения, одновременно берет на себя функцию обеспечения социальной стабильности граждан. Основное внимание уделяется восполнению “провалов” рынка применительно к социальной сфере. Данная модель характеризуется высоким уровнем расходов на социальные нужды, наличием строгих социальных минимальных стандартов.

IV. *Модель социально-ориентированной экономики*. Базируется на принципах свободной конкуренции, свободного выбора предметов потребления, свободы раскрытия и процветания личности. Ее автором принято считать Л. Эрхарда. При безусловном приоритете экономической свободы рынка, данная модель характеризуется повышенной степенью защищенности граждан, которая обеспечивается посредством правового механизма и государственного вмешательства через перераспределение доходов. Модель отличается активным использованием “встроенных стабилизаторов”, которым отводится значительная роль в смягчении социально-экономических потрясений.

V. *Рыночная социальная модель*. Отличается максимальной социальной жесткостью - минимум социальных благ со стороны государства. В качестве основного принципа действует приоритет рыночных методов регулирования социальной сферы, прямое вмешательство государства не приветствуется. Модель характеризуется наличием большого количества социальных объектов, находящихся в частной собственности, финансирования социальной сферы из внебюджетных источников.

В настоящее время, в Российской Федерации, несмотря на продекларированное строительство социально-ориентированной экономики, фактически формируется рыночная социальная модель. Во многом это вызвано неэффективностью функционирования экономики, низкой бюджетной обеспеченностью населения, экономической слабостью государственной власти.

Тем не менее, государство на разных уровнях предпринимает активные меры по стабилизации и улучшению положения социальной сферы. При этом все большее число вопросов в области социальной политики передается с федерального уровня на региональный и местный. Хотя разви-

тие бюджетно-финансовой системы имеет обратную тенденцию - к централизации.

Государственное регулирования социальной сферы, в целом, осуществляется с помощью таких же методов и инструментов, как и при регулировании других объектов: нормативно-правовой базы; бюджетно-налогового метода; целевого программирования; стандартов; субсидий; нормативов и т.д.

К специальным инструментам проведения социальной политики относятся:

- *Социальные гарантии* - юридически закрепленная ответственность государства перед гражданами применительно к отношениям в социальной сфере. В приоритетном порядке социальные гарантии распространяются на программы поддержки семьи и детства, инвалидов и престарелых граждан, охрану здоровья, развитие образования и культуры.

- *Социальные стандарты* - средство обеспечения прав граждан в области социальных гарантий. Разрабатываются в соответствии с единой утвержденной методикой. На их основе рассчитываются финансовые нормативы. Социальный стандарт не только инструмент регулирования, но и показатель качества жизни. Он используется при разработке социальных целевых программ, обоснования минимального размера оплаты труда, различных социальных пособий, пенсий и прочего.

- *Минимальный потребительский бюджет* - бюджет физиологического минимума, позволяющий человеку лишь поддерживать здоровье и обеспечивающий минимум благопристойности. Служит основой для измерения бедности и планирования материальной поддержки малообеспеченных слоев населения.

- *Прожиточный минимум* - денежный показатель потребления человеком важнейших продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг на минимальном уровне, обеспечивающем простое воспроизводство его способностей к труду. Используется в качестве основного показателя при расчетах минимального размера оплаты труда, различных социальных пособий, пенсий и т.д.

- *Потребительская корзина* - соответствующим образом составленная совокупность минимумов потребления конкретных продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Имеет несколько разновидностей и используется в различных целях. Нормативная потребительская корзина предназначена главным образом для расчета индекса потребительских цен, а также для определения прожиточного минимума. Фактическая потребительская корзина - это фактические наборы товаров и услуг различных социальных групп, которые определяются по данным статистики домашних хозяйств.

- *Минимальный размер оплаты труда* - минимальная граница заработной платы работников при выполнении ими простых работ в нормальных условиях труда. Его величина является точкой отсчета остальных ставок оплаты труда, критерием определения необходимых компенсационных выплат, ориентиром в расчете налоговых платежей и т.п.

- *Минимальный размер пенсии (стипендии, пособия)* - минимальная граница пенсии (стипендии, пособия). Является точкой отсчета остальных ставок данных социальных пособий, критерием определения необходимых компенсационных выплат, дотаций.

На современном этапе общественного развития именно человек и его научно-образовательный потенциал становятся решающим фактором социального и экономического прогресса. В методологии экономической науки уже несколько десятилетий, с 1960-х гг., занимает достойное место *теория человеческого капитала*. Один из ее разработчиков - американский исследователь Г. Беккер - в 1992 г. был удостоен Нобелевской премии по экономике.

Применение положений данной теории позволило более эффективно подойти к решению проблем, связанных с факторами экономического роста, с экономической ролью образования и здравоохранения, взаимосвязью инвестиций в человека с уровнем производительности труда и доходов, измерением качества жизни.

Под *человеческим капиталом* понимается имеющийся у человека запас здоровья, знаний, навыков, способностей и мотиваций, которые содействуют росту его производительности труда и влияют на уровень заработной платы и доходов. Все виды затрат, связанные с формированием и поддержанием этого запаса, расцениваются как *инвестиции в человеческий капитал*.

В современном макроэкономическом понимании человеческий капитал является **главным** фактором экономического роста. Вложения в него дают продолжительный и довольно высокий экономический эффект, который является интегральным по своей природе. Постиндустриальная стадия социально-экономического развития, характеризующаяся высокой долей информационной составляющей, отодвигает на второй план и искусственно созданный производственный капитал, и природные ресурсы.

Учеными предпринимаются небезуспешные попытки измерить динамику человеческого капитала как качественно, так и количественно. В частности, Т. Шульц и И. Бен-Порэт предложили такую модель его производства<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> Экономическая теория / Под ред. А.И. Добрынина, Л.С. Тарасевича: Учебник для вузов. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, "Питер Паблишинг", 1997. С. 344.

$$Q_t = B_0 (S_t \cdot K_t)^{B_1} D^{B_2},$$

где:  $Q_t$  - объем произведенного человеческого капитала в момент времени  $t$ ;

$B_0$  - коэффициент способности увеличивать человеческий капитал;

$S_t$  - часть имеющегося запаса человеческого капитала, включенная в производство этого капитала в момент времени  $t$ ;

$K_t$  - общий запас человеческого капитала в момент времени  $t$ ;

$B_1, B_2$  - коэффициенты ( $B_1 + B_2 < 1$ );

$D$  - покупаемые вложения.

В реальной действительности применяются разные методы количественной оценки инвестиций в человека. Самый распространенный - метод капитализации будущих доходов на основе дисконтирования, который применяется в обычном инвестиционном проектировании.

Важное место в теории человеческого капитала занимает анализ зависимости затрат на обучение индивида и величиной его будущих доходов. Вклад образования в увеличение заработной платы можно определить следующим образом. Оплата труда работника с образованием состоит из двух частей: первая представляет собой тот уровень зарплаты, которую он бы получал, имея нулевой уровень образования; вторая часть - дополнительная, получаемая за счет имеющейся образовательной подготовки, сформированной за счет инвестиций. Таким образом, заработная плата в теории человеческого капитала рассматривается в структурном аспекте. Например:

$$Y_n = X_0 + RC_n,$$

где:  $Y_n$  - заработная плата человека, имеющего  $n$ -летнее образование;

$X_0$  - заработная плата человека, имеющего нулевой уровень образования;

$R$  - текущая норма отдачи вложений в образование;

$C_n$  - объем инвестиций в течение  $n$  лет обучения.

Оценка человеческого капитала в денежном выражении позволяет определить его абсолютную величину, что, в свою очередь, дает возможность применять целый ряд специфических показателей. Одним из них является показатель *интеллектуалоемкости производства*.

Данный показатель исчисляется как отношение фонда образования к валовому национальному продукту ( $GNP$ ):

$$I_p = \frac{EF}{GNP},$$

где:  $I_p$  - интеллектуалоемкость производства;

$EF$  - денежная оценка фонда образования.

Фонд образования равен стоимости одного года обучения каждого уровня, умноженной на число человеко-лет образования, накопленного населением на заданный момент времени.

На количественную величину и качество человеческого капитала влияет, разумеется, не только образовательные “вложения”. Не менее важны и долгосрочные затраты на профессиональную подготовку кадров по новым перспективным специальностям, на здравоохранение (укрепление здоровья населения с помощью физкультуры и профилактика заболеваний), на сохранение и улучшение качества окружающей природной среды.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. "ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН" (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) (ред. от 10.01.2003).
2. ЗАКОН РФ от 28.06.1991 № 1499-1 (ред. от 29.05.2002) "О МЕДИЦИНСКОМ СТРАХОВАНИИ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ".
3. ЗАКОН РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 10.01.2003) "ОБ ОБРАЗОВАНИИ".
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 22.08.1996 № 125-ФЗ (ред. от 10.01.2003) "О ВЫСШЕМ И ПОСЛЕВУЗОВСКОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ" (принят ГД ФС РФ 19.07.1996).
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 10.04.2000 № 51-ФЗ "ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ" (принят ГД ФС РФ 15.03.2000).
6. ЗАКОН РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 10.01.2003) "О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ".
7. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 10.01.2003) "О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 20.07.1995).
8. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 07.08.2000 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2001) "О ПОРЯДКЕ УСТАНОВЛЕНИЯ РАЗМЕРОВ СТИПЕНДИЙ И СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 19.07.2000).
9. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 25.07.2002) "О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 30.11.2001).
10. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 15.12.2001 № 167-ФЗ (ред. от 31.12.2002) "ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ ПЕНСИОННОМ СТРАХОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 30.11.2001).
11. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 31.12.2002) "О ТРУДОВЫХ ПЕНСИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 30.11.2001).
12. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 31.12.2002) "ОБ ОСНОВАХ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ" (принят ГД ФС РФ 09.06.1999).
13. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 25.07.2002) "О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСОБИЯХ ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ" (принят ГД ФС РФ 26.04.1995).

14. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 27.05.2000) "О ПРОЖИТОЧНОМ МИНИМУМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 10.10.1997).

## **2.6. Государственное регулирование сферы природопользования и охраны окружающей среды**

### **2.6.1. Концепция устойчивого развития, как стратегический ориентир**

Цель государственного регулирования природопользования в России - переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей природной среды и природно-ресурсного потенциала в интересах нынешнего и будущих поколений людей.

Термин "*устойчивое развитие*", в своем современном понимании, возник сравнительно недавно - в последние десятилетия XX века. Он является довольно емким, по своему содержанию, и отражает смысл долгого научного поиска пути развития человечества в новом столетии. На сегодняшний день нет однозначного понимания этого словосочетания. Экологи, экономисты, социологи, включив термин в свой профессиональный оборот нередко трактуют его по-разному. Но все-таки главное заключается в следующем: устойчивое развитие - это движение общества в будущее на основе разумных компромиссов во взаимоотношении общества и природы, а также людей между собой. О. Дрейер и В. Лось дают следующее определение: *устойчивое развитие - это экономический рост, обеспечивающий удовлетворение материальных и духовных потребностей как настоящих, так и будущих поколений, при сохранении равновесия исторически сложившихся экосистем; основание "устойчивой цивилизации"*<sup>30</sup>. Полемика, в основном, ведется в области поиска средств достижения поставленной цели.

В российских научных кругах термин "*устойчивое развитие*" чаще всего отождествляется с терминами "*экологически устойчивое экономическое развитие*" и "*сбалансированное развитие*". Считается, что эти термины являются более точным переводом оригинального словосочетания "*sustainable development*".

На современном этапе в рамках *неоклассической* теории роста в большей степени разрабатывались проблемы рыночной оценки природных ресурсов, экономических взаимоотношений в оси "загрязнитель - загрязняемый", применения теории внешних эффектов для разработки системы государственных налогов и платежей. *Неокейнсианское* направ-

<sup>30</sup> Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие: Учеб. пособие. - М.: Изд-во УРАО, 1997. С. 196.

