Министерство образования Российской Федерации

Коми республиканская академия государственной службы
и управления при Главе Республики Коми

Н.А. Михальченкова, Т.М. Сметанина

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебное пособие

*Утверждено Учебно-методическим советом КРАГСиУ в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по специальности 061000 "Государственное и муниципальное управление"*

Сыктывкар ◆ КРАГСиУ ◆ 2004

УДК 338.24(075)
ББК 65.05
М69

*Печатается по решению*
*Учебно-методического совета*
*КРАГСиУ*

***Рецензент:***
председатель Комитета Государственного Совета
Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике
*М.Д. Истиховская*

**Михальченкова Н.А.**

М69 Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Н.А. Михальченкова, Т.М. Сметанина. – Сыктывкар: КРАГСиУ, 2004. – 154 с.

ISBN 5-93206-080-8

Важность государственного регулирования экономики подтверждена как мировым, так и российским опытом. Вместе с тем задачи и инструментарий этого регулирования применительно к условиям Российской Федерации еще не осмыслены в достаточной мере и мало внедрены в практику управления. Изучение курса должно в определенной степени восполнить данный пробел, подготовить будущих специалистов теоретически и методически к решению сложных вопросов государственного и муниципального управления в сфере экономики, финансов, социального развития и других отраслей народного хозяйства.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 061000 “Государственное и муниципальное управление”.

УДК 338.24(075)
ББК 65.05

© Михальченкова Н.А., 2004
© Сметанина Т.М., 2004
© Коми республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми, 2004

**ISBN 5-93206-080-8**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ..... 6

**Раздел I. Теоретические основы государственного регулирования экономики** ..... 8
Глава 1. Экономическая роль государства ..... 8
§1. Исторические, социально-политические и экономические аспекты государственного регулирования... 8
§2. Теоретические модели и научные концепции государственного регулирования ..... 12
§3. Объективные предпосылки государственного экономического регулирования ..... 17

Глава 2. Государственное регулирование экономики переходного периода ..... 24
§1. Содержание и особенности экономики переходного типа ..... 24
§2. Этапы экономической реформы Российской Федерации 27
§3. Суть реформации и система управления при моноцентрической и полицентрической моделях ..... 31

Глава 3. Сущность, цели, субъекты и объекты государственного регулирования экономики ..... 34
§1. Понятие и сущность государственного регулирования экономики ..... 34
§2. Объекты государственного регулирования экономики... 36
§3. Субъекты государственного регулирования экономики 40
§4. Функции государства в рыночной экономике ..... 43

Глава 4. Инструменты государственного регулирования экономики ..... 46
§1. Система методов государственного регулирования экономики ..... 46
§2. Формы государственного регулирования экономики ..... 50

Глава 5. Прогнозирование в системе государственного регулирования экономики ..... 53
§1. Понятие и система государственного прогнозирования 53
§2. Концепция социально-экономического развития ..... 59

Глава 6. Планирование как инструмент государственного регулирования ..... 62
§1. Планирование в рыночной экономике ..... 62
§2. Содержание и функции макроэкономического (государственного) планирования ..... 64
§3. Стратегическое планирование в регионе ..... 68

Глава 7. Государственное экономическое программирование как инструмент государственного регулирования экономики 70
§1. Сущность, понятие и виды программ ..... 70
§2. Региональные целевые программы ..... 75
§3. Прогнозирование в Республике Коми ..... 77

**Раздел II. Государственная экономическая политика и государственное регулирование основных отраслей национального хозяйства** ..... 79
Глава 1. Государственная научно-техническая политика ..... 79
§1. Сущность и содержание научно-технической политики ..... 79
§2. Цели и задачи, основные направления и приоритеты научно-технической политики ..... 82

Глава 2. Промышленная политика государства ..... 87
§1. Промышленный комплекс как объект государственного регулирования ..... 87
§2. Меры государственной поддержки промышленности .... 90

Глава 3. Государственное регулирование агропромышленного комплекса ..... 93
§1. Агропромышленный комплекс как объект регулирования ..... 93
§2. Методы государственного регулирования ..... 95

Глава 4. Государственное регулирование социальной сферы... 98
§1. Социальная сфера как объект государственного регулирования ..... 98
§2. Основные приоритеты и направления социальной политики ..... 99

Глава 5. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности ..... 106
§1. Сущность и содержание внешнеэкономической деятельности ..... 106
§2. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности ..... 113

Глава 6. Государственная политика в области экономической безопасности ..... 119
§1. Понятие и сущность экономической безопасности ..... 119
§2. Роль государства в обеспечении экономической безопасности ..... 126

Глава 7. Бюджетно-налоговое регулирование ..... 129
§1. Бюдет как инструмент регулирования ..... 129
§2. Государственное регулирование экономики с помощью бюджетных расходов ..... 132

Тестовые вопросы для самопроверки ..... 139

Библиографический список ..... 151

## ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина “Государственное регулирование экономики” предназначена для студентов специальности “Государственное и муниципальное управление”. Данная дисциплина является частью цикла общепрофессиональных дисциплин, изучение которых обеспечивает основу подготовки специалистов по организации государственной и муниципальной управленческой деятельности.

*Цель изучения* дисциплины “Государственное регулирование экономики” – теоретические исследование и практическое освоение содержания государственного управления экономическими процессами: теоретические основы и механизм государственного регулирования экономики; методологические проблемы регулирования; правовая база; методы и инструменты обоснования и проведения экономической политики в таких наиболее важных ее составляющих, как формирование эффективного предпринимательства, бюджетное и налоговое регулирование, денежно-кредитное регулирование, антимонопольная политика, государственное регулирование внешнеэкономических связей.

*Предметом* курса выступают методы и инструменты государственного воздействия на экономику. Объект изучения ограничивается государственным регулированием народного хозяйства внутри национальных границ.

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

- формирование представления о государстве как одном из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка;
- приобретение знаний в области анализа и прогнозирования тенденций изменения форм, методов и механизмов воздействия государства;
- уяснение сущности и механизмов государственного регулирования экономики;
- изучение проблем динамики и тенденций становления новых форм государственного регулирования экономики и факторов, ускоряющих, тормозящих и модифицирующих их развитие;
- ознакомление с сущностью и методами экономической политики государства, а также с принципами ее реализации.

Изучение курса “Государственное регулирование экономики” осуществляется в определенной последовательности и требует наличия прочных знаний по таким предметам, как “Экономическая теория”, “Финансы, денежное обращение и кредит”. В первом разделе пособия внимание уделено изучению исторического развития теории и практики государственного регулирования, характеристике основных форм, методов и инструментов регулирования, выработанных мировой и отечественной практикой, а также вопросам экономического реформирования. Во втором разделе дается характеристика государственного регулирования отдельных отраслей экономики, конкретизируются основные задачи и направления регулирования каждой из них.

Такой подход определяет избранную структуру изложения материала. Первый раздел и главы 1–6 второго раздела написаны Н.А. Михальченковой, глава 7 второго раздела – Т.М. Сметаниной.

Авторы выражают благодарность И.И. Иваницкой за предоставленные материалы для второго раздела пособия – “Государственная экономическая политика и государственное регулирование основных отраслей национального хозяйства”.

# Раздел I
# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

## Глава 1. Экономическая роль государства

### *§1. Исторические, социально-политические и экономические аспекты государственного регулирования*

Вопрос о роли государства в организации экономической жизни общества, формах и методах государственного регулирования экономики является сложным, дискуссионным, актуальнейшим в современной действительности. Рассмотрение данного вопроса как в специальной, так и в научно-популярной литературе ограничивается обсуждением роли государства в регулировании экономических процессов, т.е. преобладает упрощенное толкование роли государства в современном мире. Как правило, вне поля зрения исследователей остаются вопросы, связанные с формированием структуры и функций государства, оценкой его роли в организации экономической жизни общества.

Определяя роль государства в современной рыночной экономике, нельзя обойтись без рассмотрения тенденций, сформировавшихся в предшествующий период ее становления.

Исторический опыт показывает, что отношение к государственному вмешательству в экономику на различных этапах изменялось и трансформировалось. В период становления рыночных отношений в XVII и XVIII вв., когда господствующей экономической доктриной был меркантилизм, необходимость государственного регулирования увязывалась с жизненно важными задачами развития торговли и промышленности. Однако уже в конце XVIII вв. сторонники экономического либерализма негативно оценивали государственное вмешательство в экономику.

Каждая страна в силу исторических, социально-политических и экономических условий за последние три столетия прошла свой путь развития. Вместе с тем, начиная с 1825 г., когда в Англии впервые возник экономический кризис, ни одна страна не избежала циклических спадов и подъемов. Осознание циклического характера общественного воспроизводства, сопровождающегося безработицей, финансовыми кризисами, банкротством, резким расслоением населения, особенно отчетливо выявилось в период “великой депрессии” 1929–1933 гг.

в США, что заставило правительство применять на практике новые формы и методы вмешательства государства в экономику.

Разрушительная сила экономических кризисов, охватывающих множество стран, все больше ставила под сомнение утверждения представителей классической экономической теории, созданной на этапе становления капитализма, о возможности рынка осуществлять полную саморегуляцию экономических процессов на основе конкуренции, эластичности цен, доходов и занятости.

В современной рыночной экономике существует немало социально-экономических проблем, неподвластных рынку и требующих государственного вмешательства. Экономика не может эффективно функционировать только при помощи рыночного механизма. Наряду с ним необходимо применение и использование механизма государственного регулирования экономики. Следовательно, возникает вопрос о пропорциях применения совокупности двух механизмов, опирающихся на традиции, обычаи данного общества. Известно, что рыночная экономика обладает внутренними способностями к саморегулированию, и ряд ученых считает эти возможности самодостаточными для развития экономических систем любого уровня (об этом см. гл.1 §2). Вместе с тем, проблемы справедливости и равенства, социальной защищенности и экологической безопасности, определения общественных перспектив развития не могут решаться без активного государственного вмешательства. Следовательно, рынок не является всеобъемлющим регулятором экономических и социальных аспектов развития общества.

Таким образом, необходимость выполнения государством определенных функций в сфере экономики никем не отрицается. Однако в каких пропорциях должно сочетаться государственное и рыночное регулирование, каковы границы и направления государственного вмешательства – по этим вопросам существует достаточно широкий спектр теоретических воззрений и соответствующих им практических подходов: от полного государственного монополизма в управлении до крайнего либерализма, когда утверждается, что экономика может быть эффективной только в условиях неограниченного частного предпринимательства.

Опыт промышленно развитых стран свидетельствует о длительной эволюции в понимании роли и сущности государственного регулирования. В последние десятилетия при сохранении основных принципов государственного регулирования формы и методы воздействия

государства на экономические процессы изменялись и модифицировались.

Принято условно выделять **пять этапов развития форм государственного регулирования экономики**.

I этап – развитие рыночной экономики как системы. Государство создавало общие благоприятные условия для воспроизводства частного капитала и формировало поддерживающие и стимулирующие меры в форме разработки основ трудового, налогового, торгового и социального законодательства, проведения протекционистской таможенной политики и др.

II этап – бурное развитие рыночных отношений и свободной конкуренции. Государство, исходя из военно-политических и экономических целей, начинает непосредственно участвовать в хозяйственных процессах, поощряя участие частного капитала в строительстве железных дорог, морских и рыночных портов, линий телеграфной связи, военных заводов, верфей и т.д. В этот период государство непосредственно участвует в хозяйственных процессах, создании национального богатства и государственной собственности.

III этап – осуществление стратегии "точечного воздействия", когда одновременно или выборочно регулировались относительно самостоятельные сферы (таможенная, аграрная, промышленная, социальная и т.д.), осуществлялись акции антикризисной и структурной направленности, наблюдались попытки локального воздействия на занятость и цены. Одновременно проводились мероприятия с использованием денежно-кредитных и бюджетных средств для регулирования хозяйства. В этот период правительства одновременно выступали в качестве крупных заемщиков капитала внутри страны и кредиторов на международном рынке. Политика поощрения экспорта товаров и вывоза капиталов в конце периода привела к территориальному и экономическому разделу мира.

IV этап можно условно отнести к периоду после Второй мировой войны, когда в ряде стран перешли к отраслевому планированию, национальному и региональному программированию. На основе исследования совместимости и взаимозаменяемости инструментов регулирования, оценки их эффективности были сделаны попытки повысить действенность государственного регулирования экономики, прежде всего в бюджетно-кредитной сфере. Вмешательство государства стало носить общеэкономический характер. Во многих развитых странах начали осуществляться общегосударственные среднесрочные программы в сочетании с выработкой долгосрочных стратегических ори-

ентиров, применялось адресное и комплексное использование инструментов регулирования.

V этап – трансформация методов регулирования экономики, характеризуемая мерами по согласованию общегосударственных среднесрочных программ на межгосударственном уровне в рамках интеграционных союзов (СЭВ, ЕЭС и др.).

Таким образом, государственное регулирование рыночной экономики прошло путь от создания общих благоприятных условий для воспроизводства частного капитала до осуществления мер по международному согласованию среднесрочных общегосударственных программ в рамках экономических сообществ.

Вследствие исторических и социально-политических причин развитость механизма регулирования в разных странах с рыночной экономикой различна.

Принято выделять **две группы стран по темпам экономического развития**:

Наиболее развитый механизм государственного регулирования экономики сложился в странах Западной Европы (Франция, ФРГ, Нидерланды, Скандинавские страны, Австрия, Испания) и в ряде быстроразвивающихся стран Азии (Япония, Южная Корея и др.), которые использовали арсенал макроэкономического планирования на среднесрочную перспективу. Следует отметить, что в первой группе стран под сильным влиянием социал-демократических идей и ориентаций на т.н. “нормальный социализм” (шведский, австралийский и т.п.) используется комплексный подход в государственном регулировании, включая программирование.

В силу того, что в целом ряде стран (США, Канада, Австралия) корпоративный капитал обладает особенно сильными позициями, здесь в меньшей степени использовалось государственное регулирование экономики. Но в периоды ухудшения конъюнктуры при высоких показателях безработицы и инфляции в этих странах роль государства в регулировании экономики заметно возрастала.

Современная экономика России представляет собой механическое соединение структур, состоящих из элементов прошлой административно-командной системы, рыночной экономики эпохи свободной конкуренции и современной рыночной системы. Традиционно высокая роль государства в России, которая была утрачена в последнее десятилетие, необходимость активизации и усиления социальных факторов в условиях экономических реформ требуют выбора модели и эффективных методов реализации экономической политики.

## *§2. Теоретические модели и научные концепции государственного регулирования*

Практика развитых и развивающихся стран свидетельствует, что далеко не все функции, необходимые для протекания воспроизводственных процессов и обеспечения жизни общества, реализуются посредством рыночных отношений.

Во-первых, механизм свободного рынка оказывается несостоятельным с точки зрения обеспечения макроэкономической устойчивости.

Во-вторых, рыночные отношения не обеспечивают социальных гарантий населению.