государственных налогов и платежей. *Неокейнсианское* направление в большей мере разрабатывало вопросы прямого государственного регулирования в отношениях между обществом и природой с помощью административно-распорядительных инструментов. Представители *неоинституционализма*, полагая, что трансакционные издержки положительны, видят решение экологических проблем в изменении поведения людей и взаимном влиянии общества и государства на создание новых институтов.

Экономическое развитие общества прошло большой исторический путь. В далеком прошлом, когда производительность труда была невысокой, внимание уделялось только искусственному капиталу, поскольку природный капитал был избыточен. Человеческая деятельность была в слишком небольшой в сопоставлении с природными процессами, чтобы возникли помехи для воспроизводства природных товаров и услуг. Рост искусственного капитала практически не влиял на динамику капитала природного. Произведенный капитал был ограничивающим фактором в экономическом развитии, и природный - свободным товаром. Но после промышленной революции, благодаря огромному увеличению масштабов человеческой деятельности, мы вошли в эру, в котором уже природный капитал становится ограничивающим фактором.

Еще классические экономисты (Т. Мальтус, Д. Рикардо) обращали внимание на неизбежное ограничивающее влияние природных ресурсов на экономический рост. И современные ученые-экономисты работают над проблемой поиска разумного баланса между экономическим ростом и сохранением необходимого уровня природного капитала.

Для более глубокого понимания проблемы устойчивости развития, необходимо остановиться на самом понятии устойчивости. Теоретически устойчивость может быть определена только в контексте процесса (действия). Процесс называется устойчивым в случае, когда он может продолжаться определенный период времени. Если по каким-либо причинам возрастает вероятность прерывания данного процесса - его устойчивость в функциональной зависимости снижается.

Таким образом, процесс можно охарактеризовать как устойчивый, если он будет продолжаться, со временем, на уровне, как минимум, не ниже исходного. Ключевыми моментами в данном случае становятся:

- 1) сам наблюдаемый процесс;
- 2) параметры процесса;
- 3) отрезок времени.

Определение устойчивости должно включать:

- спецификацию объекта - его качественную характеристику, нынешнюю и максимальную производственную возможность;

- спецификацию горизонта времени - временной отрезок, позволяющий зафиксировать изменение объема производства (минимум два наблюдения).

Устойчивое развитие, в социально-экономической трактовке, правомерно определить как эксплуатацию производственных возможностей на таком уровне, который, по крайней мере, не приводит к их сокращению, а последующие поколения могут ими пользоваться с не меньшей эффективностью, чем предыдущие. Т. Титенберг отмечает, что основным критерием устойчивости надо считать соблюдение условия, что среднестатистическая личность будущих поколений должна пребывать в не менее худших условиях, чем среднестатистическая личность нынешнего поколения<sup>31</sup>.

К принципиальным вопросам экономики устойчивого развития относятся: благосостояние будущих поколений и управление *трансгенерационным капиталом* (или капиталом всех поколений). Рациональность в управлении трансгенерационным капиталом - основной принцип устойчивого развития, который сформулирован Комиссией ООН по окружающей среде и развитию. Использование ресурса, в первую очередь природного капитала, каждым предыдущим поколением в определенной мере лишает возможности будущие поколения использовать тот же ресурс. Это безусловно верно относительно невозобновимых ресурсов (полезных ископаемых), и частично верно относительно возобновимых ресурсов (биологических, водных, воздушных), если использование превышает способность их самовосстановления.

Во второй половине 1970-х гг. Дж. Хартвик доказал, что общество должно инвестировать рентные доходы от эксплуатации невозобновимых ресурсов в воспроизводимый капитал для того, чтобы поддерживать постоянное реальное потребление. Ничто из рентного (чистого) дохода не должно потребляться текущим поколением. Р. Солоу подтвердил, что правило Хартвика подразумевает хранение общего капитала “в целости”, таким образом это и есть средство достижения устойчивости в использовании ресурсов. В целях повышения рациональности и бережливости в управлении капиталом всех поколений и Т. Пейдж предположил, что каждое поколение должно компенсировать будущим поколениям любое безвозвратное сокращение ресурсов согласно *правилу Хартвика*. Его суть заключается в том, что суммарные сбережения в экономике за вычетом амортизации общего (совокупного) капитала должны составлять неотрицательную величину. Это принципиально важно для правильного определения допустимых масштабов деятельности добывающих отраслей как в стране, так и в регионе.

Правило Хартвика может быть представлено в следующей форме:

---

<sup>31</sup> Tietenberg T. Environmental and Natural Resource Economics / 4th ed. Harper Collins College Publishers, New York, 1996. 614 p.



$$\frac{dK}{dt} = \frac{d(K_C + K_H + K_R)}{dt} = S(t) - \Delta K(t) \geq 0$$

где:  $K$  - совокупный капитал;

$K_C$  - искусственный (произведенный человеком) капитал;

$K_H$  - человеческий капитал (знания, профессиональные навыки);

$K_R$  - природный капитал (природа, имеющая потенциальную стоимость для человечества);

$S(t)$  - инвестиции в компенсационный фонд;

$\Delta K(t)$  - уменьшение запасов совокупного капитала.

Предполагается, что искусственный, человеческий, природный капиталы соизмеримы и взаимозаменяемы. Устойчивое развитие достигается реинвестированием природной ренты в экономический капитал, который должен быть передан последующим поколениям в пропорции, обеспечивающей поддержание стабильного уровня потребления. Компенсации между поколениями должны осуществляться посредством единовременных налогов на настоящие поколения и новых распределений (вложений в ресурсы).

В неоклассической экономической теории одной из основных сил, позволяющих достигать экономического роста при ограниченных ресурсах считается технологический прогресс. Технологический прогресс имеет, по меньшей мере, две формы влияния: за счет роста производительности и за счет ресурсной замены. Несмотря на то, что правило Хартвика игнорирует рост производительности, вызываемого технологическим прогрессом, его автор считал, что темпы роста технологического прогресса превышают темпы роста населения.

В экономике устойчивого развития компенсационное предложение решает ряд важных проблем относительно рационального использования природных ресурсов, однако не все. Например, остаются без решения проблемы загрязнения окружающей среды, особенно связанные с радиоактивностью.

Одним из фундаментальных вопросов достижения устойчивости является возможность применения методологии воспроизводства произведенного человеком капитала к воспроизводству природных ресурсов. Неоклассическая теория экономического роста предполагает высокий уровень замещения ресурсов, особенно через технологическое развитие и ценовой механизм. Однако такой подход затруднителен, когда речь заходит о природных ресурсах, которые могут иметь потребительные стоимости, не оцениваемые рынком - биологическое разнообразие, системы поддержки жизни и так далее.

Т. Титенберг доказывает, что физический (произведенный) и природный капитал существенно ограничены в возможности замены. Более того, манипулирование природными системами, экологические функции которых слабо изучены, значительно актуализирует риск экологических катастроф. Действительно, воспроизводимый капитал может быть в определенной мере заменяющим ресурсом. Дискуссия ведется относительно того, может ли созданный человеком капитал в более крупных масштабах заменять природные ресурсы.

В начале 90-х гг. Р.К. Тернер дифференцировал уровни устойчивости развития по четырем категориям:

- a) очень слабая;
- b) *слабая устойчивость*;
- c) *сильная устойчивость*;
- d) очень сильная.

Исходное правило Хартвика представляет самую слабую устойчивость, когда замещение использованных природных ресурсов произведенным человеком капиталом неограничено. Вторую категорию устойчивости развития так или иначе отстаивают представители *лондонской школы*: Д. Пирс, Г. Аткинсон, Е. Барбьер, А. Маркандия, Р.К. Тернер. На их взгляд, замещение природного капитала искусственным до некоторой критической отметки, то есть замена природного капитала техногенным ограничена. В какой-то мере представители лондонской школы придерживаются и позиции сильной устойчивости - замена потребленной части природного капитала допустима только каким-либо другим природным ресурсом, но не машинами и оборудованием. И наконец, позиции очень сильной устойчивости развития отстаивали и продолжают защищать представители, так называемой, *термодинамической школы*: Н. Георгеску-Ройген, Х. Дэйли. По их мнению, замещение природного капитала недопустимо в принципе - ни искусственным, ни природным другого вида.

Модифицированное Т. Титенбергом понятие устойчивости приблизительно такое же как понятие слабой устойчивости Тернера. Титенберг утверждает, что стоимость суммарного природного капитала не должна сокращаться со временем, но один вид природных ресурсов может уменьшаться при условии, что другой вид будет возрасти как компенсация, и “критическое пороговое значение” природных ресурсов должно быть сохранено. При этом он допускает, что четкая отметка “критического порогового значения” пока учеными не определена.

Американский исследователь Р. Костанца считает, что поскольку природный и произведенный человеком капитал, в общем, взаимодополняемые, а не взаимозаменяемые факторы, сильная устойчивость развития более правильна и предпочтительна.

Сравнивая теории слабой и сильной устойчивости развития нужно подчеркнуть, что первая имеет ряд существенных недостатков. Как отмечают представители термодинамической школы, слабая устойчивость - эконометрическое понятие. В этом взгляде на мир, универсальность рассуждений ограничивается экономикой рынка. В поисках альтернативного подхода к решению данной проблемы, основатель термодинамической школы Н. Георгеску-Ройген ввел научный оборот парадигму невозможности непрерывного экономического роста из-за неизбежного дефицита природных ресурсов. В ее основу были положены законы термодинамики. Он утверждал, что по второму закону термодинамики (закону энтропии) полный повторный цикл оборота материала в замкнутой системе невозможен, и поэтому дефицит природных ресурсов, со временем, будет увеличиваться.

Говоря о концепции устойчивого развития нельзя обойти вниманием *проблемы экстерналий* (экстернальных эффектов, которые могут быть позитивными или негативными) и собственности.

Т. Титенберг выделяет три основных типа экстерналий, которые относятся к:

- a) общественным ресурсам;
- b) общественным товарам;
- c) будущим поколениям.

Общественные ресурсы никому не принадлежат или находятся в собственности частично, что не предохраняет их от какого-нибудь использования без платежа владельцу. К ним относятся морские рыбные промыслы, естественные леса многих развивающихся стран и тому подобное.

Общественные товары характеризуются неделимостью и они доступны всем. Неделимость означает, что их потребление одним человеком не уменьшает сумму, доступную для других. Типичные примеры - красивый ландшафт, природные пейзажи, чистый воздух.

Будущие поколения сегодня не имеют покупательной способности и поэтому их предпочтения не могут приниматься во внимание на современных рынках. С точки зрения будущих поколений сегодняшние сделки на рынке ничто, но они, тем не менее, несут для них экстернальные эффекты.

Экстерналии создают серьезную проблему для неоклассической экономики природных ресурсов, которая предполагает, что все экономические сделки происходят на конкурентном рынке. Однако рынок сам по себе не может охватить всю сферу производства и потребления. Общественные товары, к которым имеется свободный доступ, находятся вне конкуренции. В случае со множеством природных ресурсов права собственности явно не определены и, следовательно, нет субъектов их купли-продажи. Отсюда нет оснований полагать, что рыночная система будет

озабочена сохранением природных ресурсов и рациональным их использованием.

В зарубежной экономической литературе обычно фигурируют четыре основных типа собственности:

- а) государственная;
- б) частная;
- с) общественная;
- д) открытый доступ (никак не определенная собственность).

Именно ресурсы открытого доступа, как правило, используются или неэффективно, или в сверхдопустимых масштабах. Это явление получило название “трагедии открытого доступа”. Управление природным капиталом через общественную собственность может быть эффективным, но тут существует проблема “безбилетного пассажира”, когда некоторые участники групповой собственности пытаются использовать ресурс более интенсивно, чем остальные, а нередко и в недопустимых количествах.

В последние десятилетия многие экономисты склонялись к тому, что проблема экстерналий должна решаться посредством создания четких прав собственности на нерыночные ресурсы. То есть, права собственности - это система прав, привилегий и ограничений, определяющих возможности использования ресурсов, в первую очередь природных.

Функционирование и развитие эколого-экономических систем связано с высокой степенью неопределенности многих процессов, особенно биологических и экологических, обеспечивающих поддержание жизнедеятельности. Это объясняется их слабой изученностью. Поэтому реализации различных управленческих решений свойственны элементы риска. Невозможно абсолютно достоверно спрогнозировать экологические последствия тех или иных экономических процессов и действий. Адекватным ответом на данный вызов стали формулирование принципа предосторожности от возможных негативных последствий и разработка стандартов минимальной безопасности.

Сущность принципа предосторожности выражается в том, что риск потенциальных убытков, да и сама неопределенность, должны быть, насколько возможно, сведены к минимуму. Это заложено и в концептуальные положения устойчивого развития<sup>32</sup>. Принцип отражает предупреждение риска, но не обеспечивает рекомендаций относительно требуемого вмешательства или невмешательства.

Более конкретным и точным аналитическим средством решения данной проблемы является *стандарт минимальной безопасности*. Целесообразность применения такого критерия обосновывается следующим:

---

<sup>32</sup> United Nations Conference on Environment and Development 1992. The Rio Declaration. UNCED Document A/CONF. 151/5/Rev.1, June 13.

- a) нынешние поколения не знают предпочтений будущих поколений и, из-за этой неопределенности нужно сохранить для потомков право выбора;
- b) существует неопределенность экологических процессов природы, включая пределы антропогенной нагрузки и пороги разрушения;
- c) природные ресурсы и окружающая среда имеют существенную стоимость.

Стандарт минимальной безопасности - это критерий принятия решения, который связан с высокой степенью неопределенности экологических последствий. Он помогает минимизировать ошибку в случае неправильного решения. В практических условиях использования данного критерия, от планируемого проекта всегда отказываются, если возникает хоть какая-то угроза природе. Стандарт минимальной безопасности обычно является ограничением в задаче максимизации прибыли.

Реализация концепции устойчивого развития требует корректировки традиционного национального счетоводства, отображающего процесс формирования, распределения, перераспределения и использования ВВП и ЧНП. Экологически скорректированная национальная отчетность фокусируется на экологически скорректированном ЧНП, который рассчитывается как разность между ВВП и амортизацией капитала (как произведенного человеком, так и природного). Но амортизация природного капитала должна учитывать его уменьшение как по количеству, так и по качеству. В этом случае ЧНП интерпретируется как *хиксианский устойчивый доход*, рента в общем капитале (произведенном и природном). И критерий устойчивости состоит в том, что сбережения в экономике должны быть, по крайней мере, равны общей сумме амортизации.

В целях более полного учета состояния природного капитала, компетентные органы ООН в 1970-80-е гг. разработали интегрированную систему экологических и экономических счетов - ИСНС. В данной системе к экономическим счетам добавляются экологические счета-сателлиты, включающие физические и денежные счета природных ресурсов, отходов и загрязнений, природоохранных и ресурсовосстановительных затрат.

Природные активы (природный капитал) включают в себя все виды биологических, земельных, водных и воздушных ресурсов, полезных ископаемых. Учет включает контроль количественного и качественного уровня природного капитала, его сокращения и воспроизводства.

Обобщая сказанное, можно сделать предварительный вывод, что наилучший результат в области использования невозобновимых природных ресурсов даст модель **слабой устойчивости** (по Тернеру). А в области использования возобновимых природных ресурсов, целесообразно применение модели **сильной устойчивости**. Особенно это актуально для нашей страны, богатой природными ресурсами, обладающей относительно высо-

ким экологическим потенциалом, высококвалифицированными трудовыми ресурсами, но в то же время имеющей крайне неэффективный и устаревший произведенный капитал.

В настоящее время Россия развивается неустойчиво - природный капитал эксплуатируется экстенсивно, но рента практически не инвестируется ни в воспроизводимые природные ресурсы, ни в капитал наукоемких и природосберегающих отраслей. Используя показатели правила Хартвика, можно констатировать, что стабильно поддерживается неравенство  $S(t) - \Delta K(t) < 0$ . Кстати, по оценкам академика Д. Львова, сегодня вклад труда в доход страны составляет 5 процентов, произведенного капитала - чуть больше 20, а около 75 процентов приходится на природно-ресурсную ренту<sup>33</sup>.

Полагаться на то, что благосостояние россиян будет еще долгое время обеспечиваться за счет природно-ресурсной базы недальновидно в практическом и неверно в теоретическом плане. Глобализация экономических процессов сопровождается ростом промышленной специализации стран. Те государства, которые сейчас специализируются на наукоемком и высокотехнологичном производстве продукции и имеют экономически более выгодные стратегические позиции, вероятнее всего будут их укреплять, отводя остальным странам, особенно с богатым природно-ресурсным потенциалом, роль поставщиков сырья. России это угрожает в чрезвычайной мере - природный капитал небесконечен, а рента продолжает частично идти на потребление, частично вывозиться в разных формах за рубеж. Это тупиковый путь.

Выход на траекторию устойчивого, а значит сбалансированного экономического развития нашей страны и ее регионов связывается с кардинальным пересмотром всей государственной ресурсной политики. Очевидно, что основное бремя налоговой нагрузки должно лечь на извлекаемую природную ренту, а не на труд или капитал. Но параллельно с этим должен быть разработан механизм ее эффективного реинвестирования.

В течение 10, максимум 20, лет необходимо достичь уровня слабоустойчивого развития, когда  $S(t) - \Delta K(t) = 0$ . Выход на этот уровень предопределяет формирование новой, экологически сбалансированной системы распределения и перераспределения доходов в экономике, которая будет главной предпосылкой дальнейших позитивных сдвигов.

Полезно обратить внимание и на то обстоятельство, что Россия - государство федеративное, включающее в себя множество регионов, которые различаются и по хозяйственной специализации, и по антропогенной нагрузке, и по способности природы ассимилировать продукты челове-

---

<sup>33</sup> Львов Д.С. К вопросу о стратегии социально-экономического развития России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития, 2000. № 2(4). С. 3.

ской жизнедеятельности. Представляется жизнеспособной формула “устойчивые регионы - устойчивая Россия”, а не обратная.

Проблема обеспечения устойчивого развития регионов во многом сводится к задаче обеспечения нормального воспроизводства экономических ресурсов, которая в условиях рыночной экономики заметно усложняется. В основном воспроизводственные процессы протекают за пределами рынка: воспроизводство трудовых ресурсов - в семье и системах образования, здравоохранения и отдыха; воспроизводство почвенного плодородия и биологических ресурсов - в соответствующих подсистемах биосферы; воспроизводство знаний и деловых установок - в таких некоммерческих сферах деятельности, как наука и культура и так далее. Это диктует необходимость перехода от нынешней экономики использования ресурсов к *экономике их системного воспроизводства*. Имеется достаточно оснований утверждать, что главными организаторами такого перехода, субъектами устойчивого развития должны стать именно регионы<sup>34</sup>.

Эффективное воспроизводство совокупного капитала обеспечивается сбалансированным распределением денежных доходов и накоплений граждан, прибыли предприятий и финансовых учреждений, рентных доходов от собственности между человеческим, природным и произведенным капиталами в соответствии с целями долгосрочного устойчивого развития.

## **2.6.2. Задачи и инструменты регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды**

Достижение сбалансированного природопользования, являющегося одним из важнейших условий перехода к устойчивому развитию, предполагает решение следующих задач:

- оптимизацию использования природного капитала страны в целом и отдельных ее регионов;
- формирование правовой базы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды;
- улучшение состояния окружающей природной среды путем “экологизации” хозяйственной деятельности в рамках институциональных преобразований;
- создание условий для широкого применения экологически ориентированных методов управления производством;

---

<sup>34</sup> Пчелинцев О.С. Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // Проблемы прогнозирования, 2001. <sup>1</sup> 1. С. 106.

- оценку хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны с целью определения пределов антропогенного воздействия на них;
- развитие прогрессивной системы экологического воспитания и обучения населения.

К инструментам госрегулирования природопользования и обеспечения экологической безопасности в РФ можно отнести:

**1. Административно-правовые инструменты:**

- а) экологическое нормирование;
- б) стандартизация;
- в) экологическая экспертиза;
- г) экологическое лицензирование;
- д) сертификация;
- е) экологический мониторинг и контроль;
- ж) экологический аудит.

**2. Экономические инструменты:**

- а) природные кадастры;
- б) финансирование природопользования и охраны окружающей природной среды;
- в) платежи за пользование природными ресурсами и загрязнение охраны окружающей природной среды;
- г) финансовые льготы и санкции;
- д) экологическое страхование.

При совершенствовании идеологии и методов государственного регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды представляется полезным изучение опыта развитых зарубежных стран, как практического, так и теоретического. Наша отечественная практика, к сожалению, больше ориентирована на борьбу с фактическими экологическими нарушителями, а не потенциальными. Но сегодня особую актуальность приобретает политика “упреждения экологических нарушений”.

Р. Костанца выделяет три основных (можно сказать универсальных) политических инструмента достижения экологической устойчивости: налог на истощение природного капитала; принцип упреждающей оплаты загрязнения; система экологических торговых тарифов<sup>35</sup>. Очевидно, что Россия в настоящее время не готова использовать данные инструменты в полной мере. Для этого требуется изменить методологический подход к экономической оценке природного капитала, скорректировать налоговую систему выделив в ней ресурсные (рентные) платежи, создать действен-

---

<sup>35</sup> Costanza R. Three General Policies to Achieve Sustainability. University of Maryland, 2001. - <http://www.dieoff.com/page87.htm>.



ную систему учета природных ресурсов и экологической статистики и многое другое, о чем говорилось выше.

### *1. Налог на истощение природного капитала.*

Главной целью введения налога является сдерживание роста природоэксплуатирующих отраслей экономики. Налог, включенный в цену продукта, должен доходить до потребителя посылая сигнал последнему об экологичности каждого из покупаемых продуктов. Это, в итоге, вызовет смещение потребления в пользу более экологичных, в отношении природосбережения, товаров. Причем под природосбережением понимается не только прямое потребление естественных ресурсов, но и косвенное их использование через загрязнение окружающей среды.

Нетрудно увидеть, хотя Р. Костанца и не говорит об этом прямо, что с помощью налога на истощение природного капитала реализуется правило Хартвика, которое в данном случае интерпретируется так: природопользователь, деятельность которого привела к сокращению природного капитала, должен компенсировать обществу причиненный ущерб посредством восполнения совокупного капитала, которое осуществляют получатели налога. Однако здесь решается и другая важная задача: сдерживание эксплуатации природных ресурсов осуществляется не только государством, но и обществом.

Применение этого политического инструмента не требует точного измерения природного капитала, но приблизительные оценки необходимы. Без надлежащего учета естественных ресурсов крайне сложно определить саму ставку данного налога. Можно предположить и злоупотребления со стороны государственных органов при произвольном ее определении. Но нельзя не отметить такой факт, что если налог на истощение природного капитала ввести в практику государственного регулирования экономики, то появится возможность отменить ряд других, которые сегодня частично выполняют его функции: платежи за природные ресурсы, за загрязнение окружающей среды; акцизы на нефть и газ и так далее.

### *2. Принцип упреждающей оплаты загрязнения.*

Он предполагает включение в стоимость производимых продуктов как величину прогнозируемого ущерба природному капиталу, так и сумму неопределенного ущерба. Считается, что это даст производителям сильный стимул снизить потребление природных ресурсов, в процессе производства, и избежать, в максимальной мере, налога на их истощение. Данный предупредительный принцип требует нового подхода к защите окружающей природной среды, который признает существование *истинной неопределенности*.

Западные исследователи структурируют уровни потенциального риска следующим образом:

- а) уверенность (события известные и достоверные);

- b) риск (события известные и следуют известному стохастическому распределению);
- c) неопределенность (события известные, но стохастическое распределение неизвестно);
- d) сюрприз (события неизвестные или вовсе не ожидаемые).

В зависимости от уровня риска, используются различные стратегии управления риском: принятие риска; предотвращение риска; нейтральная стратегия. Принципы устойчивого развития предполагают применение второй стратегии - максимальное предотвращение экологического риска.