В-третьих, ни в одной стране экономический механизм свободного рынка в полной мере не определяет перспективы социального развития и основные направления научно-технического и экономического прогресса. Требуется разработка научных прогнозов и целевых программ государственного значения для координации усилий в достижении макроэкономических целей развития.

В-четвертых, рынок оказывается неспособным решить проблему обеспечения экономической и национальной безопасности, а также социальной стабильности в обществе.

В-пятых, в современных условиях особой функцией государства становится обеспечение мировой экологической и планетарной безопасности, что диктует определенные пределы экономического роста, а значит, необходимость ограничения использования сырьевых и природных ресурсов.

Ничем не ограниченное рыночное распределение приводит к резкой дифференциации доходов, социальной незащищенности значительной части населения, что чревато социальными конфликтами.

Негативные последствия вышеперечисленных факторов и многих других аспектов экономического развития привели к осознанию недостаточности самонастройки рыночной среды.

Выделяют **четыре модели, определяющие роль государства**:

*Марксистско-ленинская.* Роль государства рассматривается как роль всеобщего управляющего с крайней централизацией управления экономикой, всеобщей политической, экономической, правовой и идеологической монополией государства.

Следующие модели являются моделями рыночной экономики.

*Классическая (Смит, Рикардо).* Эта теория решала вопрос о роли государства таким образом, что государство не должно вмешиваться

в экономику, т.к. экономика – дело обособленных производителей, это рыночная стихия, в которой действует "невидимая рука" – закон рыночного регулирования. Роль государства должна сводиться только к созданию внешних предпосылок: отвечать за правовую систему, просвещение, здравоохранение, внутренний порядок, оборону, – т.е. создавать общие благоприятные условия для функционирования рынка. Идеи данной модели были реализованы в условиях конкуренции XVIII–XIX вв. Но в конце XIX – нач. XX вв. произошла монополизация экономики, которая нарушила закономерности развития и внесла новые акценты во взаимоотношения между производителями. В связи с этим одной из главных задач государственного регулирования стало поддержание конкуренции. Отсюда первое антимонопольное регулирование, которое возникло в конце XIX в. в США. Кризис 30-х гг. в Европе, США во многом носил характер, связанный с процессами монополизации экономики. Выходом из этого кризиса стало появление теории и практики кейнсианства.

*Кейнсианская модель.* Кейнс Дж.М. (1883–1946) обосновал необходимость активного вмешательства государства с целью сглаживания рыночной стихии в условиях кризиса, депрессии, нестабильности экономического развития. Данная теория утверждает, что стихия рынка должна быть определенным образом опосредована государственными регуляторами, т.е. государство не может стоять в стороне и наблюдать, иначе это приведет к кризису. Главная идея теории – государство должно вмешиваться в экономику для обеспечения эффективного спроса.

*Основные выводы кейнсианской теории,*

*Основные положения теории:*

- признание за системой свободного рынка генетического порока, т.е. отсутствие механизма обеспечения устойчивости экономического развития;
- выделение спроса на товар в качестве основного фактора регулирования экономики, влияние на повышение уровня занятости, снижение цены кредита и расширение государственных закупок;
- поощрение инвестиционной активности – главный инструмент развития спроса.

В экономической теории Дж.М. Кейнса выделяются следующие основные функции государства, обеспечивающие:

- распределение национального дохода в пользу малоимущих и средних классов населения;
- прогрессивное налогообложение доходов и имущества;
- стимулирование инвестиционной деятельности, в т.ч. и за счет средств бюджета;
- действие механизма льготного кредитования с низкой процентной ставкой;
- формирование государственных заказов на отдельные стратегические продукты;
- регулирование ценообразования;
- необходимое повышение оплаты труда и занятости населения.

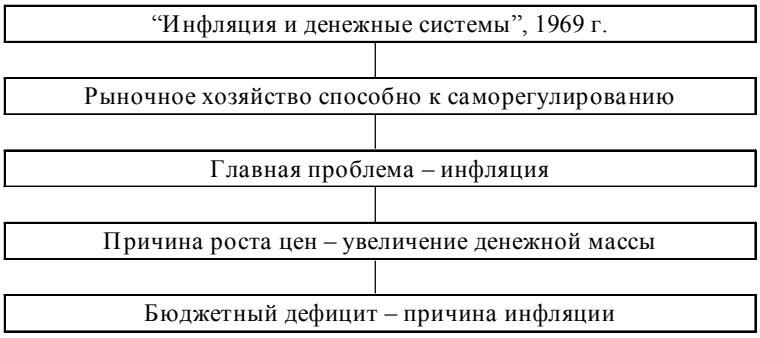
Идеи, выдвинутые в ходе “кейнсианской революции”, совершили переворот в классических воззрениях на рыночную экономику. Они доказали невозможность самоисцеления в процессе экономического спада, необходимость государственной политики как средства, способного совершенствовать совокупный спрос и совокупное предложение, выводить экономику из кризисного состояния, способствовать ее дальнейшей стабилизации.

В практическом плане экономическую политику, отражающую идеи Кейнса, когда через соответствующий денежно-кредитный и финансовый инструментарий регулировался совокупный спрос, проводили большинство развитых стран мира после Второй мировой войны. Считается, что она во многом способствовала смягчению циклических колебаний экономики. Однако в 80-е гг. XX в. проявились недостатки кейнсианской модели. Возникла инфляция, и критики кейнсиан-ской теории поставили ей в вину, что она породила инфляцию путем стимулирования спроса. Это привело к востребованию теории монетаризма.

*Монетаристская модель* была разработана в 50-е гг. XX в. в США (М. Фридмен). В 70-е гг. идеи этой теории были восприняты Р. Рейганом, и появилась новая экономическая политика – рейгономика. Монетаристы – сторонники тезиса о денежной природе циклических колебаний экономики и инфляции – считают, что государство может управлять экономическим развитием, но только в относительно узкой сфере, а именно – управляя денежным обращением.

Количество денег в обращении оказывает определяющее воздействие на динамику объема производства и уровень цен. Поэтому для стабилизации экономики государству достаточно проводить активную денежную политику и как можно реже применять бюджетно-налоговые рычаги. Концепция монетаризма исходит из автоматизма макроэкономического равновесия рыночной системы. Государственное регулирование объявляется вредным для предпринимательства в силу бюрократического характера. Минимально допустимое вмешательство государства в экономику возможно лишь при проведении фискальной политики.

*Основные выводы теории монетаризма,*




Сегодня идеи монетаризма являются преобладающими. Но монетаризм не оказался спасением от всех бед. Мир столкнулся с новым явлением – стагфляцией. В поисках путей ее преодоления были разработаны новые теории и идеи. В частности – неокейнсианская.

Циклические колебания и инфляция вызываются изменениями в совокупных расходах и предложении денег и определяют активную стабилизационную политику с предпочтительным использованием инструментов бюджетно-налогового регулирования.

Следующая теория – *концепция предложения,* основанная на теории рациональных ожиданий. Она исходит из недостаточности од-

ной лишь финансовой и денежной политики, воздействующей на спрос и включающей механизм целенаправленного воздействия на предложение. Ставка делается на снижение издержек производства, что приводит к понижению инфляционных ожиданий предприятий и населения: тем самым инфляция преодолевается не за счет безработицы.

*Типичные меры по стимулированию предложения:*

- сокращение подоходных налогов, что снижает издержки производства;
- обучение дефицитным специальностям;
- воздействие на заработную плату;
- создание благоприятной атмосферы для предпринимательства, особенно инновационного.

Современные теории неоклассического направления выявили основные модели взаимодействия агентов рыночной экономики, сформировали т.н. микроэкономический анализ, сформулировали ряд критериев и принципов рационального поведения хозяйствующих агентов[1]. Исследования в рамках неокейнсианских моделей и неоклассических теорий выявили недостаточность распределительной (аллокационной) функции рынка, в т.ч.:

- в вопросах удовлетворения потребностей в общественных благах;
- устранения побочных “эффектов” экономической деятельности государства и хозяйствующих субъектов;
- существования барьеров для свободного перелива капиталов;
- формирования новых механизмов (стабилизаторов), обеспечивающих оптимальность развития экономики (критерий эффективности Портера);
- информационного обслуживания участников экономических процессов.

Некоторые из этих положений следует пояснить. Любое вмешательство государства в экономику всегда связано с определенными затратами. К ним относятся, во-первых, административные издержи по организации и осуществлению регулирования и, во-вторых, “побочные эффекты” отрицательного свойства, причина возникновения которых состоит в том, что рынок представляет собой ограниченную систему, все агенты которой находятся в отношениях собственности[2].

---

[1] Пошехонов В.А. Государство и экономика: Учеб. пособие / В.А.Пошехонов. – СПб.: СПбГУ, 1998. – С.12.

[2] Государственное регулирование экономики:Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Петрова. – СПб.: Знание, 1999. – Ч.1. – С.12.

Любое государственное вмешательство, какой бы характер оно ни носило, изменяет условия взаимодействия на данном рынке для всех участников: покупателей и продавцов, производителей и потребителей, оказывая влияние на ранее принятые ими решения. Сумма связанных с этим затрат и административных издержек по осуществлению регулирования и есть та величина, с которой в каждом конкретном случае необходимо сравнивать полученный выигрыш. В связи с этим эффективность принимаемых мер государственного вмешательства определяется целесообразностью и полезностью для всех участников рынка, что на практике не всегда учитывается.

Анализ моделей и концепции государственного регулирования позволяет сделать вывод о том, что ни одна теория не может работать бесконечно, поскольку является объективной лишь для определенного этапа развития. Таким образом, в каждом конкретном случае необходимо производить выбор соответствующих методов и стратегических альтернатив государственного регулирования в зависимости от этапов развития экономик стран, от обстановки, условий и масштабов решаемых задач.

### *§3. Объективные предпосылки государственного экономического регулирования*

Как показывает исторический опыт, государство всегда играло определенную роль в экономике. Так, XX в. охарактеризовался значительным ростом роли государства в экономике всех стран мира. Это связано не только с появлением государств с централизованно планируемой экономикой, но и с ростом масштабов и усложнением процессов и связей в рыночной экономике, характерной для большинства стран.

К объективным причинам включения государства в экономическое регулирование необходимо отнести следующие:

1. Невозможность успешного функционирования экономики вне определенности ее территориального пространства. Интересы предпринимателей и любых хозяйствующих субъектов реализуются через конечное потребление, которое привязано к социальной среде, имеющей определенную территориальную организацию. Именно государство обеспечивает целостность территориального пространства хозяйствования и защищает положение хозяйствующих субъектов на мировом рынке.

2. Необходимость формирования интересов населения в целом, рассчитанных на долгосрочную перспективу. При этом субъекты

бизнеса должны уважать и считаться с общенациональными целями и интересами.

3. Создание и поддержание баланса экономических интересов в стране для обеспечения устойчивости общества и его развития. Если государство в лице определенных структур власти подчиняется социально-экономическим целям какой-либо группы в стране и сращивается с этим слоем, то это приводит к социальным потрясениям.

4. Поступательное развитие производительных сил страны предполагает определенность институционального целеполагания и корректировки диспропорций, возникающих между фазами воспроизводства (производство – распределение – обмен – потребление), между спросом и предложением.

5. Для осуществления экономических взаимодействий на рынке необходимо создание развитой инфраструктуры, а это под силу только государству.

6. Совершенствование институциональной среды для обеспечения устойчивости хозяйства, включающей в себя юридическую базу, институты права, систему информации, консалтинга и экспертизы, профессиональный аппарат управления.

7. Наличие в обществе “провалов рынка”, т.е. зон, где рыночный механизм не “срабатывает” и нужен механизм, дополняющий естественные процессы. Выделяют две группы зон: зоны “вынужденной монополии”, где конкуренции не может быть в силу специфики отрасли; социальная сфера, где частное предпринимательство может иметь место, но под определенным контролем государственных учреждений (образование, здравоохранение).

8. Наличие сбоев в механизме функционирования рыночного хозяйства:

- нарушение народнохозяйственного равновесия, кризисы;
- безработица, ухудшение окружающей среды;
- подрыв конкуренции и социальные возмущения;
- невозможность рыночной экономики обеспечить территориальные пропорции размещения производства, инвестиций, дохода и занятости.

9. Необходимость поиска более эффективных вариантов (помимо рыночных) в удовлетворении потребностей в общественных благах. Общественные блага – услуги, оказываемые государством в лице соответствующих органов власти всем жителям страны и финансируемые за счет налогов. Государство оплачивает эти услуги за счет бюджета и предоставляет их бесплатно в равной степени всем жите-

лям страны. Задача государственного регулирования в данной сфере – ограничение действия принципа отказа. Его суть заключается в том, что товары и услуги становятся недоступными потребителю, если он не в состоянии заплатить за них рыночную цену. Поэтому государство в интересах всего населения исключает общественные блага из сферы действия рыночных отношений. Общественные блага имеют следующие общие признаки: общедоступность, неконфликтность пользования, неделимость благ.

10. Выравнивание внешних эффектов, связанное с неспособностью рыночного хозяйства в определенных ситуациях решать задачи развития всей экономики и ее составляющих. Для этого необходимо превратить внешние издержки во внутренние, а государство должно принять специальные меры (в виде ограничений, запретов, дополнительных сборов), цель которых – заставить производителя учитывать и оплачивать все возникающие в связи с его деятельностью нехозяйственные затраты.

*Сферы государственного вмешательства в экономику:*

- поддержка конкуренции;
- экономические циклы (обеспечение общеэкономической стабильности);
- кризисы на микроуровне;
- малообеспеченные и социально незащищенные группы населения, т.е. сфера социальной обеспеченности.

Как уже отмечалось, стратегические цели, на которые направляется государственное регулирование, зависят на каждом историческом этапе развития общества от целого ряда обстоятельств, важнейшими среди которых являются:

- уровень развитости экономики, ее современная и перспективная структура;
- мера включения национальной экономики в международное разделение труда;
- существующий тип производственных отношений;
- доля государственного сектора экономики.

Общепринято различать пять основных типов экономических систем (см. рис.1). Как правило, с этими типами экономических систем теория увязывает конкретный набор регулирующих мер государства, включая тип макроэкономического планирования, условия функционирования социально-экономических отношений и специфику механизма управления национальной экономикой.

| Типы экономических систем | 1. Неразвитая рыночная экономика |
|---|---|
| | 2. Рыночная экономика свободной конкуренции (чистый капитализм) |
| | 3. Государственно-распределительная (административно-командная) экономика |
| | 4. Развитая форма рыночной экономики (государственно-монополистический капитализм) |
| | 5. Экономика переходного периода |

*Рис.1. Основные типы экономических систем*

Исследования, проведенные в последние годы, свидетельствуют о глобальном возрастании роли государства в экономической жизни общества. Примером такого исследования является доклад Всемирного банка о роли государства в изменяющейся экономике[3]. В этом докладе подчеркивается, что деятельность государства призвана обеспечить устойчивое и всеохватывающее развитие общества, однако российские экономические реформы начала 90-х гг. XX в., продолжающиеся по настоящее время, вызвали к жизни большое количество не совсем верных экономических суждений и оценок путей развития российской экономики. Познание сути переходной экономики начинается несколько позже ее формирования, однако практика реформирования нуждается в теоретическом обосновании. Пример России свидетельствует о том, что если реформирование экономики осуществляется главным образом методом проб и ошибок, то оно порождает высокую степень социальной напряженности в обществе, дискредитирует принципы рыночной экономики и вызывает волну контрреформаторских настроений.