Костанца поддержал идею, что в целях максимального сохранения природного капитала, необходимо различать риск (для случаев с известной вероятностью события) и истинную неопределенность (для случаев с неизвестной вероятностью). Большинство серьезных проблем экологии характеризуются истинной неопределенностью, а не просто риском. Особенно актуально это для районов нового хозяйственного освоения, когда неизвестно, как могут повлиять те или иные возможные промышленные аварии на малоизученные местные экологические системы. Ведь чтобы измерить степень риска статистическими методами, требуется определенный ряд эмпирических наблюдений, которых пока нет.

Единственным способом обеспечения сохранности природной среды, в условиях истинной неопределенности, является предупредительный принцип. Данный принцип указывает, что государственные регулирующие органы должны действовать не в ожидании какого-либо потенциального вреда природе, а предупреждая его вообще. Одним из механизмов реализации принципа предупреждения можно считать стандарты минимальной безопасности, которые упоминались выше.

Другим механизмом управления экологической безопасностью является гибкая система страховых экологических обязательств. По своей природе, это система депозитного возмещения, предусматривающая вознаграждение страхователя, если последний предпринимает активные природоохранные меры, внедряет более безопасные технологии, оборудование. Но здесь возникает существенное препятствие - далеко не все фирмы, особенно малого бизнеса, в состоянии оперировать финансовой ответственностью за работу в потенциально опасной сфере.

Тем не менее, как считает Р. Костанца, принцип упреждающей оплаты загрязнения позволяет достичь следующих улучшений:

- издержки перемещаются в настоящее, где они имеют максимальное влияние на принятие решений;
- обеспечивается более совершенный “второй научный порядок” оценки потенциальных экологических разрушений в перспективе и гарантия покрытия обязательством максимально возможного ущерба;

- гарантирует соответствующее использование фондов в случае частичного или полного дефолта.

### *3. Экологические торговые тарифы.*

В случае, когда все страны, без исключения, берут на вооружение два вышеназванных инструмента политики устойчивого развития, не возникает никаких проблем. Но если данные принципы принимает только часть государств, необходимо создавать международную систему экологических тарифов, чтобы не допустить перевод опасных производств в страны, где налог на истощение природного капитала и принцип упреждающей оплаты загрязнения не действуют (к ним сегодня можно отнести и Россию). То есть, если власти какой-либо страны решили применять вышеназванные инструменты, то они должны принять и обязательство налагать определенные экологические тарифы и на импорт продукции, ввозимой из государств, где подобные инструменты не применяются. Такая мера защитит их рынок от неэкологичных, но более дешевых товаров. А с другой стороны, полученные средства могут быть использованы на инвестиции в природный капитал тех стран, где он истощается интенсивнее всего.

Все три инструмента политики устойчивого развития должны применяться в комплексе, при наличии сильной политической воли государства. Доходы от экологических тарифов, налогов на истощение природного капитала, фонды упреждающей оплаты загрязнений становятся основными источниками капитальных вложений в возобновимые природные ресурсы страны или региона. Данный подход можно оценить как высокоперспективный и хорошо обоснованный.

Очевидно, что на современном этапе развития общества невозможно полностью исключить экономические и социальные кризисы, экологические аварии. Именно экологические аварии являются основной причиной утраты природного капитала: сельскохозяйственных угодий, морских биоресурсов и так далее. Приоритетными становятся задачи “сглаживания” этих дестабилизирующих явлений. Общество должно постоянно иметь интеллектуальные, финансовые, технологические ресурсы для скорейшей ликвидации негативных последствий в области охраны природной среды.

Экологическое страхование рассматривается экономистами и экологами как мощный фактор обеспечения устойчивого развития. Остановимся на нем подробнее.

Реформирование экономики в Российской Федерации, изменения законодательства повлекли за собой перестройку механизма финансовой защиты населения, территорий в случае крупных и средних техногенных и природных катастроф. Только на помощь государства рассчитывать уже нельзя. В настоящее время заложенных в федеральный и местные бюджеты средств недостаточно для полного покрытия убытков от вероятных чрезвычайных ситуаций. “Основными направлениями развития нацио-

нальной системы страхования в РФ в 1998-2000 годах” было предусмотрено создание эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивающей реальную компенсацию убытков, причиняемых в результате непредвиденных природных явлений, техногенных аварий и катастроф, за счет резервов страховых организаций при снижении нагрузки на бюджет.

*Экологическое страхование* (страхование экологических рисков) представляет собой совокупность видов страхования, направленных на создание страховой защиты на случай причинения страхователям, застрахованным и третьим лицам ущерба в результате непреднамеренного загрязнения окружающей природной среды. Это один из перспективных экономических инструментов регулирования природопользования в условиях рынка. К основным видам экологического страхования относятся:

- *страхование ответственности* предприятиями и учреждениями, являющихся источниками повышенной экологической опасности (этот вид страхования обеспечивает наибольшие поступления страховым компаниям);
- *имущественное страхование* на случай нанесения вреда имуществу в результате экологической аварии;
- *личное страхование* граждан (жизни и здоровья).

Достаточно сложной проблемой становления экологического страхования в нашей стране является отсутствие единой методики экономической оценки ущерба, возникающего в результате техногенной аварии. Особенно это актуально для измерения последствий косвенного воздействия на региональные экосистемы. Объективная экономическая оценка ущерба необходима для установления тарифа страхования экологических рисков.

Страховая защита от экологических аварий не ограничивается денежной компенсацией понесенного застрахованным лицом материального ущерба. Аккумулируемые страховщиком средства направляются не только на выплату страховых сумм страхователям и текущие расходы, но и на проведение превентивных мероприятий, которые нацелены на минимизацию вероятных экологических рисков. В международной практике экологического страхования к превентивным (предупредительным) мероприятиям относятся: строительство и модернизация очистных сооружений; совершенствование системы контроля за выбросами и сбросами; внедрение экологически безопасных технологий на предприятиях, включая обучение производственного персонала и прочее. Источником финансирования данных мероприятий служит *резерв предупредительных мероприятий*, создаваемый в страховых компаниях.

Для большинства регионов Российской Федерации экологическое страхование может стать сильным фактором стимулирования инвестици-

онных процессов. Это очень важный элемент экологически устойчивого развития территорий. С одной стороны, страховые компании сами выступают инвесторами, при размещении свободных финансовых ресурсов. С другой - страхование капитальных вложений является мощным стимулом привлечения инвестиций в отрасли и регионы, отличающиеся повышенной рискованностью. Для большинства российских территорий, испытывающих стабильный финансовый “голод”, это весьма актуально.

Кроме экологического страхования, в регулировании природопользовании важную роль играют такие экономические методы как финансово-кредитный механизм и экономическое стимулирование (табл. 9).

Табл. 9

Экономические методы управления природопользованием и охраной окружающей природной среды<sup>36</sup>

Метод	Содержание метода
<i>Финансово-кредитный механизм</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Система бюджетного финансирования</li> <li>• Система экологических фондов</li> <li>• Система экологических банков</li> <li>• Фонды экологического страхования</li> <li>• Иностраннные инвестиции</li> <li>• Собственные средства предприятий</li> <li>• Система льготных экологических инвестиционных кредитов</li> </ul>
<i>Экологическое страхование</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фонды страхования техногенных аварий</li> <li>• Фонды страхования стихийных бедствий</li> <li>• Фонды перестрахования</li> </ul>
<i>Экономическое стимулирование</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Финансовые льготы (налоговые, кредитные и др.)</li> <li>• Специальное налогообложение экологически вредных: продукции, технологий</li> <li>• Поощрительные цены и надбавки на экологически чистую продукцию</li> <li>• Механизм купли-продажи разрешений на право выброса, сброса, размещения загрязняющих веществ</li> <li>• Государственная поддержка предприятий, производящих природоохранное оборудование</li> <li>• Экологическая сертификация</li> <li>• Экологические субсидии</li> </ul>

<sup>36</sup> Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 228.

#### Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. "ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 25.10.2001 № 136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001).
2. "ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 29.01.1997 № 22-ФЗ (ред. от 25.07.2002, с изм. от 24.12.2002) (принят ГД ФС РФ 22.01.1997).
3. УКАЗ Президента РФ от 01.04.96. № 440 "О КОНЦЕПЦИИ ПЕРЕХОДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ".
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 24.07.2002 № 101-ФЗ "ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ" (принят ГД ФС РФ 26.06.2002).
5. ЗАКОН РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 29.05.2002) "О НЕДРАХ".
6. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 08.08.2001) "О КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 25.10.1995).
7. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 18.06.2001) "О СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ" (принят ГД ФС РФ 06.12.1995).
8. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 07.05.2001 № 49-ФЗ "О ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ".
9. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 10.01.2002 № 7-ФЗ "ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ" (принят ГД ФС РФ 20.12.2001).
10. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 04.05.1999 № 96-ФЗ "ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА" (принят ГД ФС РФ 02.04.1999).
11. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 30.12.2001) "ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ" (принят ГД ФС РФ 15.02.1995).
12. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 15.04.1998) "ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ" (принят ГД ФС РФ 19.07.1995).

## **2.7. Регулирование развития регионов**

### ***Региональная политика***

Методологической основой системы государственного регулирования экономического развития регионов является региональная политика.

Цели и задачи государственной региональной политики специалисты видят по-разному. Это объясняется тем, что далеко неоднозначна сама трактовка данного понятия. Приведем лишь три наиболее обоснованных определения региональной политики.

1. *Региональная политика* - это система намерений и действий, реализующая интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов. ... Ее ключевая задача - поддержание оптимальных соотношений между экономикой и социальной средой, интересами к природным ресурсам и охране эко-

логии. ... Региональная политика основана на компромиссе между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов; государственная региональная политика призвана обеспечить дееспособность региональной политики на местах<sup>37</sup>.

2. *Региональная (социально-экономическая) политика* государства - сфера деятельности по управлению политическим, экономическим, социальным и экологическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте и отражающая как взаимоотношения между государством и регионами, так и регионов между собой<sup>38</sup>.

3. *Региональная политика* - это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера. Существо региональной политики заключается в том, чтобы максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов<sup>39</sup>.

При внешней схожести определений, нетрудно заметить разное видение авторами компетенции регионального уровня государственной власти и федерального центра в осуществлении региональной политики. Нейтральной, с некоторой условностью, можно считать позицию Ю. Гладкого и А. Чистобаева. В. Лексин и его коллеги считают, что приоритет в принятии решений, относительно территориального развития, в большей мере должен принадлежать региональному уровню власти, а федеральному центру целесообразно сосредоточиться на общем регулировании национальной социально-экономической системы. Естественно, что в таком случае федеральная власть обязана пресекать действия тех региональных властей, которые принимают решения в ущерб другим территориям, с целью соблюдения условия *Парето-эффективности*. По мнению Б. Штульберга и В. Введенского, приоритет в принятии решений относительно социально-экономического развития регионов должен принадлежать все-таки единому планирующему центру, в результате чего и станет возможным достижение оптимального функционирования экономики всей страны.

Основоположниками теории государственного регулирования экономического развития регионов считаются С. Деннисон и А. Лёш. Ими в 1930-1940-х гг. были заложены два альтернативных концептуальных подхода к регулированию регионального развития - модель "активного

<sup>37</sup> Лексин В., Андреева Е., Ситников А., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Статья 1: Что такое региональная политика, зачем она нужна и есть ли она у нас? // Российский экономический журнал, 1993. № 9. С. 51, 53, 52.

<sup>38</sup> Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: Учебник. - СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. С. 19.

<sup>39</sup> Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. - М.: Гелиос АРВ, 2000. С. 17.

хода к регулированию регионального развития - модель “активного преобразования” (С. Деннисон) и “адаптационная” модель (А. Лёш).

Модель “активного преобразования” основывается на *теории кумулятивного роста*, представители которой считают необходимым активное вмешательство государства в экономическое развитие регионов и придерживаются, в значительной мере взглядов кейнсианцев. А “адаптационная” модель опирается на *теорию регионального роста*, согласно которой рынок во многом самостоятельно может сбалансировать развитие территорий, что отвечает взглядам неоклассиков.

Деннисон основное внимание уделял методам воздействия на географию промышленных инвестиций, причем как косвенным, так и прямым. Он не сравнивал эффективность тех или иных форм государственного воздействия на локализацию промышленных предприятий, но отмечал, что полный контроль государства предпочтительнее, например, субсидирования инвестиций.

Лёш рассматривал более широкую область применения госрегулирования, при этом высоко оценивал способность региональной экономики к саморегулированию. В числе конкретных мер он предлагал: создание льготных условий для переноса производства; поощрение конкуренции с помощью специального бюро, которое могло бы информировать инвесторов о наиболее приоритетных и выгодных направлениях инвестирования. По мнению Лёша, это могло бы повысить мобильность капитала, что в свою очередь привело бы к выравниванию территориальных диспропорций. В отличие от Деннисона, он не считал целесообразным стимулирование инвестиций в отсталые районы.

Большой вклад в методологию регулирования регионального развития внес и Э. Гувер. Он причислял к целям государственного регулирования как оптимальное размещение частных предприятий, так и воздействие на экономику проблемных регионов, стимулирующие рост производства и улучшение структуры хозяйства. Меры госрегулирования Гувер подразделял на ответные, которые смягчают отрицательные последствия “провалов рынка”, и на предваряющие, которые позволяют повышать уровень занятости в долговременной перспективе. Он отмечал необходимость селективного регулирования по отношению к разным отраслям. Однако, указывая на важность регулирования в долгосрочном плане, Гувер связывал региональные мероприятия с краткосрочным антициклическим регулированием<sup>40</sup>.

На практике комплекс мер государственного регулирования развития регионов не подчиняется единой теоретической концепции и отличается по странам, в зависимости от стоящих перед государствами проблем. При

---

<sup>40</sup> Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики, 2002, № 4. С. 62-63.



этом, меры по повышению инвестиционной привлекательности территорий можно условно разделить на две группы:

- 1) совершенствование рыночной, социальной, транспортной инфраструктуры региона;
- 2) предоставление инвесторам различных финансовых льгот.

При этом нужно понимать, что развитие инфраструктуры создает благоприятные условия для роста экономики региона в долгосрочной перспективе, а финансовая поддержка компаний может дать лишь временный эффект.

Комплексное социально-экономическое развитие регионов предполагает сочетание отраслей рыночной специализации, имеющих общегосударственное значение, отраслей, дополняющих региональный комплекс, и инфраструктуры. Вследствие природно-географических, исторических, экономических, демографических и других различий регионы имеют разные условия самообеспечения и разный хозяйственный потенциал. Поэтому основная задача государственного регулирования территориального развития - выравнивание уровней социального и экономического развития регионов. Ключевым ориентиром совершенствования государственного территориального развития должен быть учет специфики регионов при осуществлении общенациональной структурной, финансовой, социальной и экологической политики.

Успешность проведения социально-экономических реформ в России в значительной мере зависит от конкретных действий органов управления по решению существующих на сегодня проблем в каждом регионе. Региональная политика, с одной стороны, должна предусматривать единство общих принципов функционирования рынка на территории всей страны, а с другой - быть достаточно гибкой.

Рычагами государственного регулирования регионального развития являются бюджетное и внебюджетное текущее финансирование, государственные, частные и иностранные инвестиции, система региональных льгот и дотаций. Важную роль здесь играет финансовый контроль за использованием выделенных из государственного бюджета средств.

Объектами регулирования регионального развития выступают многочисленные и качественно различные *таксономические единицы* федерального, регионального и муниципального уровней. Все таксономические единицы представляют собой единую и довольно сложную систему территориальной организации хозяйства.

Эффективная региональная политика предполагает обязательное экономическое районирование. *Экономический район* - это целостная терри-

ториальная часть народного хозяйства страны, имеющая свою производственную специализацию и прочные экономические связи<sup>41</sup>.

Современное экономическое районирование Российской Федерации включает три основные таксономические единицы:

- федеральные округа - высшее звено районирования;
- края, области, республики - среднее звено районирования;
- административно-хозяйственные районы (города, сельские районы) - низшее звено районирования.

В настоящее время в нашей стране продолжается процесс формирования *территориально-производственных комплексов (ТПК)*, но на обновленной программно-целевой методологической основе, адаптированной к рыночным условиям. ТПК представляют собой совокупность экономически и технологически связанных между собой предприятий, расположенных на относительно компактной территории и имеющих определенную рыночную специализацию. ТПК формируются на базе уникальных месторождений полезных ископаемых или на базе крупных промышленных объектов, имеющих районообразующее значение. Программы развития ТПК принимаются на федеральном уровне и финансируются, соответственно, из федерального бюджета.

В территориальном развитии России к началу 2000 г. обнаружилось весьма тревожные тенденции. Как оценивает ситуацию акад. А.Г. Гранберг, по отношению валового регионального продукта (ВРП) на душу населения максимальная разница между регионами оценивается в 20 раз, а если рассматривать все субъекты Федерации без выделения автономных округов, то в 50 раз. Ни в одной стране мира нет такой дифференциации. Например, в рамках Европейского союза максимальные различия по величине ВВП на душу населения между странами и регионами составляет 4,5 раза, и Евросоюз считает это громадной проблемой. Он создает специальные структурные фонды для выравнивания уровней регионов по данному индикатору.

За годы реформ дифференциация увеличилась более чем в два раза, и тенденция усиления продолжается. Это результат взаимодействия многих факторов: изменение положения российских регионов в связи с распадом СССР, либерализация цен, различие регионов по отношению к природным ресурсам, которые фактически перешли из общегосударственной собственности в собственность частную и региональную. Огромное влияние на дифференциацию регионов оказывают цены, переход от бывших плановых цен, которые соответствовали технологическим структурам, в целом, приближенным к ценам мирового рынка, и из-за чего многие отрасли про-

---

<sup>41</sup> Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 173.

изводства стали неэффективны, деформировалась отраслевая структура во многих регионах.

Вторая важная тенденция - пространственная дезинтеграция. Можно говорить об ослаблении связей между различными частями страны в сфере экономики. Наиболее характерный измеритель этого процесса - доля межрегиональной работы по отношению к ВВП. Эта величина упала за десятилетие более чем в 2 раза, и теперь, по внутренней связанности экономического пространства, в 2 раза уступает Европейскому союзу.

Первостепенную роль здесь сыграли две группы факторов. Во-первых, вследствие либерализации торговли многие регионы переориентировали свои экономические связи с межрегиональных внутри России на внешнеэкономические. В значительной мере этому способствовали структурные особенности экспорта-импорта. В экспорте преобладают сырье и топливо. Это означает, что экспортные потоки не проходят через технологические процессы российской экономики, то есть экспортируется сырой продукт. Структура импорта та же: мы не пропускаем импортный поток через отрасли отечественного производства.

Второй фактор, из-за которого существенно пострадали межрегиональные экономические связи, - это опережающий рост транспортных тарифов по сравнению с динамикой цен на производимую продукцию. Вследствие такого диспаритета тарифов и цен многие межрегиональные экономические связи, особенно между отдаленными регионами, стали экономически неэффективны и большей частью исчезли. Общий объем межрегиональных экономических связей за 90-е годы упал приблизительно в 4 раза при падении объемов производства примерно в 2 раза.

Таким образом, налицо сочетание двух тенденций, усиливающих дифференциацию неоднородности экономического пространства: *дивергенции* (разрушения однородности экономического пространства) и *дезинтеграции* (сокращения количества взаимосвязей).

Следует заметить, что эти две тенденции невозможно изменить каким-то одним инструментом (например, только с помощью налогов) или достигнув общероссийского экономического роста, при котором произойдет ожидаемое выравнивание. Как показывает мировой опыт, экономический рост, без комплексного государственного вмешательства, только усилит эти негативные тенденции. Инвестиции пойдут в наиболее развитые регионы, а депрессивные отстанут еще больше. Нечто подобное сейчас наблюдается и на региональном уровне, когда капиталовложения главным образом направляются в более благополучные муниципальные образования, и это объяснимая реакция инвесторов на ситуацию. Задачей региональных властей становится разработка эффективного механизма перераспределения инвестиционных потоков, создавая дополнительные льготы

для тех, кто решится вкладывать капитал в менее развитые города или районы.

Другая негативная причина, сдерживающая развитие - огромная дифференциация регионов России по многим экономическим показателям: уровню жизни, объемам производства на 1 человека, объемам инвестиций и т.д. По некоторым показателям она достигает 30-40 раз. Нашу страну скоро станет трудно называть единым государством, это уже больше подойдет к Евросоюзу<sup>42</sup>.

В условиях переходной экономики, характеризующихся затяжным кризисом, многие специалисты считают, что государственное регулирование развития регионов в РФ должно смещаться в сторону административно-правовой составляющей. Вторая составляющая - экономическая - должна играть больше вспомогательную роль. Эту позицию в последние 3-4 года занимает и федеральная власть. Региональная политика, проводимая федеральным центром сегодня, предполагает жесткую подчиненность законодательно-нормативной базы регионов федеральному законодательству и централизацию бюджетно-финансовых потоков. Основным инструментом ее реализации называются федеральные целевые программы, посвященные развитию регионов в контексте достижения общероссийского экономического роста. Очевидна близость данной политики к модели "активного преобразования".

Некоторые ученые придерживаются иной точки зрения. По мнению акад. Д.С. Львова, нынешний бюджетный процесс в России работает больше на разрушение страны, чем на ее укрепление. Неразумно совершенно разные регионы "опутывать" единой налоговой системой. Чрезмерная централизация в налогообложении вредна. Например, в США у каждого штата своя налоговая система, это придает определенную гибкость налоговой политике местной власти, а следовательно открывает новые социальные и экономические возможности. Региональные власти лучше знают: какие отрасли экономики и когда могут принести наибольший доход, подлежащий перераспределению; когда и в каком количестве его можно изъять в бюджет; каким образом распорядиться доходами. Придание регионам большей экономической самостоятельности даст им возможность более рационально использовать свой потенциал.

Субъекты Федерации должны получить квоты по наполнению доходной части федерального бюджета. Величина квоты обязательно должна быть в виде константы: упали в регионе объемы производства - квота не уменьшается; наметился рост производства - квота не возрастает. При увеличенных полномочиях они сами определяют, за счет каких налогов им лучше собрать необходимую сумму для перечисления в центр. Должен ра-

---

<sup>42</sup> Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития (научно-практическая конференция 17-18 июня 1999 г.). Пленарные доклады. - СПб., 1999. С. 20-32.

ботать принцип долевого распределения. И не нужно, в таком случае, содержать громоздкий, дорогой и малоэффективный аппарат федеральной власти<sup>43</sup>.

О. Кузнецова считает, что “адаптационная” модель регулирования развития регионов в современных условиях наиболее приемлема и приводит следующие аргументы: модель “активного преобразования” не может применяться, т. к. требует значительных бюджетных ресурсов, которых сегодня в наличии нет; эффективность централизованных вложений в нынешних условиях, согласно теории кумулятивного роста, будет заведомо низкой. При этом, несмотря на целесообразность следования в целом “адаптационной” модели региональной политики, часть мер государственного регулирования должна быть все же направлена на стимулирование роста наиболее проблемных регионов<sup>44</sup>.

### *Специфика развития северных регионов*

Наиболее сложными для государственного регулирования остаются северные регионы, которые объективно считаются проблемными не только в России, но и других странах.

История крупномасштабного промышленного освоения Севера сравнительно короткая - меньше ста лет. Основным движущим мотивом смещения экономической активности в высокоширотные регионы стало выгодное освоение богатейших запасов полезных ископаемых. Столетиями они были практически недоступными для людей. Только создав достаточно мощные машины, оборудование, разработав технологии поиска и добычи минеральных ресурсов и накопив необходимые производственные и финансовые ресурсы, мировая экономическая система смогла воспользоваться природными ресурсами Севера.