В настоящее время в экономической теории сформировались основные альтернативные концепции переходной экономики: градуалистская и радикальная.

Градуалистская концепция предполагает переход к рынку в условиях мощного государственного протекционизма, преимущественно закрытой экономики. Согласно данной концепции, формирование рынка происходит постепенно под контролем государства, которое определяет, в какой мере давать простор развитию рыночных связей

[3] Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С.4–34.

экономических агентов, а в какой, наоборот, сдерживать их развитие, вступая на путь интервенционизма и вытеснения их интенсивным государственным регулированием.

Радикальная концепция исходит из иного понимания роли государства. Не отвергая общепризнанные в экономической науке функции государственной власти, она ориентируется на минимизацию непосредственного участия в тех сферах, где рынок работает наиболее эффективно, а присутствие государства ведет лишь к растратам ресурсов, разрастанию бюрократии, развертыванию лоббизма и коррупции.

В связи с этим особое значение приобретает исследование вопроса о роли государства в процессе перехода к смешанной экономике и соотношении плана и рынка в условиях России.

В последние годы в отечественной науке четко выделились две крайние позиции:

а) умаление роли государства в развитии экономических процессов;

б) рассмотрение государства как “всеобщего провидца и кормильца”.

Между этими диаметрально противоположными позициями лежит весь спектр теоретических подходов к государственному регулированию экономики. Задача экономической науки заключается в том, чтобы определить направление вектора государственного вмешательства, оценить характер и масштабы вмешательства государства в экономические процессы и как крупного собственника, и как выразителя национальных интересов.

Большинство отечественных исследователей на сегодняшний день поддерживают идею неразрывности государства и экономики (В.И. Кушлин, В.П. Колосов, Ю.М. Осипов, Ю.М. Швырков, Ю.В. Яковец). В их понимании государственная власть, государственный порядок и государственная инициатива абсолютно необходимы для экономики, как необходимы для нее государственное пространство, государственные границы и государственный хозяйственный центр. С момента возникновения государства для развития экономики в той или иной форме являются необходимыми государственная собственность, государственное перераспределение ресурсов, капиталов, доходов, государственная институциональная деятельность и государственное регулирование хозяйственной сферы.

Бытовавший последние несколько лет в России тезис о необходимости полного ухода государства из экономики в настоящее время

не разделяется даже серьезными теоретиками либерального направления. Предметом анализа и рассмотрения может являться лишь степень влияния государства на ход экономических процессов. Причем определенное сужение сферы и масштабов его воздействия может иметь место только тогда, когда требуется скорректировать меры огосударствления экономической жизни в сторону его уменьшения или разрушить малоэффективную форму государственности.

Вместе с тем, как показывает исторический опыт, процесс создания и поддержания нормальных условий жизнедеятельности общества связан с активизацией роли государства. Структурные преобразования в экономике и повышение ее эффективности и конкурентоспособности сопряжены с конструктивной и направляющей деятельностью государства. Экономическая теория доказывает, а экономическая практика свидетельствует, что как самоорганизация экономики, так и ее субъективно-волевая организация присущи мировому хозяйству, являясь его законами.

Выявление причин необходимости государственного регулирования экономики предопределяет факторы, обусловливающие необходимость данного регулирования.

Эти факторы многообразны, но их можно сгруппировать на основании определенного критерия, связанного с разрешением тех или иных экономических проблем:

Таблица 1

*Содержание факторов, обуславливающих необходимость государственного регулирования экономики (ГРЭ)*

| Группа факторов | Содержание факторов |
|---|---|
| 1 | 2 |
| Факторы, связанные с разрешением проблем рыночного сектора экономики, сглаживанием отрицательных эффектов рыночного механизма | 1. Ограничение стихийности рыночных процессов.<br>2. Обеспечение эффективного совокупного спроса, рыночной конъюнктуры.<br>3. Обеспечение производства общественных товаров, общественных потребностей и нужд.<br>4. Поддержка конкурентности, открытости рынка.<br>5. Усиление конкурентности на мировом рынке |

| 1 | 2 |
|---|---|
| Факторы, обеспечивающие экономическую стабильность, процесс расширенного производства | 1. Создание общих условий развития экономики, обеспечение экономической эффективности функционирования совокупного капитала, необходимость определения “правил игры” хозяйствующих субъектов.<br>2. Обеспечение антициклического развития экономики.<br>3. Стимулирование экономического роста.<br>4. Формирование оптимальной структуры народного хозяйства.<br>5. Поддержка макроэкономического равновесия.<br>6. Обеспечение эффективного управления государственным сектором экономики.<br>7. Регулирование денежного обращения.<br>8. Содействие развитию науки и научно-техническому прогрессу |
| Факторы, связанные с решением социальных проблем | 1. Обеспечение рационального перераспределения доходов.<br>2. Обеспечение экономической основы социальной стабильности, сокращение социальной напряженности.<br>3. Обеспечение полной занятости населения.<br>4. Формирование условий расширенного воспроизводства рабочей силы, проявление интеллектуальных способностей человека (развитие здравоохранения, образования) и т.д. |

Данная классификация факторов, обусловливающих необходимость ГРЭ, является условной, т.к. все три группы факторов взаимосвязаны между собой. Например, создание государством благоприятных условий для стабильного развития экономики, несомненно, способствует преодолению негативных черт рыночного механизма и решению социальных проблем. Решение проблемы занятости способствует обеспечению положительной динамики процесса воспроизводства и т.д.

## Глава 2. Государственное регулирование экономики переходного периода

### *§1. Содержание и особенности экономики переходного типа*

Построение модели рыночной экономики в Российской Федерации – вопрос сложный и многогранный, поскольку рыночная экономика имеет множество моделей и модификаций, и в каждой из них есть своя специфика. Идеальной рыночной модели без кризисов и спадов в теории и истории не существует.

Главной чертой экономических преобразований в развитых странах мира в последней четверти XX в. является трансформация позднеиндустриальной экономики в экономику постиндустриального типа.

*Экономика индустриального типа* сложилась в конце XVIII – I половине XIX в. в Англии, а затем и в других развитых странах в результате промышленного переворота. Основные черты экономики индустриального типа:

- ведущая роль промышленности как основного двигателя экономического роста, что привело к значительному ускорению его темпов;
- господство капиталистических экономических отношений, частнокапиталистического уклада во всех отраслях экономики;
- распространение рыночного механизма на все сферы хозяйственной деятельности, формирование национальных, а затем и мирового рынков;
- вступление в силу механизма цикличной динамики и периодических экономических кризисов;
- выработка тонких и сложных механизмов рыночного саморегулирования при минимизации вмешательства государства непосредственно в процесс капиталистического воспроизводства;
- усиление неравномерности в экономическом развитии разных стран, нарастание разрыва между богатыми и бедными странами, эксплуатация развитыми державами колониальных и полуколониальных стран.

Об изменениях доли разных стран в мировом промышленном продукте и в уровне экономического развития за полтора столетия можно судить по данным табл.2.

Таблица 2

*Динамика промышленного развития в индустриальной экономике*[1]

| Страны | Доля на мировом промышленном производстве, % | | | | Уровень индустриального развития на душу населения, % (Великобритания 1900 г. = 100%) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1750 г. | 1800 г. | 1860 г. | 1900 г. | 1750 г. | 1800 г. | 1860 г. | 1900 г. |
| Европа в целом | 23,2 | 28,1 | 53,2 | 62,0 | 8 | 8 | 16 | 35 |
| Великобритания | 1,9 | 4,3 | 19,9 | 18,5 | 10 | 16 | 64 | 100 |
| Франция | 4,0 | 4,2 | 7,9 | 6,8 | 9 | 9 | 20 | 39 |
| Германия | 2,9 | 3,5 | 4,9 | 13,2 | 8 | 8 | 15 | 52 |
| Италия | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 8 | 8 | 10 | 17 |
| Австро-Венгрия | 2,9 | 3,2 | 4,2 | 4,7 | 7 | 7 | 11 | 23 |
| Россия | 5,0 | 5,6 | 7,0 | 8,8 | 6 | 6 | 8 | 15 |
| США | 0,1 | 0,8 | 7,2 | 23,6 | 4 | 9 | 21 | 69 |
| Япония | 3,8 | 3,5 | 2,6 | 2,4 | 7 | 7 | 7 | 12 |
| Третий мир | 73,0 | 67,7 | 36,6 | 11,0 | 7 | 6 | 4 | 2 |
| Китай | 32,8 | 33,3 | 19,7 | 6,2 | 8 | 6 | 4 | 3 |
| Индия | 24,5 | 19,7 | 8,6 | 1,7 | 7 | 6 | 3 | 1 |

[4] Яковец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы / Ю.В. Яковец. – М.: Наука, 1999. – С.405–406.

Рост промышленной мощи индустриальных стран Западной Европы и США (с 23,3% мирового промышленного производства в 1750 г. до 85,6% в 1900 г.) был достигнут за счет разрушения и вытеснения промышленного потенциала стран третьего мира, прежде всего Китая и Индии (доля которых упала с 57,3 до 7,9%).

*Позднеиндустриальная экономика* сформировалась в XX в. как результат вступления в заключительную фазу индустриального цивилизационного цикла, резкого обострения противоречий индустриального общества, что выразилось в двух мировых войнах, мировом экономическом кризисе 1929–1933 гг. Позднеиндустриальная экономика сформировалась в двух вариантах: государственно-монополистическом (в либеральной форме – в США, Великобритании, Франции и других странах; в тоталитарно-милитаристской форме – в фашистских Германии, Италии, в милитаристской Японии) и государственно-социалистическом (в СССР и других странах, вступивших на путь строительства социализма).

*Отличительные черты позднеиндустриальной экономики:*

- высокий уровень концентрации производства в ведущих отраслях, создание индустриальных гигантов и крупных производств, ориентированных на мировые рынки;
- высокий уровень монополизации собственности, создание транснациозональных компаний, оперирующих в глобальных масштабах;
- доминирующая роль государства в регулировании экономики – в виде сращивания верхушки монополий и ТНК с госаппаратом, госрегулирования по кейнсианским “рецептам” либо в виде всеобъемлющего государственно-планового хозяйства социалистического варианта;
- выработка механизмов обеспечения занятости и социальной компенсации для беднейших слоев населения с использованием государства как инструмента перераспределения на эти цели части доходов;
- милитаризация экономики и создание мощного военно-промышленного сектора, в котором концентрировалась подавляющая часть научно-технических ресурсов, значительная часть квалифицированного труда и финансовых ресурсов (исключением стала послевоенная Япония);
- углубление международного разделения труда и создание обширных интеграционных группировок (ЕЭС, СЭВ, др.).

Позднеиндустриальная экономика ненадолго достигла пика своего развития во второй половине 50-х – I пол. 60-х гг. XX в. Но

с конца 60-х гг. стали все более ощутимыми присущие ей противоречия, которые проявились в глобальных экономическом, энергетическом и экологическом кризисах 1973–1975 гг., а затем в более смягченной форме в кризисах нач. 80-х и нач. 90-х гг. Тем самым был открыт путь к формированию экономики постиндустриального типа, отдельные черты которой все более отчетливо проступают в тенденциях динамики ряда развитых стран. Хотя время преобладания этой экономики скорее всего придет лишь в 10–20-е гг. XXI в., уже сейчас можно наметить некоторые ее черты[5].

В экономике *переходного типа* сочетаются и интегрируются элементы индустриальной и постиндустриальной экономик, с постепенным наращиванием роли последней. Для переходной экономики характерны следующие основные черты:

- кризисное состояние экономики, падение темпов роста производства или экономический спад, рост безработицы и цен, неустойчивость финансово-кредитных отношений, снижение эффективности производства и падение уровня жизни населения;
- усиление неустойчивости экономики посредством перехода от одного состояния к другому за короткий промежуток времени (раньше – десятилетия, теперь годы, месяцы), в течение которого невозможно приспособление государства и иных субъектов экономической деятельности;
- изменение положения стран в мировой экономике, их доли на мировом рынке посредством ускорения темпов международной миграции капитала и труда.

### *§2. Этапы экономической реформы Российской Федерации*

Государственное регулирование экономики ставит своей целью создание такой хозяйственной системы, которая ориентируется на выбор наиболее эффективных вариантов использования имеющихся факторов производства.

С 1 января 1992 г., Россия официально перешла к проведению рыночных реформ.

Через призму государственного регулирования экономики – осуществляемые в стране реформы ведут к изменению характера участия государства в хозяйственной деятельности, сокращению доли госу-

---

[5] Яковец Ю.В. История цивилизаций: Учеб. пособие / Ю.В. Яковец. – 2-е изд. – М.: Владос, 1997. – С.295–301.

дарственной собственности, созданию экономических условий, обеспечивающих высокую деловую активность, повышающих роль граждан и организаций в принятии хозяйственных решений.

В России реформы 90-х гг. XX в. можно разделить на **следующие этапы:**

***I этап (1990–1991)*** – выбор путей реформ и их подготовка.

***II этап (1992–1994)*** – реформы либерального типа, использование стратегии свободного рынка.

*Ее положительными итогами являются:*

- развитие малого бизнеса;
- вовлечение населения в хозяйственную жизнь путем развития его экономической самостоятельности;
- появление многочисленных владельцев коммерческих предприятий, сферы обслуживания, челночного бизнеса.

*Негативные итоги следующие:*

- повышение экономической активности некоторых групп населения перекрывается ростом числа незанятых;
- разрушение СССР и сложившихся организационных структур управления в результате приватизации и либерализации привело к появлению многочисленных посредников;
- был утерян принцип адресности распределения производственных ресурсов, все большая доля стратегических ресурсов уходила за рубеж, а экспортная выручка оседала на счетах заграничных банков;
- либерализация цен привела к созданию “коллективного эгоизма” трудовых коллективов предприятий, что привело к возможности акционирования собственности предприятия узким кругом административных лиц;
- приватизация не привела в действие одну из закономерностей рыночного хозяйства – заинтересованность предприятия в его развитии (расширение, обновление фондов и т.д.);
- нарушение со стороны предпринимателей условий труда (ненормированные рабочие дни, использование работников на непрофильных работах, принятие работников без трудового договора и т.д.).

***III этап (1994–1997)*** – продвижение по пути финансовой стабилизации.

В этот период в государственном управлении стала широко использоваться идея корпоративного капитала, основой которого должны были стать финансово-промышленные корпорации. Это была попытка ввести организующий элемент в функционирование рынка, но

акционирование предприятий привело к тому, что собственность на крупных предприятиях перешла к узкому слою администрации. Одновременно разгосударствление собственности стало осуществляться через аукционы и конкурсы, что, с одной стороны, создавало видимость справедливости приватизации, а с другой – позволило выводить из игры маломощных потенциальных инвесторов.

*Положительные итоги:*

- корпоративный капитал стал стремиться к сотрудничеству с компаниями развитых стран.

*Негативные итоги:*

- не произошло оживления инвестиционных процессов;
- значительная часть выручки оседала в иностранных банках;
- не произошло заметных сдвигов в научно-техническом прогрессе;
- наблюдались большие потери профессиональных кадров;
- не выполнялись тарифные соглашения правительства с отраслевыми профсоюзами;
- возрос уровень безработицы.

***IV этап (1998–1999)*** – финансовый кризис и пути преодоления его последствий.

Причины, повлекшие экономический кризис:

- в России была определена либерально-монетаристская модель реформ, которая не могла быть применена в реальности;
- макроэкономические причины: низкое падение платежеспособного спроса;
- массовый отток финансовых ресурсов за рубеж;
- приватизация крупных предприятий.

Итоги кризиса:

- дефолт по государственному долгу;
- четырехкратная девальвация рубля;
- повышение инфляции;
- снижение реальных доходов населения на 30%.

Последствия кризиса привели к необходимости использования стратегии смешанной экономики с сильным государственным регулированием (дуалистическая экономика).

***V этап (2000–2002)*** – финансовая стабилизация в условиях преодоления последствий кризиса.

В данный период среднегодовые значения макроэкономических показателей оказались наиболее успешными в развитии экономики

России за весь период трансформации. Это объясняется следующими обстоятельствами:

в докризисный период развитие экономики шло с опорой на внешние займы, реальный сектор находился в стадии спада, в структуре ВВП возрос сектор услуг, а укрепление курса рубля приводило к ухудшению платежного баланса.

В послекризисный анализируемый период развитие экономики опиралось и опирается на внутренние источники, производство и инвестиции находились в стадии роста. Структура производства ВВП характеризуется опережающим ростом товара. Достигнут профицит по консолидированному бюджету и платежному балансу, но до сих пор по объему ВВП не достигнут докризисный уровень.

Таким образом, в течение данного этапа придать экономике устойчивую динамику роста не удалось.

***Новый этап экономических реформ*** должен реализовать переход от идеологических и политических целей и критериев к приоритету целей и критериев социально-экономической эффективности.

На период до 2016 г. целью социально-экономической стратегии является создание экономических, социальных и институциональных условий для радикального поворота в сторону роста доходов населения, повышения его платежеспособного спроса, масштабов сбережений; создание достойных условий жизни и среды обитания в процессе развития отечественного производства и внутрироссийского рынка.

**Важнейшими задачами нового этапа рыночных реформ являются**:

- создание определенной системы институтов, правил хозяйствования, юридических законов и кодексов поведения субъектов рынка и самого государства в экономике;

- преодоление застоя в инвестициональных преобразованиях, т.е. переход от преимущественно административных решений либерализации экономики к определенному сбалансированному сочетанию общих закономерностей рынка с особенностями страны и с консолидацией всех интересов общества;

- смена приоритетов экономической политики. В последние годы она была сосредоточена на либерализации хозяйствования и достижении финансовой стабилизации, т.е. подавлении инфляции путем жесткой денежно-кредитной политики, поддержки курса рубля, преодолении бюджетного дефицита путем увеличения налогов, внутренних и внешних долгов и сокращении государственных расходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что эффективной социально-ориентированной рыночной экономики без регулирующей роли государства быть не может, а на этапе реформирования государство должно быть более активным, чем в условиях отлаженной экономики.

### *§3. Суть реформации и система управления при моноцентрической и полицентрической моделях*

Суть реформирования заключается в том, что осуществляется переход от моноцентрической системы управления к полицентрической.

***Моноцентрическая система управления*** *– система управления, при которой государство берет на себя все права и обязанности по производству и распределению товаров и услуг.* При этом осуществляется линейная система управления (ответственность по вертикали) (рис.2).

*Рис.2. Моноцентрическая система управления (на примере СССР)*

***Полицентрическая система управления*** *– система управления, при которой права и обязанности по производству и распределению товаров и услуг берут на себя субъекты рыночных отношений, а государство создает условия для их функционирования* (плановодоговорные отношения, ответственность – по горизонтали) (рис.3).

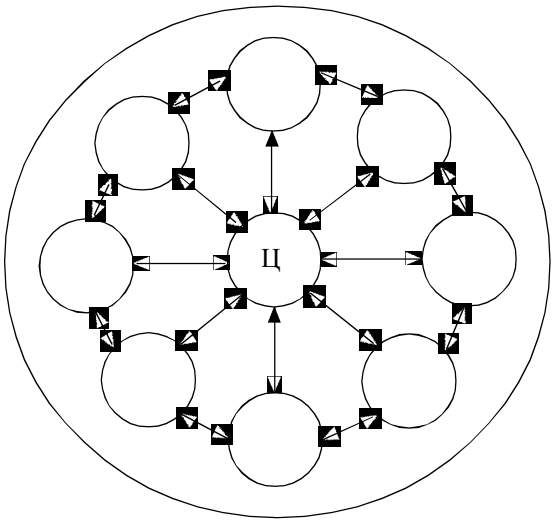



*Рис.3. Полицентрическая система управления*

***"Шоковая терапия"*** *– радикальная стратегия государства, применяющаяся при принятии решения об изменении своей политики в зависимости от стабилизаторов* (приватизация, либерализация цен, отмена валютного контроля и т.д.). Автором данной стратегии является Дж. Сакс.

*Зарубежный опыт перевода экономики на "рыночные" рельсы включает следующие направления:*

- антимонопольные меры и приватизация;
- прекращение финансирования убыточных предприятий и поощрение конкуренции;
- сокращение государственных расходов;
- накопление товарной массы;
- либерализация цен;
- сокращение эмиссии.

В Российской Федерации была принята программа быстрого и радикального перехода от экономики государственного типа к рыночной экономике – "Шоковая терапия".

*Стабилизаторами в данной стратегии были выбраны:*

- приватизация;
- либерализация цен;
- антимонопольная политика.

При этом решались следующие задачи:

- ликвидация излишней денежной суммы, накопленной в стране;
- ограничение денежной эмиссии размерами, необходимыми для здорового развития экономики.

*Итоги "Шоковой терапии":*

1. Применение методов "Шоковой терапии" нанесло удар по производительным силам и возможностям капитала. Несмотря на приватизацию и формирование товаропроизводителей, мы не получили ни эффективной конкуренции, ни рыночного равновесия, а также не возросли инвестиционные возможности государства.

2. В основном были использованы директивные методы формирования рыночной экономики, а не индикативные. Государство оказалось неспособным в короткие сроки создать новый правовой механизм, сформировать рыночную инфраструктуру, создать механизм экономического федерализма. Директивное формирование рыночной экономики без учета возможной адаптации к рынку частных предприятий, населения, систем управления ослабило экономическую и доходную базу государства и породило сложные противоречия и диспропорции.

Таким образом, проведение рыночных преобразований по устаревшей модели саморегулирования рынка и с применением методов "шоковой терапии" привело к формированию в нашей стране кланово-корпоративной структуры экономики, в рамках которой преобладают механизмы корпоративного, или монополистического, регулирования. Вследствие этого необходимо провести корректировку отечественной концепции перехода к рыночным отношениям, которая учитывала бы специфику российской экономики. В связи с этим первостепенное значение приобретает переосмысление роли государства в обеспечении эффективного функционирования национальной экономики.

Следовательно, концепция вытеснения государства из сферы экономики и ослабления его регулирующей роли не соответствует глобальным мировым тенденциям и не отвечает реальной обстановке в России. Однако надо помнить, что масштабы государственного регулирования, его конкретные формы и методы существенно различаются в разных странах. Вследствие этого не представляется возможным найти уже готовые рецепты и схемы. В этом смысле недопустима как переоценка роли государства, так и абсолютизация рынка.

## Глава 3. Сущность, цели, субъекты и объекты государственного регулирования экономики

### *§1. Понятие и сущность государственного регулирования экономики*

Раскрывая содержание понятия “государственное регулирование экономики”, необходимо прежде всего уточнить соотношение понятий “государственная экономическая политика” и “государственное регулирование экономики”.

***Государственная экономическая политика*** *– совокупность мер, направленных на упорядочение, корректировку и поддержание социально-экономических процессов развития общества, обеспечивающих экономический рост и необходимый уровень благосостояния населения.*

При этом необходимо учитывать *ряд принципиальных положений:*

- опыт промышленно развитых стран мира свидетельствует о том, что эффективность государственной экономической политики тем выше, чем в большей степени она учитывает специфические особенности страны;

- государственная экономическая политика может рассматриваться в качестве решающего средства поддержания политического курса страны.

Государственную экономическую политику следует рассматривать как механизм, координирующий использование инструментов регулирования в конкретный период для достижения национальных интересов. В составе этой политики можно выделить два основных аспекта: теоретический и практический.

*Теоретический аспект государственной экономической политики* предполагает систематическое научное исследование методов, действий и мероприятий, нацеленных на обеспечение и поддержание наиболее эффективного развития национальной экономики, а также формирование экономического мышления.

*Практический аспект государственной экономической политики* связан с разработкой системы конкретных мер по реализации государственного регулирования экономики.

Понятие **“государственное регулирование экономики”** было привнесено в науку благодаря ученым-экономистам, которые отделили экономическую теорию от экономической политики (Л.Смит, Дж. Милль, К.-Х. Рау, Дж.М. Кейнс и др.).

Современный экономический словарь приводит **два основных определения понятия** "государственное рсгулирование экономики"[6]:

1. Государственное регулирование экономики – это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения нормальных условий для функционирования рыночного механизма, решения экологических и социальных проблем.

2. Государственное регулирование экономики представляет собой целенаправленный процесс, обеспечивающий поддержание или изменение экономических явлений и их связей.

Мы поддерживаем точку зрения Л.Г. Ходова[7] и сформулируем определение государственного регулирования экономики следующим образом:

***Государственное регулирование экономики (ГРЭ)*** *– это система типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.*

Более коротко можно сказать, что ГРЭ – это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру в целях обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма.

ГРЭ – сложный процесс, включающий в себя процедуру разработки экономической политики, обоснования ее положений, выбора средств и методов ее проведения.

Теоретически понятие государственной экономической политики шире понятия "государственное регулирование экономики", т.к. политика может основываться и на принципе невмешательства государства в экономическую жизнь. Но в современных условиях невмешательство государства немыслимо, и поэтому данные термины рассматриваются часто как идентичные.

**По объекту воздействия**, ГРЭ означает деятельность по регулированию трех взаимосвязанных частей воспроизводственного процесса:

- регулирование ресурсов;

---

[6] Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азримяна. – 2-е изд., доп и перераб. – М.: Институт новой экономики, 1997.

[7] Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики / Л.Г. Ходов. – М., 1997.

- регулирование производства;
- регулирование финансов.

Содержание ГРЭ определяется целями, стоящими перед государственными органами, средствами и инструментами, которыми располагает государство при проведении экономической политики.

В условиях рыночных отношений оно включает:

- информирование участников рынка о состоянии экономики страны и перспективах ее развития,
- обоснование важнейших пунктов экономической политики, которую намерены проводить государственные органы в рамках данного этапа развития экономики,
- мероприятия по развитию государственного сектора экономики.

### *§2. Объекты государственного регулирования экономики*

Содержание термина "регулирование" предполагает наличие двух обязательных сторон: субъектов, осуществляющих целенаправленное воздействие, и объектов, которые ему подвергаются.

***Объекты государственного регулирования*** *– это первичные звенья сферы производства и услуг, отрасли, регионы, социально-экономические процессы, т.е. то, на что направлено внимание государственных органов для обеспечения условий эффективного функционирования национальной экономики*[8].

Соответственно объекты государственного регулирования – это условия, процессы, отношения, элементы и секторы национальной экономики, функционирование которых недостаточно обеспечивается рыночным механизмом. Это общехозяйственные процессы (экономический цикл, денежное обращение, занятость, инвестиции, цены), крупные секторы экономики (оборонная промышленность, сельское хозяйство, банковская сфера, производственная инфраструктура), отдельные крупные корпорации, комплексное развитие регионов страны.

Кроме того, в качестве объектов выступают такие отдельные явления, как стабилизация экономического развития, преодоление кризисных явлений в экономике, борьба с инфляцией и др.

---

[8] Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.И. Кушлина, Н.А. Волгина. – М., 2000. – С.235.

Основными объектами, на которые направлено воздействие государства в сфере экономики являются:

- процессы разгосударствления, приватизации, демонополизации;
- структура форм собственности;
- социальная, отраслевая, секторальная, региональная и воспроизводственная структуры народного хозяйства;
- экономический цикл, процесс воспроизводства;
- государственный сектор экономики;
- условия и источники накопления капитала;
- денежное обращение;
- цены, антиинфляционные процессы;
- конкурентная среда;
- предпринимательство;
- инвестиции;
- социальная сфера, трудовые отношения, механизм защиты населения;
- занятость, кадры;
- платежный баланс;
- внешнеэкономическая деятельность страны;
- окружающая среда.

Перечень объектов государственного регулирования свидетельствует о том, что они охватывают различные сферы жизни общества, как на микро-, так и на макроуровне, включая международные экономические отношения.

Определяя объекты воздействия, государство формулирует **цели**, подлежащие достижению. Множество объектов воздействия обусловливают множество целей.

Совокупность целей представляет собой определенную систему, включающую основную, генеральную цель, а также конкретные цели, связанные с реализацией того или иного экономического, социального процесса и способствующие достижению главной цели. Взаимообусловленная совокупность главной и конкретных целей получила название “дерево целей”.

Основной, генеральной целью государственного регулирования экономики является обеспечение социально-экономической стабильности в обществе, укрепление существующего строя, адаптация его к изменяющимся условиям, формирование стартовых условий и потенциала экономического роста, посредством которого повышается уровень благосостояния народа.

“Дерево целей” видоизменяется в зависимости от конкретных проблем, стоящих перед страной. Конкретные цели можно сгруппировать по блокам, определяющим достижение наиболее общих целей.

“Дерево целей” государственного регулирования экономики можно представить следующим образом[9]:

I. Обеспечение экономической стабильности, выравнивание долгосрочных циклических и краткосрочных конъюнктурных колебаний:

- регулирование отраслевой и региональной структуры национальной экономики;
- обеспечение экономического роста;
- поддержка устойчивости национальной валюты;
- обеспечение полной занятости;
- внешнеэкономическое равновесие;

II. Обеспечение рамочных условий функционирования народного хозяйства:

- обеспечение территориальной целостности;
- обеспечение правовой основы функционирования экономики;
- поддержка внутреннего порядка.

III. Обеспечение социальной стабильности:

- социальная обеспеченность различных слоев населения;
- предоставление социальных услуг;
- обеспечение населения общественными благами.

IV. Координация хозяйственной деятельности:

- обеспечение информацией о конъюнктуре рынка, перспективах развития народного хозяйства;
- разработка мотивационного механизма, система санкций и поощрений.