Развитие северной промышленности, как правило, все это время сопровождается сильнейшим прессингом на хрупкую окружающую природную среду. Если в климатически благоприятных для проживания зонах природные комплексы значительно затронуты хозяйственной деятельностью и по существу преобразованы в устоявшиеся природно-антропогенные системы, то в условиях Крайнего Севера человек либо приспособливается к местной обстановке, либо, пытаясь адаптировать природу к своим потребностям, переводит ландшафты в нестабильное состояние, чреватое ускоренной деградацией окружающей среды. В этом

---

<sup>43</sup> Львов Д.С. К вопросу о стратегии социально-экономического развития России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития, 2000. № 2(4). С. 2-4.

<sup>44</sup> Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики, 2002, № 4. С. 63-65.

случае удар наносится не только по природе, но и косвенно по отраслям, приспособленным к местным условиям: оленеводству, рыболовству, звероводству и прочим.

Социальное и экономическое развитие северных регионов идет намного труднее, чем в южных областях. Причем это характерно не только для России, но и для стран Северной Америки и Скандинавии. Исторический анализ показывает, что экономика зарубежных северных территорий и уровень благосостояния проживающего там населения растут устойчиво и быстро, когда государство разрабатывает и проводит целенаправленную экономическую политику в их отношении. Рыночный механизм без вмешательства государства не может здесь обеспечить стабильного экономического процветания.

Если обратить внимание на США и Канаду, то несложно заметить, что особенность социально-экономического развития Американского Севера, прежде всего проявляется в большой роли государства как собственника и как управляющего. Например, на Аляске 60% территории принадлежит федеральному правительству США, что намного больше, чем в среднем по стране. Федеральные власти на своих северных территориях как в США, так и в Канаде проводят явно выраженную политику социального и экономического протекционизма.

На начальных этапах освоения Севера государство напрямую вмешивалось в его хозяйственное развитие, создание инфраструктуры, в основном, посредством финансово-экономических инструментов: кредитов, налоговых льгот, трансфертов. Предоставлялись и субсидии частным фирмам, работающим в тяжелых арктических условиях. В последующем, с приходом на Север крупных транснациональных компаний и возрастанием значительных частных капиталовложений, прямое государственное регулирование экономики северных территорий несколько уменьшилось. Но федеральные власти по-прежнему софинансируют крупные и малоокупаемые инвестиционные проекты.

Если для Американского Севера характерно государственное регулирование, главным образом, с помощью финансовых рычагов, то в скандинавских государствах предпочтение отдается комплексному подходу к решению такого рода задач. Здесь широко применяются программно-целевые методы управления развитием Севера, включающие в себя, кроме финансово-экономических инструментов, механизмы социальной защиты, научно-техническую и культурную поддержку. Все они хорошо скоординированы по времени реализации и ресурсам.

Определенный интерес представляет опыт социально-экономического развития Аляски. Американцы не пошли по пути сырьевой промышленной специализации этого штата. С начала 1970-х гг., по мере опережающего роста нефтедобычи и других добывающих отраслей, большое внимание

стало уделяться диверсификации экономики. В последние десятилетия там стремительно растет так называемый “сектор поддержки” (support sector) - транспорт, торговля, бизнес-услуги, финансово-кредитная сфера, информатика, связь и так далее - то есть все то, что обеспечивает поддержку базовых отраслей: нефтедобычи, горной промышленности, рыболовства, туризма.

Финансовые вложения, казалось бы, на первый взгляд, неоправданные, дали ощутимый результат. Американские экономисты-исследователи считают, что сектор поддержки, благодаря мультипликативному эффекту, способствует развитию территории, росту предпринимательской активности, экономической интеграции с южными штатами. И самое главное, Север постепенно перестает быть “дорогим” регионом в производстве и потреблении. Если в 1961 г. стоимость жизни в Анкоридже превышала тот же показатель в Сиэтле на 46%, то в 1992 г. разница составила только 15%. При продуманной государственной экономической политике, экономика Аляски постепенно переходит от экономики “фронтьера” к экономике обычного американского штата<sup>45</sup>. Это ломает стереотип о невозможности бездотационной жизнедеятельности северных регионов, от которого, кстати, несвободны многие российские экономисты и политики.

Несомненно то, что научные разработки и опыт практического развития экономики северных регионов США, Канады, Норвегии, Финляндии, Швеции будут очень полезными для России, основная часть территории которой считается зоной Севера. На современном этапе именно высокоширотные регионы, за счет своей богатейшей ресурсной базы, стали почти единственным источником экономической жизни нашей страны. По оценкам специалистов здесь сосредоточено: нефти - 80-90% всех запасов страны; природного газа - более 90%; лесных ресурсов - 75-85%; золота, серебра, алмазов - 90-95%; рыбных ресурсов - 80-90%. За последние 25-30 лет удельный вес Севера в общероссийской добыче нефтегазового сырья возрос с 10-15 до 70%<sup>46</sup>.

Для обеспечения устойчивого развития регионов Севера России необходима существенная корректировка государственной политики. Много зависит не только от методов регулирования, но и от научно обоснованного выбора целей, правильной постановки задач, тщательно взвешенного разграничения полномочий между уровнями власти. Государство не должно замыкаться на решении краткосрочных проблем, хотя и они требуют соответствующего внимания. Необходимо видение долгосрочной перспективы, нужно уметь извлекать уроки из зарубежного опыта, чувствовать ответственность перед будущими поколениями.

---

<sup>45</sup> Агранат Г.А. Капитализм или социализм: северный выбор // США - ЭПИ, 1994. № 7. С. 11.

<sup>46</sup> Матрусов Н.Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие России. - М.: Наука, 1995. С. 118.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.03.2002) "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 12.08.1995).
2. ЗАКОН РФ от 19.02.1993 № 4520-1 (ред. от 10.01.2003) "О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЯХ И КОМПЕНСАЦИЯХ ДЛЯ ЛИЦ, РАБОТАЮЩИХ И ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ".
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 19.06.1996 № 78-ФЗ (ред. от 02.01.2000) "ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 24.05.1996).
4. ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 27.07.2001 № 564 (ред. от 06.06.2002) "О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ "ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА ДО 2011 ГОДА".

## **2.8. Государственное регулирование внешнеэкономических связей**

Внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) страны осуществляется в следующих формах: внешняя торговля; привлечение иностранной рабочей силы и капитала; производственное кооперирование; совместное с иностранными участниками предпринимательство; научно-техническое сотрудничество; участие в работе международных организаций. Ее интенсивность, структура в значительной мере влияют на развитие экономики в целом.

Целями государственного регулирования ВЭД, как правило, являются: защита экономического суверенитета страны и обеспечение ее безопасности; создание благоприятных условий для развития национальной экономики; обеспечение условий ее эффективной интеграции в мировую хозяйственную систему.

Все многообразие средств регулирования ВЭД можно сгруппировать в три блока:

- I. Меры общего характера.
- II. Специальные инструменты и механизмы.
- III. Прямое содействие экспортерам.

*Меры общего характера* направляются на укрепление позиций национальной экономики в системе мирового хозяйства и повышение конкурентоспособности национальных компаний и их продукции. Главными объектами регулирования выступают конъюнктурное состояние экономики и ее качественно-структурное развитие.



*Специальные инструменты и механизмы* применяются к конкретным видам ВЭД и разделяются на две основные группы: тарифные и нетарифные<sup>47</sup>.

**Тарифные методы** государственного регулирования внешней торговли имеют такой ключевой элемент как *таможенная пошлина*. Она представляет собой специфический налог на продукцию, циркулирующую по каналам международной торговли и пересекающую таможенные границы. Данная пошлина может выступать в виде импортной, экспортной и транзитной. Свод ставок таможенных пошлин образует *таможенный тариф*.

По методике исчисления пошлины делятся на *адвалорные* и *специфические*. В первом случае ставка устанавливается в процентном отношении к стоимости товара, во втором - в абсолютном значении в расчете на единицу измерения натурально-вещественных параметров товара. Кроме этих альтернативных вариантов могут существовать и промежуточные. Например, *смешанный* метод исчисления пошлины предполагает одновременное обложение товара двумя сборами: одним, рассчитанным по адвалорной ставке; другим - по специфической.

Импортным пошлинам придается важное финансово-экономическое значение. Они вводятся государством в целях: ограничения импорта; увеличения доходов бюджета; пресечения “недобросовестной конкуренции”.

**Нетарифные методы** государственного регулирования внешней торговли включают в себя:

1. *Квотирование* - установление определенных квот, или объемов, в пределах которых можно осуществлять внешнеторговые операции. Квоты имеют следующие разновидности:
  - a) глобальные;
  - b) индивидуальные;
  - c) сезонные;
  - d) неконкретизированные.
2. *Лицензирование* - выдача компаниям и организациям специальных разрешений на проведение внешнеторговых операций. Этот метод дополняет первый и они применяются обычно в комплексе. Лицензии классифицируются следующим образом:
  - a) в зависимости от характера выдачи:
    - i) автоматические;
    - ii) неавтоматические.
      - a) выданные на открытом конкурсе;
      - b) выданные исходя из явных предпочтений;

---

<sup>47</sup> Подробнее: Сутырин С.Ф. Международные экономические отношения: Учеб. пособие. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 46-58.

- c) выданные исходя из экономических показателей компании.
  - b) в зависимости от характера разрешаемой деятельности:
    - i) генеральные;
    - ii) индивидуальные;
    - iii) открытые индивидуальные.
- 3. *Эмбарго* - запрет на проведение экспортно-импортных операций. Эмбарго может:
  - a) распространяться на определенную страну или группу стран;
  - b) вводиться в отношении отдельных видов продукции;
  - c) носить смешанный характер.
- 4. *Валютный контроль* - разновидность финансового контроля, направленная на обеспечение соблюдения внешнеторговыми операторами национального законодательства применительно к валютным сделкам и обязательствам.
- 5. *Налоги* на экспортно-импортные операции широко используются в целях ограничения внешней торговли. При этом их финансово-экономический эффект может превышать эффект от использования таможенных пошлин.
- 6. *Субсидии* - безвозмездные выплаты средств из бюджета участникам внешнеторговых операций с целью материального стимулирования их деятельности.
- 7. *Административные барьеры* - различного рода ограничения, касающиеся качества импортных товаров, продаваемых на национальном рынке, условий их производства и реализации.

*Прямое содействие экспортерам* принадлежит к нетарифным методам регулирования ВЭД и выражается в субсидировании экспортеров, предоставлении им налоговых льгот, кредитовании и страховании экспорта, содействии формированию необходимой для внешнеэкономической деятельности фирм инфраструктуры и т.д.

Наиболее часто используется *прямое субсидирование экспорта*. Оно осуществляется в виде выплат компаниям-экспортерам субсидий из бюджета для компенсации разницы между себестоимостью продукции и экспортными ценами, чтобы обеспечить получение ими нормальной прибыли. Кроме прямых бюджетных выплат используется и *косвенное субсидирование экспорта*. Это средство реализуется посредством коммерческих банков, которым государство выдает специальные дотации на уменьшение процентных ставок по кредитам для экспортеров. Косвенным субсидированием считают и предоставление налоговых льгот фирмам-экспортерам, и освобождение их от пошлин на импорт сырья и материалов, а также передачу экспортерам государственных заказов.

Для стимулирования деятельности иностранных импортеров широко применяется *внешнее кредитование* - выделение товарных и денежных кредитов внешнеторговым компаниям. Государство субсидирует как фирменные, так и банковские кредиты, которые являются целевыми и должны быть использованы инофирмами только для закупки товаров у национальной фирмы-экспортера.

Традиционным средством поддержки экспорта являются *страхование и гарантирование экспортных кредитов*. Страхование экспорта имеет два направления: внутреннее и внешнее. Внутреннее страхование нацелено на защиту от рисков, связанных со строительством и эксплуатацией экспортных производств. Внешнее - на защиту экспортеров от политических и коммерческих рисков.