V. Поддержка конкурентной среды:

- создание экономических, правовых условий, правил системы конкурентных отношений, защита конкурентной среды;
- борьба против недобросовестной конкуренции;
- борьба с монополизмом;
- поддержка мелкого и среднего предпринимательства.

VI. Управление государственным сектором экономики:

- управление государственными предприятиями;
- управление государственной собственностью (разведанными полезными ископаемыми, государственными ценными бумагами, па-

---

[9] Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.И. Кушлина, Н.А. Волгина. – М., 2000. – С.236.

кетами акций, государственными кредитными средствами и другим имуществом).

Цели бывают *количественными* (в абсолютном и относительном измерении) и *качественными*.

По времени, необходимому для достижения целей, они могут быть *ближними, краткосрочными, среднесрочными* и *долгосрочными*. Цели могут частично перекрывать друг друга. Часто одна цель не может быть достигнута, пока не выполнена другая, т.е. одна цель может быть предварительной по отношению к другой.

Конкретные частные цели могут служить опосредующими для достижения других целей. Одна цель может оказаться временно более важной и подчинить себе другие в зависимости от реальной хозяйственной ситуации и установленных правительством на данный период приоритетов целей.

Положение отдельных целей в "дереве целей" нестабильно и постоянно меняется в зависимости от конкретной хозяйственной ситуации, от экономических задач, выступающих на передний план.

Отдельные цели ГРЭ не только частично перекрывают друг друга или играют одна по отношению к другой опосредующую роль, но и вступают в другие отношения. Они могут быть гармоничными (взаимоспособствующими – это цели стимулирования экономического роста и повышения занятости); могут быть автономными – независимыми друг от друга (это цели развития региональной структуры); могут быть противоречивыми и взаимоисключающими, т.е. существует "конфликт" целей, когда достижение одной цели может произойти только в ущерб другой.

Оценка важности и ранжированности целей проводится в соответствии с важнейшими групповыми интересами, историческим опытом и является объектом политической борьбы.

Существует взаимоисключение целей, т.е. целей, которые не допускают компромисса между собой вообще. А достижение целей может привести как к положительным, так и отрицательным последствиям.

В Российской Федерации за последние годы реформ целевая сторона их проведения оставалась неясной по следующим причинам:

- нет четкой целевой ориентации экономических реформ;
- цели подменяются средствами их достижения;
- целевая направленность экономической политики неясна для населения.

### *§3. Субъекты государственного регулирования экономики*

В отечественной литературе под субъектами государственного регулирования экономики понимают, как правило, само государство. Однако такое понимание является весьма упрощенным.

Субъектами государственного регулирования экономики являются носители, выразители и исполнители хозяйственных интересов.

*Носители* – социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: по имущественному, по доходам, видам деятельности, профессиям, отраслевым и региональным интересам (наемные работники, фермеры, хозяева предприятий). Представители этих групп индивидуально выражают свои интересы в СМИ, на митингах, обращаясь с просьбами, пожеланиями в государственные учреждения.

*Выразители* – многочисленные союзы и ассоциации (союзы предпринимателей, фермеров, студентов, торговые палаты, профсоюзы). Формы влияния выразителей на органы государственного регулирования экономики следующие: консультации, меморандумы, рекомендации, советы. Политические партии выражают не только социально-экономические интересы, но и культурные, религиозные, политические, экологические и другие, выступающие основой партийных программ, которые в случае победы этой партии на выборах могут стать основой правительственной программы.

Исполнители хозяйствующих интересов проводят в жизнь программу государственной экономической политики. Исполнителями хозяйственных интересов являются органы всех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу, а также Центральный банк Российской Федерации.

Помимо этого, для осуществления государственной экономической политики создаются консультативные органы. Они формируются чаще всего центральными и местными властями вместе с заинтересованными союзами. Иногда эти органы принимают меры социально-экономического регулирования.

Государственное регулирование экономики образует определенную иерархически выстроенную систему, функционирующую на трех уровнях: федеральном, территориальном (региональном) и муниципальном (местном).

На федеральном уровне осуществляется разделение функций между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

**Законодательные (представительные) функции** в сфере государственного регулирования экономики реализуются Федеральным Собранием Российской Федерации, состоящим из двух палат: Совета Фе-

дерации и Государственной Думы. Федеральное Собрание Российской Федерации разрабатывает и принимает законодательные акты, которые являются механизмом управления экономикой. Государственная Дума Российской Федерации формирует комитеты и комиссии, образует Счетную палату, осуществляющую контроль за исполнением федерального бюджета.

Функции **исполнительной ветви власти** в сфере государственного регулирования экономики России реализуют следующие органы государственного управления:

I. *Правительство Российской Федерации* – высший коллегиальный орган исполнительной власти. Общая компетенция Правительства Российской Федерации определена Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации"[10].

В сфере экономического регулирования Правительство Российской Федерации реализует следующие основные полномочия:

- разрабатывает программы экономического развития;
- осуществляет регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства страны и свободу экономической деятельности;
- прогнозирует социально-экономическое развитие страны;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- вырабатывает государственную политику в сфере внешнеэкономического, финансово-инвестиционного сотрудничества.

Таким образом, Правительство Российской Федерации проводит государственную экономическую политику и осуществляет управление, координируя деятельность в экономической сфере федеральных органов исполнительной власти.

II. *Федеральные органы исполнительной власти* – многоуровневые системы, реализующие исполнительно-распорядительные функции. Исполнительная деятельность проявляется в том, что они выступают как непосредственные исполнители требований, содержащихся в актах органов законодательной власти, а также вышестоящих органов исполнительной власти и органов судебной власти. Распорядительная деятельность данных органов выражается в том, что они принимают меры путем издания своих собственных актов (распоряжений) и обеспечивают выполнение подчиненными им органами и орга-

---

[10] О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст.5712.

низациями данных требований. Вся их деятельность осуществляется в рамках, на основании и во исполнение законов.

Структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти регламентированы указами Президента Российской Федерации "О системе федеральных органов исполнительной власти"[11], "О структуре федеральных органов исполнительной власти"[12].

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы, передавать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализацию части своих полномочий.

Систему федеральных органов исполнительной власти составляют:

1. *Федеральные министерства.* Непосредственное участие в регулировании экономики и плановой работе принимают Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство имущественных отношений Российской Федерации и др.

2. *Государственные комитеты,* органы межотраслевого государственного управления, координирующие и контролирующие определенное направление (Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии, Государственный комитет Российской Федерации по статистике, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Государственный таможенный комитет Российской Федерации и др.).

3. *Федеральные комиссии России* – коллегиальные органы, являющиеся проводниками государственной экономической политики в специальном направлении (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации и др).

4. *Федеральные службы,* осуществляющие исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функ-

---

[11] См.: О системе федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 14.08.1996 № 1176 // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст.4081.

[12] См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 // Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 21. – Ст.2168.

ции непосредственно и через свои территориальные органы и представителей на соответствующих территориях (Федеральная служба земельного кадастра России, Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и др.).

5. *Российские агентства,* осуществляющие исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области специальных объектов государственного регулирования (Российское агентство по патентам и товарным знакам, Российское агентство по государственным резервам, Российское авиационно-космическое агентство и др.).

6. *Федеральные надзоры России* (Федеральный горный и промышленный надзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности).

*Иные федеральные органы исполнительной власти* – координирующие органы, создающиеся по мере необходимости, например, Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (утвержден Указом Президента Российской Федерации "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" от 01.11.2001 № 1263).

Судебная власть Российской Федерации самостоятельна, независима от законодательной и исполнительной властей, регулирование осуществляется через конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство.

### *§4. Функции государства в рыночной экономике*

При всем многообразии подходов к регулирующей роли государства в экономике можно назвать ряд основополагающих экономических функций государства:

- правовое обеспечение экономической деятельности;
- организация денежного обращения;
- производство т.н. общественных товаров и услуг, призванных удовлетворять коллективные потребности (дороги, коммуникации, иная инфраструктура);
- антимонопольное регулирование и развитие конкуренции; поддержка малого и среднего бизнеса;
- перераспределение доходов в обществе;

- поддержка оптимального уровня занятости: минимизация безработицы и издержек от нее;

- проведение региональной экономической и социальной политики, отвечающей интересам государства в целом и его конкретных территорий;

- реализация национальных интересов в мировой экономике, поддержка международной конкурентоспособности экономики Российской Федерации.

Перечисленные функции являются ориентиром, поскольку специфика исторического и национального развития России требует существенной адаптации механизма реализации данных функций для российских условий.

Данные функции воплощают в жизнь *формы* и *методы* регулирования, применяемые государством.

Таким образом, возникает объективная необходимость формулирования социально-экономических функций государства применительно к переходному состоянию нашего общества и экономики.

Выделяют функции системоформирующего, системоутверждающего, системовоспроизводящего характера.

***Системоформирующие функции*** – функции "запуска" качественно новой системы (модели) хозяйствования, вытекающие из потребности формирования новых условий для функционирования этой новой системы хозяйствования (разгосударствление, функции формирования конкурентной среды и пр.).

***Системоутверждающие функции*** также непосредственно связаны с формированием наиболее общих условий, однако уже вполне *достаточных* для эффективного функционирования формирующейся новой модели хозяйствования (например, поддержка предпринимательства как доминирующего института рыночной экономики).

***Системовоспроизводящие функции государства*** непосредственно связаны с формированием условий, *необходимых* и *достаточных* для устойчивого развития сформировавшейся системы в данной стране, а также с утверждением, упрочением и расширением ее поля в мировом экономическом пространстве.

Опыт развития мировой экономики показал, что разные страны в определенные периоды ориентировались в большей мере на те или иные функции государственного регулирования экономики в зависимости от исторического этапа, национальных традиций и интересов, осознания своих возможностей, необходимости их использования.

Успешная реализация государством указанных выше функций предполагает решение двух важнейших задач, носящих стратегический характер[13].

Первая задача предусматривает приведение функций государства в полное соответствие с его потенциалом, под которым следует понимать способность государства эффективно проводить свою политику.

Вторая задача связана с необходимостью повышения дееспособности государственных институтов, что предполагает:

- осуществление эффективной законотворческой и регламентирующей деятельности государства;
- обеспечение конкуренции в деятельности государственных органов;
- обеспечение эффективного взаимодействия граждан и государственных органов.

[13] Государственное регулирование экономики... – С.24.

## Глава 4. Инструменты государственного регулирования экономики

### *§1. Система методов государственного регулирования экономики*

Реализация функций и целей государственного регулирования экономики на практике обеспечивается с помощью различных методов (экономических приемов, форм и способов целесообразного действия). Опыт исторического развития свидетельствует о том, что спектр применяемых методов государственного регулирования экономики постоянно расширяется. Это обусловлено двумя основными причинами. Во-первых, постоянным ростом масштабов и усложнением структуры экономики как народнохозяйственного комплекса. Во-вторых, необходимостью реагирования на действия трудно предсказуемых факторов, оказывающих влияние на развитие национальной экономики. Причем само реагирование на изменение экономической ситуации должно быть по возможности опережающим. В связи с этим настоятельно необходимым становится *решение двух задач:* 1) нахождение наиболее удачных и разумных комбинаций применяемых методов воздействия, соответствующих специфике регулируемых сфер национальной экономики; 2) учет возможных негативных последствий в сопряженных сферах экономики.

Отдельные инструменты государственной экономической политики могут употребляться для разных целей, в разных сочетаниях и с разной степенью интенсивности. В зависимости от характера целей будет меняться роль того или иного инструмента в арсенале средств государственного регулирования в определенный период. При выборе конкретных методов воздействия очень важно знать: сущность и специфику каждого метода; структурную соподчиненность различных методов регулирования; непротиворечивость взаимодействия и т.д.

В зависимости от выбранных критериев существует несколько вариантов классификации методов государственного регулирования экономики:

1. По критерию “степень непосредственного воздействия государства на процесс принятия субъектами управленческих решений” различаются *методы прямого и косвенного воздействия.*

*Прямые методы* государственного регулирования экономики оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствую-

щих субъектов, они вынуждают их принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства.

*Косвенные методы* государственного регулирования экономики предусматривают использование инструментов и методов воздействия государства на частное предпринимательство с точки зрения обеспечения макроэкономических пропорций расширенного воспроизводства. Другими словами, при их применении государство прямо не вмешивается в процесс принятия решений экономическими субъектами. Оно лишь создает предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты тяготели к тем вариантам, которые соответствуют целям государственной экономической политики.

Преимуществом косвенных методов воздействия является то, что они не нарушают рыночной ситуации, а недостатком – определенный временной лаг, возникающий между моментами принятия государством мер, реакции на них экономики и реальными изменениями хозяйственных результатов.

2. По организационно-институционному критерию принято различать: *административные и экономические методы государственного регулирования экономики.*

*Административные методы государственного управления экономической сферой* – методы прямого воздействия со стороны государственных органов на различные социально-экономические процессы. Административные методы базируются на силе государственной власти. Совокупность административных методов охватывает регулирующие действия, связанные с обеспечением правовой инфраструктуры, и имеет целью создание правовых условий, наиболее благоприятных для частного сектора. Функциями административных методов являются: обеспечение стабильной юридической обстановки для деловой жизни; защита конкурентной среды; гарантирование права собственности и свободы принятия экономических решений.

В странах с развитыми формами рыночных отношений административные методы регулирования экономики в обычных условиях используются мало. В критических же ситуациях (во время войн, кризисного положения в экономике и т.п.) роль этих методов регулирования резко возрастает.

В структуре административных методов можно отдельно выделить *правовые методы государственного регулирования экономической сферой* – это специфические функции, реализуемые правовыми

нормами по регулированию отношений, складывающихся между хозяйствующими субъектами в процессе их деятельности, и созданию юридических гарантий нормального функционирования каждого субъекта экономических отношений и всего хозяйственного механизма в целом.

Правовые методы государственного регулирования экономической сферой построены на регламентации взаимодействия различных субъектов экономических отношений:

- организации с организацией;
- организации со своими работниками;
- организации с органами государственной власти и государственного управления.

В качестве инструмента правовых методов регулирования экономической сферы государство использует *законодательство:* гражданское, хозяйственное, финансовое, трудовое, уголовное, а также подзаконные акты – указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

В целом административные методы можно условно подразделить на три группы:

1) *организационно-стабилизирующие* – это правила, регулирующие деятельность органов государственного управления (исполнительной власти), проводящих экономическую политику, и их взаимоотношения с хозяйствующими субъектами (постановления, инструкции, положения и т.п.);

2) *распорядительные* – обусловливают динамику управления и применяются для согласования и координации деятельности субъектов экономических взаимоотношений (приказы, распоряжения, постановления, инструкции и прочие);

3) *дисциплинарные* – заключаются в установлении конкретных форм ответственности и их реализации.

Степень применения административных методов различна в зависимости от сферы народного хозяйства. Наиболее активно они используются в охране окружающей среды, в области социальной поддержки плохо обеспеченных и относительно слабо защищенных слоев населения путем создания минимальных бытовых условий.

*Экономические методы* представляют собой меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в нужное государству русло. Эти меры регулирования связаны или с созданием допол-

нительного материального стимула, или с опасностью финансового ущерба.

Из экономических мер наиболее часто используются:

а) средства финансовой (бюджетной, фискальной) политики;

б) средства денежно-кредитной политики;

в) прогнозирование, планирование и программирование экономики;

г) воздействие государственного сектора экономики, являющегося самостоятельным комплексным инструментом.

*Финансовая политика* – многоплановое понятие, трактуемое, с одной стороны, как совокупность мер прямого воздействия по реализации бюджетно-налоговых, фискальных целей экономической политики, а с другой стороны, как реализация финансовых мер, составляющих часть государственной экономической политики в целом.

*Денежно-кредитная политика* (по сравнению с финансовыми мерами) относится к мерам косвенного воздействия. Если финансовую политику проводит в первую очередь министерство финансов, являясь составным звеном правительства, то денежно-кредитная политика реализуется Центральным банком Российской Федерации, который обладает относительной независимостью от законодательной и исполнительной властей.

Зрелая рыночная экономика предполагает в основном косвенное воздействие государства на хозяйствующих субъектов, что обеспечивает свободу в принятии частных экономических решений. В условиях же трансформируемой экономики (или в случае кризиса) соотношение методов должно стать другим: бюджетное (т.е. прямое) регулирование выдвигается на первый план.

Составление прогнозов, индикативных планов и программ – вариант косвенного государственного воздействия – имеет рекомендательный характер для частного сектора и ориентировано на обеспечение деловых кругов информацией, позволяющей выбрать лучший путь реализации текущих и перспективных задач.

Таким образом, сущность экономических методов состоит в том, чтобы путем косвенного воздействия на экономические интересы управляемых объектов с помощью экономических рычагов создавать механизм их ориентации на наиболее эффективную деятельность по возможности без непосредственного вмешательства административных органов, но в установленных ими рамках (см. рис.4).

*Рис.4. Методы государственного регулирования экономики*

### *§2. Формы государственного регулирования экономики*

Среди форм ГРЭ принято выделять следующие:

1. Непосредственное государственное управление рядом отраслей и объектов, имеющих жизненно важное значение для экономики, общества и нуждающихся в государственной поддержке.

Это военные, оборонные, энергетические объекты, заповедники, национальные музеи, природные парки, курорты, полезные ископаемые, водные ресурсы, организации, контролирующие окружающую среду, охраняющие государственную безопасность и другие ор-

ганизации, обеспечивающие общегосударственные функции. Чаще всего эти организации находятся в государственной или муниципальной собственности.

2. Налоговое регулирование, осуществляемое путем установления объектов народного хозяйства, назначением и дифференциацией налоговых ставок, введением налоговых льгот, освобождением от налога.

В этом же направлении действуют таможенные сборы и пошлины. Изменяя в какую-либо сторону налоговое бремя, государство может ускорить иди замедлить экономическое развитие страны. Но взимание налогов – один из основных источников формирования доходной части бюджета, поэтому существует минимальная планка установления налогов.

1. Денежно-кредитное регулирование состоит в воздействии на денежное обращение. Государство через Центральный банк Российской Федерации может регулировать эмиссию и общую денежную массу, устанавливать предельные ставки банковского ссудного процента, изменять депозитный процент, предоставлять займы, выпускать облигации и ценные бумаги. В рамках этой формы государство осуществляет действие по поддержке стабильности валюты и по борьбе с инфляцией.

2. Бюджетное регулирование заключается в том, что государственные органы обладают возможностью распределять средства государственного бюджета по различным направлениям их расходования. При этом одним отраслям, сферам, социальным группам населения могут быть выделены большие бюджетные ассигнования, а другим – меньшие.

3. Регулирование посредством формирования программ государственных заказов. Государственные органы расходуют часть бюджетных средств на реализацию или осуществление различного вида программ (социальных, научных), заказывая фирмам, предприятиям производство необходимых государству видов продукции.

4. Ценовое регулирование заключается в том, что государство может устанавливать предельный уровень цен, запрещая их повышение сверх этого уровня. Ущерб, наносимый продавцам, может быть компенсирован государственными дотациями.

5. Регулирование условий труда, трудовых отношений, оплаты труда. Обычно осуществляется в форме государственного законодательства о труде и занятости. Такое законодательство должно обес-

печить охрану труда, соблюдение трудовых контрактов, минимальную заработную плату, выплату пособий по безработице. Государство устанавливает и тарифы по оплате труда.

6. Социальное регулирование включает в себя социальное страхование, пенсионное обеспечение, медицинское страхование, помощь инвалидам, детям и другим нуждающимся в поддержке слоям населения.

7. Государственное регулирование охраны и восстановление окружающей среды предусматривает меры по защите природы в виде штрафов и санкций за загрязнение, предписаний осуществления обязательных природоохранных мероприятий и установления норм выделения предприятиями средств на восстановление окружающей среды.

## Глава 5. Прогнозирование в системе государственного регулирования экономики

### *§1. Понятие и система государственного прогнозирования*

Государственное прогнозирование как процесс формирования системы научно обоснованных представлений о направлениях развития национальной экономики базируется на совокупности прогнозных исследований. Сущность национального прогнозирования связана с определением допустимого спектра возможных вариантов развития национальной экономики для принятия оптимального решения.

Прогноз развития национальной экономики представляет собой комплекс аргументированных предположений, выраженных в качественной и количественной формах и дающих представление о будущих параметрах развития национальной экономики.

В настоящее время цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации регламентированы Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" от 23.06.1995 № 115-ФЗ.

Согласно ст.1 Закона, *государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации* – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Его результаты используются органами законодательной и исполнительной власти при принятии конкретных решений в области социально-экономической политики.

*Основными целями прогнозирования* как инструмента государственного регулирования являются:

- определение целостной картины будущего состояния национальной экономики;
- определение возможных траекторий развития страны в количественных и качественных параметрах;
- оценка ресурсов, необходимых для рассматриваемых вариантов развития национальной экономики;
- информационное обеспечение отдельных хозяйствующих субъектов, выбирающих стратегию своего развития.

*Важнейшими объектами государственного прогнозирования* являются:

- национальная экономика в целом, отрасли экономики, регионы, общественно значимые сферы деятельности;

- научно-технический прогресс и определяемые под его влиянием социально-экономические изменения в структуре производства, инноваций и инвестиций;

- динамика рыночной среды, макроэкономическая ситуация, определяемая потоками материальных и финансовых ресурсов, совокупным спросом и совокупным предложением и т.д.;

- изменение экономических параметров развития национальной экономики под воздействием различных факторов (в т.ч. социального, внешнеэкономического, экологического и военно-стратегического характера).

Таким образом, прогнозирование состояния и динамики этих объектов позволяет на практике реализовать функции государственного регулирования.

*Процесс прогнозирования* предусматривает следующие элементы:

а) анализ сложившихся закономерностей и проявляющихся тенденций развития;

б) определение возможных вариантов развития;

в) обоснование ключевых целей и приоритетов развития национальной экономики;

г) выбор способов и ресурсов для достижения поставленных целей;

д) разработку концепции социально-экономического развития как системы, включающей:

- содержание стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики государства;

- регламентацию важнейших направлений и средств реализации генеральных целей.

Существенное значение имеет выполнение требований, предъявляемых к методике и организации прогнозирования. Среди них можно выделить следующие:

- *вариантность расчетов,* в основе которых лежит учет разнообразия условий развития и общественных потребностей;

- *научная обоснованность* результатов прогнозирования, базирующаяся на объективной и представительной исходной информации;

- *системность* в рассмотрении объектов прогнозирования, предполагающая отбор:

- факторов и условий воспроизводства, которые наиболее существенно влияют на макроэкономические процессы;

- параметров, которые наилучшим образом поддаются регулирующему воздействию со стороны государства и рынка.

Согласно ст.2 Закона, *система государственных прогнозов социально-экономического развития* представляет собой совокупность государственных прогнозов на долго-, средне- и краткосрочные перспективы.

Прогнозы разрабатываются Правительством Российской Федерации исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы разрабатываются в целом по России, по межотраслевым комплексам, отраслям, регионам, государственному сектору, в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия факторов и включают количественные показатели и качественные характери-стики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, уровня жизни, экологической обстановки, социальной структуры и социальной сферы.

*Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу* заключается в разработке прогноза раз в пять лет на десятилетний период. На его основе правительство разрабатывает концепцию социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Данные прогноза и концепции на долгосрочную перспективу подлежат опубликованию и используются при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

*Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу* разрабатывается в целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства. Прогнозирование формируется с учетом результатов долгосрочного прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и разрабатывается на период от трех до пяти лет, ежегодно корректируется и подлежит опубликованию. Первое, после вступления в должность, послание Президента Российской Федерации, с которым он обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации, содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу. В специальном разделе послания характеризуется состояние экономики, формулируются и обосновываются стратегические цели и при-

оритеты политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, важнейшие целевые макроэкономические показатели на среднесрочную перспективу. Правительство Российской Федерации разрабатывает программу социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу исходя из послания президента.

В этой программе должны быть отражены оценка итогов социально-экономического развития за прошедший период и характеристика состояния экономики, концепция программы на среднесрочную перспективу, макроэкономическая политика, инвестиционная и структурная политика, аграрная, экологическая, социальная политика, внешнеэкономическая и региональная политика, институциональные преобразования. В ходе разработки долгосрочного и среднесрочного прогнозов предусматривается систематизация и формирование исходного аналитического массива информации. Исходную информацию за предшествующие годы готовит Государственный комитет по статистике Российской Федерации (по согласованному с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации кругу показателей). На основе обработки имеющихся данных формируется описание исходного состояния экономики, проводится комплексный анализ состояния и взаимодействия основных элементов социально-экономической системы. Выявляются аспекты, требующие более глубокой проработки, что осуществляется с привлечением министерств, ведомств и научных организаций.

В то же время соответствующими ведомствами и организациями подготавливаются материалы и данные, характеризующие внешние (рамочные) условия для развития национальной экономики:

Министерство науки и образования Российской Федерации представляет материалы по развитию системы образования, включая анализ имеющегося образовательно-квалификационного потенциала страны и основных тенденций его изменения; совместно с Российской академией наук представляет материалы по развитию научно-технического потенциала, характеризующие состояние его основных элементов;

Министерство труда и социального развития Российской Федерации и Государственный комитет по статистике Российской Федерации разрабатывают и представляют демографический прогноз, основные тенденции и факторы использования трудовых ресурсов.

Министерство финансов Российской Федерации представляет данные по основным направлениям финансовой и налоговой полити-

ки. Важность этой информации определяется тем, что такие принципиальные особенности рыночной организации экономики, как множественность источников финансирования, относительная жесткость параметров перераспределения валового внутреннего продукта в условиях заданной системы налогообложения и т.д., требуют учета в прогнозах на долгосрочную перспективу большой гаммы денежно-финансовых параметров. Значимость денежно-финансовых показателей в долгосрочном прогнозе определяется тем, что они образуют среду, которая стимулирует или затрудняет структурные, технологические и институциональные изменения в экономике, отражаемые показателями физических объемов и структуры выпуска продукции, а также факторов производства. Финансовые характеристики представляют собой фильтр для реализации тех или иных инноваций и технологических изменений на среднесрочную перспективу.

На основе проведенного анализа развития экономики, с учетом внешних условий ее развития, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации разрабатывает обобщенные прогнозные параметры по сценариям.

Экономические и внешнеэкономические параметры долгосрочной и среднесрочной перспективы используются для формирования комплекса целей и приоритетов перспективного развития экономики. Исходя из различий в приоритетности, формируется определенный набор предварительных вариантов сценарных условий перспективного развития национальной экономики в целом и в разрезе народнохозяйственных комплексов, отраслей и регионов.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации используют указанные материалы в качестве ориентиров и рамочных условий для разработки вариантного сценарного прогноза. На данном этапе работа научных организаций должна быть направлена на более подробное обоснование отобранных целей и приоритетов, определение эффективных путей и методов их достижения, содержательную проработку сценариев.

Федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают варианты сценарных отраслевых, секторальных и региональных прогнозов на долгосрочную и среднесрочную перспективы. При этом необходимо соблюдение подхода, связывающего цели и приоритеты долгосрочного прогноза со среднесрочным таким образом, чтобы цели и приоритеты среднесрочного прогноза являлись конкретизацией долгосрочных целей и приорите-

тов. В свою очередь, средства и пути достижения долгосрочных целей должны быть конкретизированы в среднесрочном периоде.

Общеметодологический подход к разработке прогнозов должен формироваться на основе выявления проблем и угроз развития соответствующей отрасли, сектора, сферы экономики, региона. Затем, исходя из общих целей и приоритетов развития экономики, определяются цели и приоритеты для каждого прогнозного объекта. Далее на основе сопоставления проблем и угроз с целями и приоритетами определяются средства и методы достижения целей и приоритетов с учетом необходимости решения назревших социально-экономических проблем и наличия общих ограничений (ресурсных, финансовых, кадровых и т.д.).

Одновременно с разработкой прогнозов определяются перечни социально-экономических проблем (включая критерии и параметры экономической безопасности), которые следует прорабатывать, и предложения по их решению (в т.ч. в виде разработки федеральных целевых программ). Предложение решать какую-либо проблему с использованием федеральной целевой программы должно содержать развернутое обоснование, показывающее значимость данной проблемы на федеральном уровне, необходимость ее решения для успешного социально-экономического развития всей страны, комплексный и межотраслевой характер проблемы.

*Государственное прогнозирование социально-экономического развития России на краткосрочную перспективу* представляет собой ежегодную разработку прогноза.

Ежегодное послание Президента Российской Федерации, с которым он обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации, содержит специальный раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу и уточнению указанной программы на предстоящий год.

Правительство Российской Федерации одновременно с предоставлением проекта федерального бюджета предоставляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации следующие документы и материалы: итоги за прошедший период текущего года; прогноз на предстоящий год; проект сводного финансового баланса по территории России; перечень основных социально-экономических задач, на решение которых направлена политика правительства в предстоящем году; перечень федеральных целевых программ на предстоящий год, финансируемых за счет средств федерального

бюджета; перечень и объем поставок продукции для федеральных государственных нужд по укрупненной номенклатуре; намечаемые проектировки развития государственного сектора экономики.

Правительство Российской Федерации представляет при необходимости проекты федеральных законов, предусматривающих меры по реализации задач в предстоящем году.

Таким образом, государственное прогнозирование носит комплексный характер и охватывает все уровни и аспекты расширенного воспроизводства. Частные национальные прогнозы, характеризующие различные уровни и аспекты функционирования и развития национальной экономики, тесно взаимосвязаны между собой и образуют целостную систему.

### *§2. Концепция социально-экономического развития*

*Концепция социально-экономического развития страны (концепция развития национальной экономики)* является одним из важнейших государственных документов стратегического характера. Ее основное назначение – определение стратегических целей развития национальной экономики и средств их реализации, исходя из учета и обеспечения сочетания государственных, региональных и местных интересов.