Дополнительно к экономическим и административным методам государственного регулирования ВЭД проводится планомерная организационная, информационно-статистическая и исследовательская работа. Государственные организации и предприятия оказывают экспортерам информационные и консалтинговые услуги, осуществляют сбор и обработку статистических данных, анализ состояния и оценку перспектив ВЭД.

### ***Протекционизм во внешней торговле***

В защите национального рынка пошлины применяются давно. На протяжении многих веков они считаются одним из самых действенных протекционистских барьеров, стоящих на пути притока недорогих зарубежных товаров и содействующих развитию отечественного производства. Действительно, они играют большую роль в стимулировании внутреннего экономического роста, но нельзя сказать, что однозначно положительную.

Влияние применения импортных пошлин ощущают на себе не только зарубежные поставщики, но и покупатели каких-либо импортируемых товаров. Здесь сказывается обычное правило распределения налогового бремени - его несут и производители, и потребители продукции. Но, в случае регулирования с помощью тарифных методов импорта, на внутреннем рынке в несколько невыгодных условиях оказываются: иностранные продавцы и отечественные покупатели; в выгодном - отечественные продавцы. Как последние воспользуются таким временно благоприятным положением - неизвестно. Они могут: а) не повышая отпускных цен, увеличить объем физических продаж; б) повысив отпускные цены до среднерыночных, сохранить объем физических продаж, а то и сократить его. То есть результат введения пошлин может быть как положительным, так и отрицательным. И здесь государству необходимо решать проблему комплексно, подключая другие ин-

подключая другие инструменты стимулирования производства данной продукции внутри страны.

Импортные пошлины оказывают еще одно негативное макроэкономическое влияние, выражающееся в “чистых потерях в уровне благосостояния”<sup>48</sup>. Рассмотрим механизм возникновения эффекта “чистых потерь” с помощью графических построений (рис. 15).

Предположим, что первоначально на внутреннем рынке заданной продукции сложилось следующее равновесие.  $S_D$  - кривая предложения со стороны отечественных производителей;  $D$  - кривая спроса на внутреннем рынке;  $S_W$  - кривая предложения со стороны зарубежных производителей;  $P_W$  - цена зарубежных производителей. Импортные пошлины не введены.

Исходя из того, что отечественные компании работают в условиях близких к условиям совершенной конкуренции, их кривая предложения  $S_D$  совпадает с суммарной кривой предельных издержек. Кривая предложения иностранных поставщиков  $S_W$  характеризуется абсолютной эластичностью, т.к. они подстраиваются под мировой спрос.

При цене  $P_W$  величина спроса на внутреннем рынке страны будет соответствовать  $Q_2$ . Но соотношение продаж будет следующим: количество продукции  $Q_1$  будет обеспечиваться отечественными производителями (теми, кто сможет рентабельно работать при данной цене), а количество  $Q_2 - Q_1$  - только иностранными.

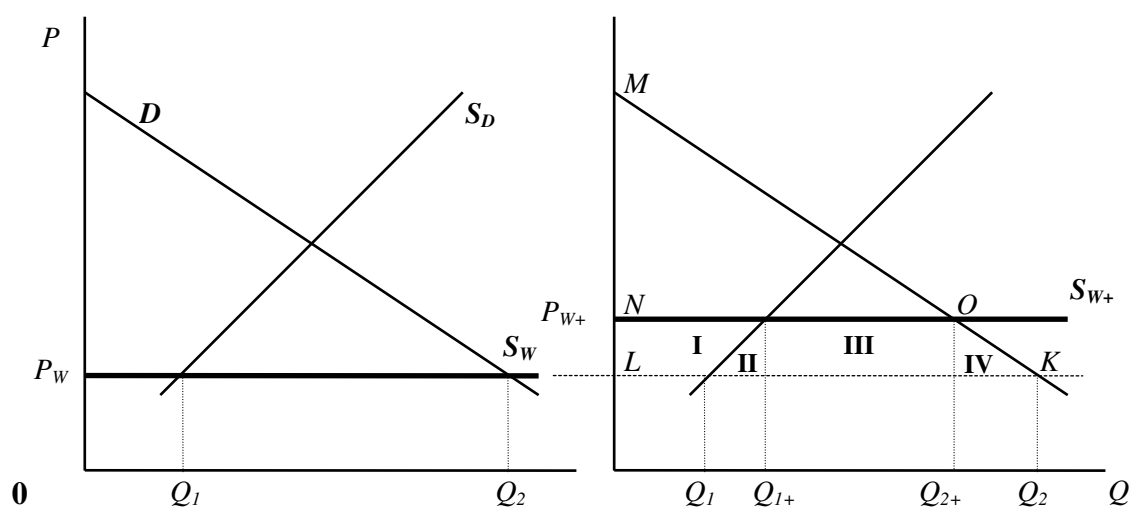


Рис. 15. Эффект “чистых потерь” в результате введения импортной пошлины

<sup>48</sup> Сутырин С.Ф. Международные экономические отношения: Учеб. пособие. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 66-67.

Предположим, что ситуация стала развиваться по такому сценарию: правительство, в целях ограничения ввоза данной продукции из-за рубежа и содействия отечественным компаниям, ввело импортные пошлины в размере  $\Delta P = P_{W+} - P_W$ .

В этом случае кривая предложения  $S_W$  поднимется до уровня  $S_{W+}$ . Объемы производства отечественных компаний увеличатся до  $Q_{1+}$ , а внутреннее потребление сократится до  $Q_{2+}$ . Импорт сократится до величины  $Q_{2+} - Q_{1+}$ .

Проанализируем другие последствия введения пошлин.

Потребители теперь вынуждены платить более высокую цену. Следовательно, потребительский излишек, равный первоначально площади треугольника  $MLK$ , сократится до площади треугольника  $MNO$ , а потери потребителей будут равны площади трапеции  $NOKL$ . Это потери с точки зрения всей национальной экономики.

Но необходимо учитывать, что эти потери частично компенсируются. Для наглядности выделим в рамках трапеции  $NOKL$  малую трапецию I, треугольники II и IV, а также прямоугольник III.

Часть потерь, лежащих на плечи потребителей, трансформируются в дополнительные доходы отечественных компаний и государства: первые получают дополнительную прибыль, равную площади трапеции I; государство аккумулирует в бюджете взимаемую пошлину, равную площади прямоугольника III. Таким образом сумма площадей фигур I и III может интерпретироваться как *трансферт*, предусматривающий передачу части общественного богатства от потребителей производителям данной продукции и государству.

Но потери, равные сумме площадей треугольников II и IV ничем не компенсируются и представляют собой *чистые потери*. При этом площадь фигуры II можно интерпретировать как дополнительные издержки отечественных компаний, связанные с увеличением производства до  $Q_{1+}$ , а площадь фигуры IV как *чистые потери потребительского излишка*, связанные с сокращением потребления до  $Q_{2+}$  из-за роста цен.

Чистые потери от проведения протекционистской политики возникают и в случае использования нетарифных методов регулирования внешней торговли. Конкретная величина этих потерь не является фиксированной, она варьируется в зависимости от выбора того или иного инструмента внешнеэкономической политики.

### ***Регулирование миграции факторов производства***

Кроме внешней торговли, другой составляющей ВЭД является международная миграция факторов производства: капитала и рабочей силы.

Она возникает и набирает силу обычно в таких условиях, когда эффективность внешней торговли находится на предельной отметке, а компании, в целях повышения общей рентабельности своей деятельности, предпочитают переносить производственные мощности за рубеж или нанимать иностранную рабочую силу. Подобная коммерческая практика может привести как к улучшению, так и ухудшению социально-экономической ситуации в данной стране, поэтому регулировать процессы миграции факторов производства государству необходимо.

Главной целью зарубежного инвестирования является увеличение нормы прибыли. К конкретным причинам межстранового перемещения капитала, в первую очередь, относят:

- устойчивые различия в уровне издержек производства;
- обход тарифных и нетарифных внешнеторговых барьеров;
- стремление получить доступ к зарубежным природным ресурсам;
- различия в экологических нормах и стандартах.

Основная цель международных перемещений рабочей силы состоит в стремлении людей к более высоким заработкам, к более надежной социальной защите, к более широким возможностям развития личности.

Последствия международной миграции капитала рассмотрим с помощью *рис. 16*.

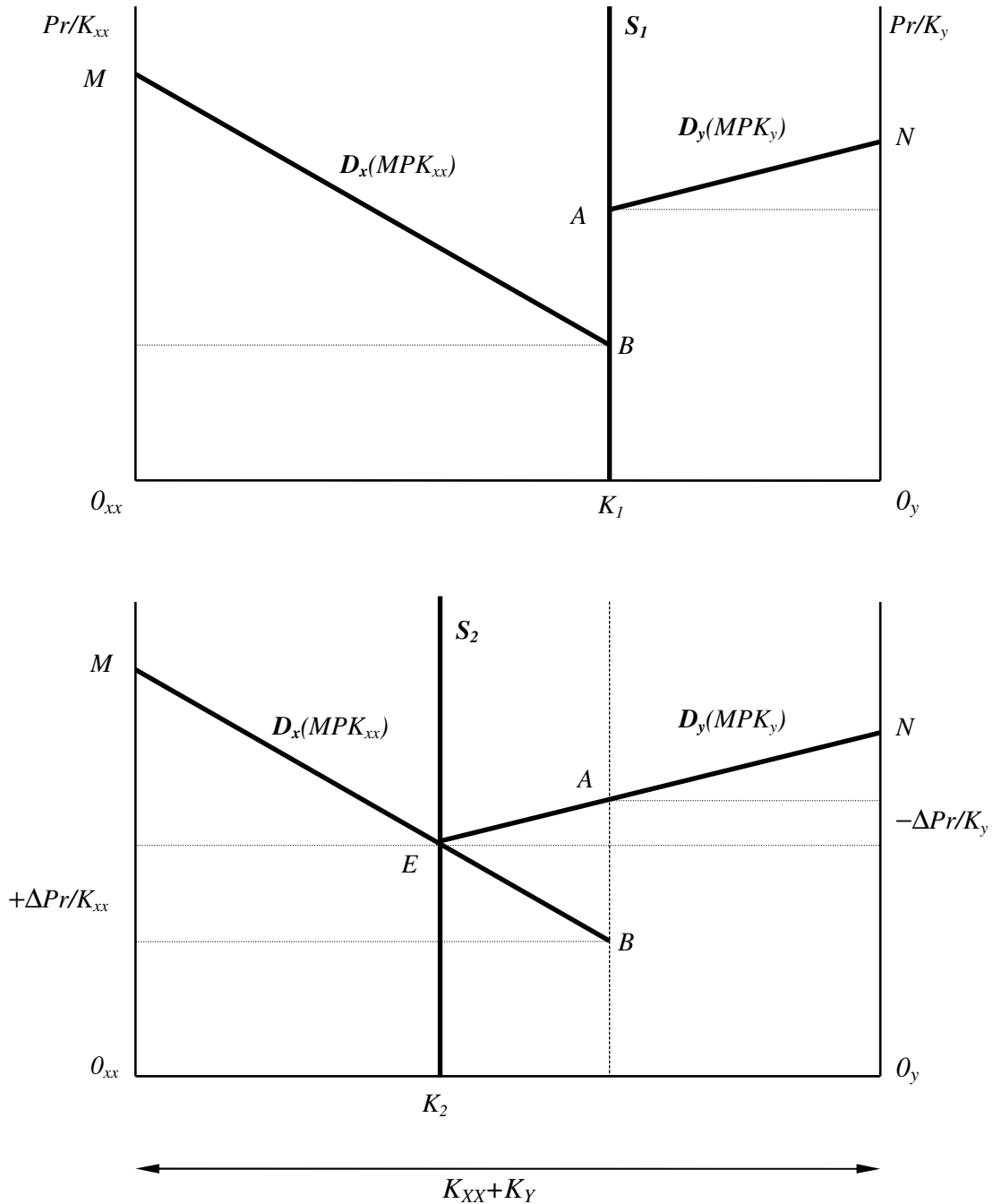


Рис. 16. Изменение нормы прибыли в результате зарубежного инвестирования

Вся длина горизонтальной оси  $O_{xx}O_y$  соответствует совокупному мировому капиталу  $K_{XX} + K_Y$ , где  $K_Y$  - капитал страны  $Y$ , а  $K_{XX}$  - капитал остальных стран. В верхней части рисунка представлена исходная ситуация, когда в стране  $Y$  наблюдается дефицит капитала, что приводит к более высокой его средней норме прибыли ( $Pr/K_y$ ), чем в остальном мире. При этом иностранные инвестиции в страну  $Y$  блокируются.