*Главная цель формирования концепции* – определение стратегических ориентиров и целей развития национальной экономики, основных направлений и механизмов их реализации.

Разработка концепции социально-экономического развития страны базируется на следующих важнейших принципах[14]:

- целенаправленности;
- комплексности;
- вариантности;
- эффективности;
- демократичности.

Структура концепции социально-экономического развития страны определяется ее сущностью и назначением, общими требованиями, предъявляемыми к документам прогнозно-аналитического характера. Основные разделы концепции представлены на рис.5.

---

[14] Государственное регулирование экономики... – С.63.

| | |
|---|---|
| Структура концепции социально-экономического развития страны (основные разделы) | Раздел I. Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации в стране |
| | Раздел II. Стратегические цели и приоритеты развития национальной экономики |
| | Раздел III. Основные направления реализации стратегических целей |
| | Раздел IV. Механизм реализации концепции социально-экономического развития страны |

*Рис.5. Основные разделы концепции социально-экономического развития страны*

*Технология разработки концепции социально-экономического развития страны* как последовательность выполнения определенных видов работ представлена на рис.6.

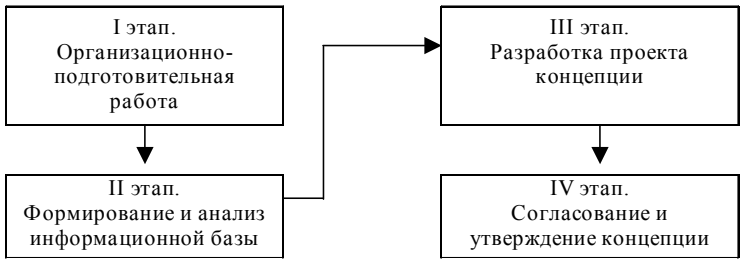



*Рис.6. Последовательность разработки концепции*

Особую роль в процессе формирования указанной концепции играет научная экспертиза, проводимая с целью обеспечения ее научной обоснованности и высокого качества. В ходе проведения экспертизы решаются следующие принципиальные задачи:

- проверка обоснованности выбранных приоритетов и целей социально-экономического развития страны;
- оценка основных направлений социально-экономической политики страны;
- уточнение объемов ресурсов, необходимых для реализации намеченных целей, и источников их покрытия.

Решение перечисленных выше задач предполагает сочетание профессиональной и общественной экспертизы разрабатываемой концепции.

*Главной задачей анализа и оценки исходной, или стартовой, социально-экономической ситуации в стране* является определение уровня ее социально-экономического развития (в т.ч. в разрезе основных отраслей и сфер жизнедеятельности), выявление важнейших тенденций и факторов, обусловивших определенный характер протекания социально-экономических процессов.

В качестве *важнейших принципов* анализа и оценки стартовых условий социально-экономического развития страны следует назвать целенаправленность, системность и комплексность.

Последовательность проведения анализа и оценки социально-экономической ситуации в стране представлена на рис.7.

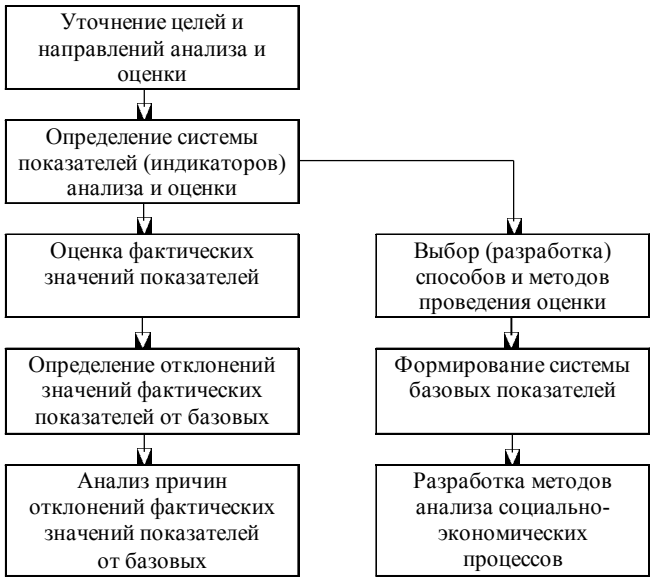



*Рис.7. Принципиальная схема анализа и оценки стартовой социально-экономической ситуации в стране*

Наиболее значимой и сложной задачей формирования концепции социально-экономического развития страны является целеполагание, т.е. описание желаемого состояния национальной экономики и общества в целом к определенному сроку с учетом важнейших аспектов их функционирования. Главная задача разработки этой концепции состоит в обеспечении комплексности развития национальной экономики и сбалансированности ее основных элементов.

## Глава 6. Планирование как инструмент государственного регулирования

### *§1. Планирование в рыночной экономике*

Планирование рассматривается как одна из стадий управления, как процесс построения перспектив развития объекта, как построение плана своей собственной деятельности, как способ организации социально-экономической жизни общества, как способ управления производством.

***Планирование*** *– одна из сфер общественной деятельности, направленная на определение системы целей развития государства, региона, предприятия и мер по реализации этих целей, адресованных конкретным субъектам хозяйствования и управления.*

***План*** – признанный экономический документ, комплексно раскрывающий задачи развития объекта, меры по реализации этих задач; документ, адресованный конкретным исполнителям и обязательный к выполнению.

*Основные черты плана:*

1) документ, охватывающий всю систему;

2) взаимосвязанность отдельных частей плана между собой;

3) адресность (в виде пожелания, директивы, заказа);

4) проверяемость.

Понятия “план” и “рынок” соотносятся между собой следующим образом.

***Рынок*** – это форма организации экономической жизни общества, а планирование – это способ воздействия на экономическую систему.

В России существуют следующие общегосударственные, планово-прогнозные документы:

1. Концепция развития Российской Федерации.
2. Прогноз Российской Федерации.
3. Схема развития и размещения производственных сил.
4. Комплексная народно-хозяйственная программа.
5. Целевые программы.

Теория планирования определяет содержание общегосударственного планирования как систему принятия решений о предстоящем социально-экономическом развитии, средствах реализации технической, экономической, социальной политики, размещении производительных сил по территории страны.

*В планировании можно выделить три стороны:*

1. *Социально-экономическую* – основана на познании экономических законов, отражении экономической политики государства и выражает экономические и социальные процессы расширенного воспроизводства (объект планирования).

2. *Методологическую* – отражает совокупность принципов и методов планирования.

3. *Организационную* – отражает структуру плановых органов и технологию разработки планов (субъект планирования).

В процессе общегосударственного планирования решаются следующие *задачи:*

- определение общественных потребностей;
- выявление возможных для их удовлетворения материальных, трудовых и финансовых ресурсов;
- обоснование наиболее рациональных направлений использования ресурсов;
- обеспечение сбалансированности развития между отдельными сферами народного хозяйства, отраслями и видами производства, между экономическими районами страны.

*По форме проявления и содержанию планирование может быть:*

1. *Директивным* – представляет собой процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона, и комплекс мер по обеспечению их выполнения. Эти планы носят адресный характер, обязательны для всех исполнителей, а должностные лица несут ответственность за их невыполнение.

2. *Индикативным* – представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие страны, соответствующие государственной социально-экономической политике, и разработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов. Индикативное планирование не имеет директивного характера и носит рекомендательный характер.

3. *Стратегическое планирование* – ориентировано на долгосрочную перспективу и определяет основные направления социально-экономического развития государства, а в рамках региона – социально-экономического развития региона.

*Принципы планирования:*

1) научности;

2) социальной направленности и приоритета общест-венных потребностей (в планировании следует исходить из интересов человека и общества);

3) повышения эффективности общественного производства (цели и задачи планирования должны осуществляться с наименьшими затратами и максимальной экономией живого и овеществленного труда);

4) пропорциональности и сбалансированности (равновесие спроса и предложения, между потребностями и ресурсами);

5) приоритетности (выбор приоритетных направлений в развитии экономики);

6) согласования краткосрочных и перспективных целей и задач (сочетание текущих целей и задач развития страны с до-стижением научно обоснованных стратегических целей).

*Методы планирования:*

1. Балансовый – предназначен для увязки общественных потребностей и ресурсов.

2. Нормативный – основан на определении и использовании прогрессивной системы норм и нормативов, отражающей достижения НТП.

3. Програмно-целевой – предполагает разработку целевых программ.

4. Математический – используются экономико-математические модели и вычислительная техника.

*Функции планирования в условиях рыночной экономики:*

1. Обеспечение общественно-признанной политики государства.

2. Ориентирование товаропроизводителей на соответствующую экономическую конъюнктуру.

3. Обеспечение необходимого развития инфраструктурных областей.

4. Гарантирование обеспечения удовлетворения некоторых важных общественных потребностей.

5. Недопущение возникновения острых кризисных ситуаций:

- обеспечение эффективного спроса;
- обеспечение экономической безопасности страны;
- решение важных социальных проблем.

## *§2. Содержание и функции макроэкономического (государственного) планирования*

**Макроэкономическое планирование** представляет собой научную категорию, связанную с интегративным способом производства. В результате процессов интеграции и централизации, характерных для современной мировой экономики, воспроизводство становится в той

или иной мере обобществленным не только по форме организации и регулирования, но и по конечным результатам. Вследствие этого к настоящему времени наметился переход к принципиально новому, интегративному воспроизводству совокупного конечного продукта. Оно и составляет специфический **объект макроэкономического (государственного) планирования.**

*Суть* стратегического планирования состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики. К числу *основных предпосылок, обусловивших необходимость государственного планирования,* можно отнести:

1. Значительное возрастание роли государства, связанное с необходимостью осуществления контроля за рядом ключевых параметров национальной экономики (бюджет, денежная масса, учетная ставка процента и т.п.). Государство выступает как субъект управления, заинтересованный в установлении и поддержании макроэкономической сбалансированности. В связи с этим макроэкономическое планирование может и должно рассматриваться как основа государственного регулирования экономики.

2. Макроэкономическое планирование является необходимым в тех сферах национальной экономики, в которых рыночные отношении либо вообще невозможны, либо неизбежно ограничены (например, оборона, фундаментальная наука, образование и т.п.). В данных сферах распределение ресурсов в значительной мере должно регулироваться внерыночными методами, включая государственное планирование.

Важной функцией государственного планирования становится преодоление недостатков рыночного саморегулирования (безработицы, бюджетного дефицита и т.п.).

Возрастание роли государственного, или макроэкономического, планирования в определенной мере объясняется возросшей интеграцией национальной экономики. Последнее приводит к тому, что диспропорции и проблемные ситуации, возникающие в одном элементе национальной экономики, достаточно быстро и легко распространяются на многие другие ее элементы. В такой ситуации действие рыночных механизмов приводит к значительным потерям, в связи с чем настоятельно необходимым становится государственное планирование.

В современных условиях государственное (макроэкономическое) планирование следует рассматривать в качестве важнейшего механизма, координирующего меры государственного регулирования экономики.

Возрастание роли государственного планирования связывается с необходимостью решения таких глобальных проблем, как долгосрочное развитие национальной экономики, угроза истощения природных ресурсов, создание системы экологической безопасности и т.п.

К числу *основных функций макроэкономического планирования* можно отнести следующие:

- обоснование и разработка государственной экономической политики и мер государственного регулирования экономики;
- обеспечение и поддержание необходимого качества и темпов экономического роста;
- обеспечение координации решений всех экономических агентов (локальных решений) с позиций национальной экономики как единого целого;
- установление и поддержание циклического равновесия в национальной экономике;
- обеспечение и поддержание конкурентоспособности национальной экономики – макроэкономической конкурентоспособности;
- обеспечение устойчивого развития национальной экономики.

*Объектом макроэкономического планирования* является расширенное воспроизводство в единстве всех его фаз.

*Субъектом макроэкономического планирования* является макроэкономический собственник. В качестве *основной сферы макроэкономического планирования* следует рассматривать государственно-корпоративный сектор национальной экономики.

*Стратегической целью макроэкономического планирования* является обеспечение динамического экономического роста, согласованного с требованиями макроэкономической конкурентоспособности, сбалансированности и устойчивости развития национальной экономики, включая социальный и экономический аспекты.

В современных условиях для нашей страны наиболее целесообразно ориентироваться на разработку государственного стратегического плана развития национальной экономики как трансформированную форму индикативного планирования. В соответствии с этим на федеральном уровне должен разрабатываться стратегический план, в котором формулировались бы важнейшие стратегические цели развития общества, реализация которых на практике позволит осуществить прорыв во всей экономической системе. В качестве важнейших преимуществ такого плана можно назвать[15]:

---

[15] Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Петрова, М.И. Кныша. – СПб.: Знание, 1999. – Ч.1. – С.85.

1) возможность его совмещения и согласования с целями государственной структурной политики;

2) обоснование и разработка такого плана не требуют обеспечения материально-финансовой сбалансированности, которое в условиях переходной экономики не представляется возможным;

3) стратегический план не предполагает обеспечения оптимизации и развития национальной экономики – это представляется нереальным в условиях неполной и недостоверной информации.

В условиях переходной российской экономики стратегическое планирование может успешно сочетаться с административными методами государственного регулирования экономики. Главным образом, это относится к предприятиям государственного сектора, а также к предприятиям частного сектора, которые принимают непосредственное участие в разработке и реализации государственных целевых программ.

Основной функцией государственного стратегического плана является обоснование и выработка способов и методов регулирующего воздействия государства на будущую траекторию развития национальной экономики.

Схему процесса формирования государственного стратегического плана можно представить следующим образом:

*Рис.6. Процесс разработки государственного стратегиченского плана*[16]

[16] Государственное регулирование экономики... – С.85.

### *§3. Стратегическое планирование в регионе*

*Стратегическое планирование в регионе* – это набор процедур и решений, с помощью которых разрабатывается стратегия региона, которые обеспечивают достижение целей функционирования региона.

Посредством стратегического планирования определяются пути, по которым предстоит идти региону; решается, на каких рынках лучше действовать региону; какую технологию осваивать.

*Основная цель* стратегического планирования в регионе – обеспечение достаточного потенциала для успешного развития экономики в регионе.

Комплексное стратегическое планирование регионального развития проводится в двух направлениях:

1. Общетерриториальное.

2. Программнотерриториальное.

Разрабатываются целевые программы:

- долгосрочные – на 7–10 лет (для Дальнего Востока, Забайкалья, Калининградской обл.);

- среднесрочные на 3–5 лет (для Сахалина, Псковской обл., Республик Саха, Северной Осетии).

В комплексном развитии региона должное место могло бы занять бизнес-планирование, которое направлено на формирование системы эффективного использования материально-финансовых ресурсов; бизнес-план региона должен выполнять сокращение государственных дотаций на социальное развитие.

Региональный бизнес-план является эффективным инструментом местного самоуправления.