Первоначальное распределение инвестиционных ресурсов задано абсолютно неэластичной кривой предложения  $S_1$ . Следует помнить, что спрос на капитал  $D_y$  и  $D_{xx}$  определяется его предельной производительностью, соответственно  $MPK_y$  и  $MPK_{xx}$ . Дефицит капитала в стране  $Y$  приводит к возникновению разрыва в его средней производительности в сравнении со среднемировым значением и, следовательно, к разрыву в спросе на него (отрезок  $AB$ ). Совокупный объем *мирового производства*, в таком случае, будет определяться суммой площадей трапеций  $MBK_1O_{xx}$  и  $NAK_1O_y$ .

Предположим, что препятствия для притока капитала в страну  $Y$  сняты и этот экономический фактор стал мобильным.

В новых условиях капитал из остального мира устремится в страну  $Y$ , ориентируясь на более высокую норму прибыли. Кривая предложения сместится влево и займет положение  $S_2$ . На новом, расширенном общем рынке установится единая норма прибыли на уровне, соответствующем точке  $E$ . Но при этом, в стране  $Y$  норма прибыли снизится ( $-\Delta Pr/K_y$ ), а в остальных странах возрастет ( $+\Delta Pr/K_{xx}$ ).

Тем не менее, с глобальной точки зрения, капитал разместится более рационально, что в итоге приведет к увеличению совокупного мирового производства на величину площади треугольника  $ABE$ . Это приращение называется *эффектом выпуска*<sup>49</sup>.

Мы рассмотрели простейший случай, когда движение капиталов зависит лишь от нормы прибыли. В действительности на этот процесс влияет и множество других факторов: связанных с риском вложений; инфраструктурных; политических, социальных и т.п. Межстрановые и межрегиональные разрывы в спросе на капитал практически всегда сохраняются, но инвесторы имеют устойчивую склонность к их устранению и преодолению, т.к. движущим мотивом остается их стремление к максимизации прибыли. Государство в обязательном порядке должно прогнозировать и оценивать последствия притока иностранных инвестиций в экономику, равно как и оттока национального капитала за рубеж, акцентируя усилия не столько на декларативных заявлениях, сколько на устранении барьеров на пути капиталопотоков.

Аналогично оцениваются и последствия международной миграции рабочей силы. Свободное перемещение трудовых ресурсов приводит к их рациональному использованию с точки зрения глобальной экономики. Однако нужно понимать, что миграция данного фактора производства несет далеко неоднозначные последствия как стране-экспортеру, так и стране-импортеру рабочей силы (см. *табл. 10*).

---

<sup>49</sup> Сутырин С.Ф. Международные экономические отношения: Учеб. пособие. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. С. 78.



## Преимущества и недостатки временной миграции рабочей силы

Для страны-импортера		Для страны-экспортера	
<i>преимущества</i>	<i>недостатки</i>	<i>преимущества</i>	<i>недостатки</i>
1) повышение конкурентоспособности производства; 2) дополнительный спрос на товары и услуги; 3) оптимизация цикличности развития экономики; 4) демографический рост	1) повышение уровня безработицы; 2) издержки социальной адаптации иммигрантов; 3) социальная напряженность	1) снижение уровня безработицы; 2) снижение социальной напряженности; 3) поступления в страну дополнительных доходов	1) консервация низкого уровня производства товаров и услуг; 2) снижение потенциала экономического развития в связи уменьшением человеческого капитала; 3) ориентация молодежи на работу за границей

При разработке мероприятий государственного регулирования миграции капиталов и рабочей силы необходимо помнить, что именно они являются главными факторами экономического роста. Нормализация функционирования национальных рынков капитала и труда, стимулирование притока инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики России, сдерживание оттока за рубеж квалифицированных работников становятся важнейшими задачами нашего государства в условиях переходной экономики.

Основные законодательные акты РФ, касающиеся темы:

1. "ТАМОЖЕННЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 30.06.2002).
2. ЗАКОН РФ от 21.05.1993 № 5003-1 (ред. от 25.07.2002, с изм. от 24.12.2002) "О ТАМОЖЕННОМ ТАРИФЕ".
3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 13.10.1995 № 157-ФЗ (ред. от 10.02.1999) "О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ" (принят ГД ФС РФ 07.07.1995).
4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 04.01.1999 № 4-ФЗ "О КООРДИНАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" (принят ГД ФС РФ 02.12.1998).
5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 14.04.1998 № 63-ФЗ (ред. от 24.07.2002) "О МЕРАХ ПО ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ТОВАРАМИ" (принят ГД ФС РФ 20.03.1998).

6. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 19.07.1998 № 114-ФЗ "О ВОЕННО - ТЕХНИЧЕСКОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИНОСТРАННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ" (принят ГД ФС РФ 03.07.1998).

## Рекомендуемая литература

### Основная:

1. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник. Издание 2-е, перераб. и доп. Кушлин В.И. - общ. ред. - М.: Изд-во РАГС, 2002. 832 с.
2. Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. - М.: Дело, 2001. 280 с.
3. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 255 с.
4. Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 1: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 1999. 115 с.
5. Государственное регулирование экономики / Под ред. проф. А.Н. Петрова. Ч. 2: Учеб. пособие. - СПб.: Знание, 2000. 93 с.
6. Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2002. 480 с.

### Дополнительная:

7. Белоусов А.Р. Эффективный экономический рост в 2001-2010 гг.: условия и ограничения // Проблемы прогнозирования, 2001. № 1. С. 27-45.
8. Егоров В.В., Парсаданов Г.А. Прогнозирование национальной экономики: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001. 184 с.
9. Кузнецова Н.П. Экономический рост: история и современность: Учеб. пособие. - СПб.: ИД "Сентябрь", 2001. 144 с.
10. Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики, 2002, № 4. С. 46-66.
11. Кушлин В. Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист, 1995. № 2. С. 72-81.
12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 3-е издание (стереотипное) - М.: УРСС, 2000. 368 с.
13. Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: Учеб. пособие. - М.: ИНФРА-М, 2001. 240 с.
14. Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист, 2001. № 8. С. 17-21.

15. Хавина С. Государственное регулирование в современной смешанной экономике // Вопросы экономики, 1994. № 11. С. 80-91.
16. Ходачек В.М. Государственный бюджет и его роль в регулировании экономики. - СПб.: Изд-во СЗАГС, 2001. 64 с.
17. Ходачек В.М. Стратегическое планирование и государственное регулирование экономики на региональном уровне. - СПб.: Изд-во СЗАГС, 2000. 132 с.
18. Шишов А.Л. Макроэкономика. - М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ", Изд-во ЭКМОС, 1997. 320 с.
19. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. - М.: Аспект Пресс, 1996. 319 с.

## Предметный указатель

### *A*

адвалорные таможенные пошлины .....	103
административные барьеры .....	105
аллокационная функция.....	44
американская модель бюджетного федерализма	51

### *B*

бихевиористский принцип.....	56
------------------------------	----

### *Г*

генетическая концепция .....	32
германская модель бюджетного федерализма..	52
государственный бюджет .....	44
государственный стратегический план .....	35

### *Д*

дезинтеграция .....	98
дерево ресурсов.....	38
дерево целей .....	38
дивергенция .....	98
дискреционная фискальная политика.....	45

### *З*

затраты целевых программ.....	39
-------------------------------	----

### *И*

издержки перелива .....	13
инвестиционный климат .....	59
индикативное планирование .....	34
инновационная политика.....	64
институционально-социальная модель регулирования экономики .....	18
интеллектуалоемкость производства.....	76

### *К*

квотирование .....	104
кейнсианская концепция денежно-кредитного регулирования .....	54
кейнсианская модель регулирования экономики	18, 19
классическая модель регулирования экономики	17
консервативное кейнсианство.....	21
концепция <b>нейтрального бюджета</b> .....	44
концепция социально-экономического развития	36
концепция <b>функциональных финансов</b> .....	44
косвенное субсидирование экспорта.....	105

### *Л*

левое кейнсианство .....	21
лицензирование .....	104
личные потребительские расходы .....	29
<b>лондонская</b> школа.....	81

### *М*

метод <b>затраты-выпуск</b> .....	29
минимальный потребительский бюджет.....	73

минимальный размер оплаты труда (МРОТ)....	74
минимальный размер пенсии (стипендии, пособия).....	74
модель <b>адаптационная</b> .....	94
модель <b>активного преобразования</b> .....	94
модель <b>государства благосостояния</b> .....	72
модель социально-ориентированной экономики	72
модель Фишера .....	54
монетаристская концепция денежно-кредитного регулирования .....	54
монетаристская модель регулирования экономики.....	19

### *Н*

налог на истощение природного капитала.....	87
налоговые льготы.....	47
нейтральный по Солоу НТП .....	67
нейтральный по Харроду НТП .....	67
нейтральный по Хиксу НТП .....	67
неоклассическое кейнсианство .....	21

### *О*

общее краткосрочное социальное равновесие .	71
общественные блага.....	48

### *П*

Парето-улучшение .....	6
Парето-эффективность .....	94
патерналистская социалистическая модель .....	72
перераспределительная функция .....	44
побочные эффекты.....	13
политика <b>встроенных стабилизаторов</b> .....	46
потребительская корзина.....	74
потребительский спрос .....	29
правило Хартвика.....	80
принцип упреждающей оплаты загрязнения .....	88
проблемы экстерналий .....	82
провалы рынка .....	6
программно-целевой метод.....	38
прожиточный минимум .....	74
прямое субсидирование экспорта.....	105

### *Р*

рестриктивная монетарная политика.....	53
рыночная социальная модель.....	73

### *С*

санкционная учетная ставка .....	53
сектор поддержки.....	101
сильная устойчивость .....	81
слабая устойчивость .....	81
социальные гарантии .....	73
социальные стандарты.....	73
специфические таможенные пошлины .....	103
стабилизационная функция .....	44
стандарт минимальной безопасности.....	83

стимулирующая учетная ставка .....	53
структуралистский принцип .....	56
структурная политика .....	63

## ***T***

таксономические единицы .....	96
таможенная пошлина .....	103
таможенный тариф .....	103
телеологическая концепция .....	32
темпы прироста реального ВВП .....	28
темпы роста реального ВВП .....	28
теорема о децентрализации .....	49
теория бюджетного федерализма .....	48
теория кумулятивного роста .....	94
теория регионального роста .....	94
теория человеческого капитала .....	74
<b>термодинамическая</b> школа .....	81
территориально-производственные комплексы (ТПК) .....	96
трансгенерационный капитал .....	79

## ***У***

устойчивое развитие .....	77
---------------------------	----

## ***X***

хиксианский устойчивый доход .....	84
------------------------------------	----

## ***Ч***

частное долгосрочное социальное равновесие .....	71
чеболе .....	33

## ***Ш***

шведская модель .....	72
-----------------------	----

## ***Э***

экологические торговые тарифы .....	89
экологическое страхование .....	90
экономика системного воспроизводства .....	86
экспансионистская монетарная политика .....	53
эмбарго .....	104
эффект выпуска .....	110
эффект <b>чистых потерь</b> .....	106
эффекты общественных благ .....	13

*Учебное пособие*

Сергеев Игорь Борисович

Государственное регулирование экономики

Ответственный редактор к.т.н., доц. Н.И. Черенков

Лицензия ЛР № 040841 от 22.08.97 г.

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Северо-Западной академии государственной службы

Издательство Северо-Западной академии государственной службы  
199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61.

Отпечатано с авторского оригинал-макета

...