Составляющие элементы модели регионального бизнес-плана:

1. Сформулированная и обоснованная концепция развития региона, которая характеризует его возможности в достижении социально-экономических целей с учетом интересов населения.

2. Механизм и средства, с помощью которых бизнес-план будет реализован.

3. Учет факторов, мешающих или стимулирующих региональное развитие:

- политических;

- научно-технических;

- факторов социального характера;

- факторов, которые характеризуют экономический механизм взаимоотношений с другими регионами.

*Функции стратегического планирования региона:*

1. Распределение ресурсов в регионе (финансовых, трудовых, материальных, информационных), сокращение издержек, эффективное потребление ресурсов.

2. Адаптация к внешней среде – внешняя рыночная среда содержит благоприятные и неблагоприятные условия (по отношению к региону), она постоянно меняется.

3. Координация и регулирование – согласование усилий структурных подразделений в регионах, должно производиться согласование по первой функции.

4. Организационные изменения должны обязательно следовать за изменениями всех трех предыдущих функций.

Отличие стратегического планирования от долгосрочного состоит в трактовке будущего:

1. При долгосрочном планировании региона экстраполируются изменения, которые показаны в статистике. Происходит рост (развитие) показателей – это и закладывается в планы.

2. В системе стратегического планирования не делается предположения, что будущее будет лучше прошлого.

*Недостатки стратегического планирования в регионе:*

- оно не может дать детальной картины будущего развития региона;
- нет четкого алгоритма составления плана из-за изменений окружающей среды;
- оно требует значительных затрат ресурсов и времени;
- последствия ошибок серьезнее, чем в долгосрочном планировании;
- стратегическое планирование само по себе результатов не приносит, должен быть разработан механизм стратегического управления.

## Глава 7. Государственное экономическое программирование как инструмент государственного регулирования экономики

### *§1. Сущность, понятие и виды программ*

Важная составная часть системы государственного управления экономикой – выработка стратегии развития страны, существенным звеном которой являются целевые программы общенационального, регионального и местного уровней, позволяющие форсировать развитие приоритетных отраслей и подотраслей, регионов, муниципальных образований, привлекать для этого дополнительные инвестиции и ресурсы, для достижения таких результатов возникла необходимость в использовании программно-целевого подхода.

Программа – разновидность управленческого решения. Программа представляет собой систему показателей, характеризующих состояние какой-либо из сторон планируемого объекта, заранее определенную в момент будущего времени, а также систему обязательных мероприятий, обеспечивающих достижение намеченных программой целей развития планируемого объекта.

Программа должна увязываться по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения, и на основе этого разрабатываться мероприятия по достижению цели программы. Схематически это можно представить следующим образом:

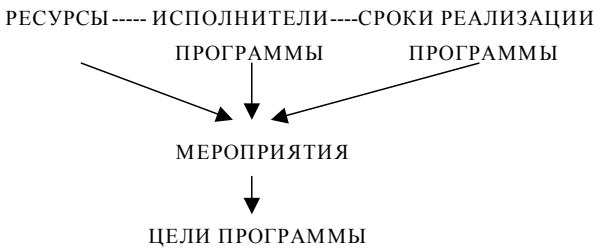



*Рис.8. Программа – один из методов планирования*

***Программно-целевой метод*** – это способ формирования системы плановых решений крупных народнохозяйственных проблем, его сущность заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалан-

сированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии общественного производства. Данный метод предполагает разработку плановых документов с предварительной оценкой существенных конечных потребностей, исходя из народнохозяйственных целей, при дальнейшем определении эффективных путей, средств и организационных мероприятий по их достижению и ресурсному обеспечению.

***Целевая комплексная программа*** – это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, производственных, научно-технических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, направленных на реализацию решения конкретной проблемы.

В отечественной практике целевые программы применялись в виде одной из составляющих планов экономического и социального развития для решения важнейших отраслевых и региональных проблем и представляли собой директивный документ.

В СССР, несмотря на всеобъемлющее планирование, программно-целевой метод не только использовался, но и развивался, постепенно охватывая все новые сферы[17]. Первая целевая программа общегосударственного значения (создание Урало-Кузнецкого комбината) была разработана и в основном реализована в предвоенные годы, однако программно-целевой метод широко вошел в практику на рубеже 80-х гг. По-видимому, это было связано со снижением действенности планов, которые, оставаясь отраслевыми по сути, включали в свою орбиту все новые и новые сферы деятельности, предусматривали чрезмерную инвестиционную нагрузку и уже не могли обеспечить согласованное решение комплексных межотраслевых проблем.

Опыт программирования в СССР позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, программно-целевой метод дает хорошие результаты, когда четко определена цель программы, и имеющиеся ресурсы достаточны для реализации всей системы мероприятий в намеченные сроки. Во-вторых, для разработки реалистичной программы необходимо иметь надежный научный и проектный задел. В-третьих, реализация программы должна осуществляться под руководством одного органа управления, имеющего полномочия перераспределения ресурсов между мероприятиями и внесения в программу корректив, связанных с изменением условий финансирования или других условий, заложенных в программу. В-четвертых, количество целевых программ

[17] Штульберг Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.Г. Веденский. – М.: Гелиос, 2000. – С.172.

должно быть ограничено как возможностями их финансирования, так и возможностями органов управления.

В 90-х гг. XX в. изменения, произошедшие в экономике, государственном устройстве, имели как положительное, так и отрицательное влияние на программирование в экономике.

Усиление роли программ связано с тем, что в условиях директивно-плановой системы основным средством управления были государственные планы, которые имели силу закона. Программы лишь дополняли государственные планы и юридически стояли на ступеньку ниже, т.к. принимались постановлением правительства, наиболее важные – постановлениями ЦК КПСС и Правительства СССР (республиканские – соответственно своими органами управления). В настоящее время программы остались одним из наиболее сильных средств государственного регулирования прямого действия. В том случае, если мероприятия Федеральной целевой программы (ФЦП) попадают в бюджет, программы приобретают силу закона.

Усложнение разработки и реализации программ определяется тем, что, во-первых, приходится учитывать и увязывать интересы государства, региона, хозяйствующих субъектов и населения, в то время как раньше приоритет отдавался общегосударственным интересам. Во-вторых, большая часть ресурсов не выделяется в приказном порядке, как раньше, а должна привлекаться из различных источников. Это означает, что вместо обоснования распределения средств между мероприятиями программы необходимо разработать механизм их привлечения, систему гарантий и страхования инвестиционных рисков. В-третьих, теперь недостаточно обосновать потребность государства в тех или иных видах продукции или услуг и определить формальный срок окупаемости капитальных вложений, а необходимо учесть конъюнктуру рынка товаров и услуг, рынка инвестиций, фондового рынка и т.п., оценить конкурентоспособность продукции, намечаемой к производству, предложить такую систему мероприятий, чтобы финансовые показатели проекта были не ниже средних по отрасли или региону.

В этих условиях каждая программа должна базироваться на серьезных исследованиях возможностей привлечения инвестиций из внебюджетных источников, а также обоснованиях необходимости выделения средств на государственные гарантии

*В целевой программе должны предусматриваться:*

- конечная цель;
- комплекс ресурсов, необходимых для достижения конечной цели;

- этапы и сроки реализации программы;
- головная организация – исполнитель и состав исполнителей;
- механизм производственно-хозяйственных связей;
- система ответственности и экономического стимулирования.

*Программы по различным признакам подразделяются на несколько видов:*

1. По отношению проблем к целям социально-экономического развития:
   - целевые;
   - ресурсные.
2. По характеру реализации проблем:
   - социальные; социально-экономические;
   - ориентированные на индивида;
   - семью, коллектив или общество.
3. По количеству решаемых целей:
   - многоцелевые;
   - одноцелевые.
4. По времени:
   - текущие (до 1 мес.);
   - краткосрочные (от 1 мес. до 1 года);
   - среднесрочные (1 год – 5 лет);
   - долгосрочные (более 5 лет).
5. По уровню значения реализации:
   - национальные;
   - региональные;
   - отраслевые;
   - отдельный хозяйствующий субъект.
6. По форме предоставления конечного результата:
   - с качественными и количественными определенными результатами;
   - все результаты полностью отражаются в показателе интеграции социально-экономического эффекта от реализации программы.
7. По характеру объекта программируемых мероприятий:
   - отраслевые;
   - межотраслевые;
   - федеральные;
   - региональные;
   - муниципальные;
   - программы предприятий.

8. По количеству выполняемых функций:

- однофункциональные;
- многофункциональные.

*В число приоритетных проблем, которые подлежат программной разработке входят:*

- социальное развитие и экологическая безопасность;
- поддержка эффективных производств и свертывание устаревших технологий;
- развитие инфраструктуры, необходимой для структурных преобразований;
- эффективность использования ресурсов и сохранение ценного научно-технического потенциала;
- сбалансированность производства и платежеспособный спрос;
- диверсификация экспортного потенциала.

Перечень целевых программ формируется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития страны, определенными приоритетами и в непосредственной связи с разработкой бюджета на очередной год.

Первостепенное место в составе федеральных программ занимает программа социально-экономического развития России как комплексная система целевых ориентиров и планируемых государством эффективных путей и средств их достижения. В программе оцениваются итоги развития России за предыдущий период и состояние экономики, а также отражается политика Правительства Российской Федерации по основным направлениям: макроэкономическая, инвестиционная и структурная, аграрная, экологическая, социальная, региональная, внешнеэкономическая.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Таким образом, программно-целевой метод является способом формирования системы плановых решений крупных народохозяйственных проблем. Отбор основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработка взаимосвязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии общественного производства – сущность этого метода.

### *§2. Региональные целевые программы*

***Региональные программы*** *– это комплекс разработанных мер по развитию региона.*

В таких программах регион рассматривается как объект управления с присущими ему множественными сложными проблемами. Существуют программы федерального уровня, направленные на развитие отдельных территорий, например ‘’Программа социально-экономического развития Республики Коми на 1998–2005 гг.” Наряду с этим существуют региональные, республиканские программы, которые реализуются за счет средств республиканского бюджета и источников, находящихся на территории республики.

Отличаются региональные программы от других целевых программ прежде всего объектом программирования. Независимо от предмета программы (отраслевые проблемы, социальные проблемы и т.д.) в качестве объекта выступает территориальное образование. Специфичным является весьма значительное воздействие непосредственных факторов на процессы, которые должны регулироваться с помощью целевой программы. Наряду с этим возрастает значение комплексного рассмотрения сопутствующих проблем, поскольку всевозможные аспекты воспроизводства в пределах региона (производственные, социальные и экологические) находятся в более тесной взаимозависимости. Имеется определенная специфика региональных программ и с точки зрения возможностей мобилизации ресурсов и административно-правового воздействия на хозяйствующие субъекты. Все это в совокупности предопределяет особенности хозяйственного механизма, который может быть задействован для разработки и реализации региональных программ.

***Различают следующие региональные целевые программы.***

*Программы территориального развития.* Их цель – социально-экономическое развитие той или иной территории, и направлены они на решение социально-экономических проблем.

При разработке программ развития территорий используются все ресурсы, которые могут быть полезны для решения поставленной задачи и реально привлечены с помощью тех или иных мер. Используются средства республиканского, местного бюджетов, собственные средства предприятий, находящихся на территории и заинтересованных в ее успешном развитии, средства населения, инвестиционные ресурсы из внешних источников и т.д. Кроме этого, привлекаются административные ресурсы республиканских органов государственного управления.

Главной же целью этой категории программ является выход территориального объекта на траекторию дальнейшего самостоятельного развития и, как следствие, уменьшение финансовой нагрузки на республиканский бюджет в виде трансфертов, улучшение функционирования объектов социальной сферы, общий подъем уровня жизни населения.

*Программы общеэкономической направленности.* Эта категория программ имеет своей целью содействие общему ходу экономических реформ, созданию эффективной инфраструктуры и условий для ведения бизнеса.

*Программы развития отраслей.* К таким программам относятся программы развития целых комплексов, вбирающих в себя несколько смежных отраслей, а также, как частный случай, могут иметь место программы развития отдельных хозяйствующих субъектов.

*Программы социальной направленности.* Из их названия следует, что они не имеют цели получить коммерческий эффект от своей реализации и направлены на решение таких задач, как:

- обеспечение социальной защиты нуждающихся в ней слоев населения;
- повышение уровня жизни населения:
- развитие системы образования;
- совершенствование системы здравоохранения и т.д.

Сложившаяся практика государственного управления предполагает доминирующую роль программ социальной направленности среди всех других категорий. Это связано в первую очередь с политическими факторами – поддержка правительством социальных программ непременно повышает его рейтинг. Как следствие, эти программы вызывают больший интерес со стороны различных кругов по сравнению с другими категориями, который отражается на объемах финансирования, уделение этим программам большего внимания, более строгом контроле за их реализацией.

*Экологические программы.* Главная цель данной категории программ – это сохранение окружающей среды и восстановление нормальных условий для жизнедеятельности человека и промышленности.

Экологические проблемы тесно связаны с решением многих вопросов социально-экономического развития. Это определяет социальную направленность значительной части экологических программ, включающих вопросы здравоохранения, санитарии, жилищно-коммунального хозяйства и занятости. Таким образом, экологические программы тесно связаны с предыдущей группой – социальными программами.

### *§3. Прогнозирование в Республике Коми*

Нормативно-правовой базой в области прогнозирования в Республике Коми являются Конституция Российской Федерации, Федеральный Закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" от 23.06.1995 №115-ФЗ, Конституция Республики Коми, Закон Республики Коми "О прогнозировании и программах в Республике Коми" от 08.07.1999 № 33-РЗ, Указ Главы Республики Коми "О порядке разработки, утверждения и реализации целевых республиканских программ в Республике Коми" от 10.01.2000 № 12. Все прогнозы и программы, разрабатываемые в Республике Коми, осуществляются и действуют только на территории Республики Коми.

Все перечисленные выше нормативные акты определяют правовые и организационные основы программирования социально-экономического развития Республики Коми, а также структуру, цели, содержание прогнозов и программ социально-экономического развития, общий порядок их разработки и утверждения.

Отметим наиболее важные моменты. Программа социально-экономического развития (целевая программа) означает "увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, направленных на решение задач экономического, социального, экологического и культурного развития Республики Коми в целом, отдельных районах и городах республики, отраслях экономики или хозяйствующих субъектах".

Таким образом, мы видим, что в Законе четко определено, что все программы, разрабатываемые в Республике Коми, осуществляются и действуют только на территории Республики Коми.

Основной целью программ социально-экономического развития в Республике Коми является регулирование и воздействие на социально-экономическую ситуацию в отдельных отраслях экономики, районах и городах республики путем реализации комплекса мер, направленных на стабилизацию и развитие экономики и социальной сферы.

По видам программы социально-экономического развития подразделяются на целевые республиканские и местные программы.

Целевые республиканские программы включают в себя программы развития отраслей народного хозяйства, районов и городов республики, а также программы по решению отдельных проблем экономики и социальной сферы республики.

По срокам реализации программы подразделяются на долгосрочные (свыше 5 лет), среднесрочные (4–5 лет) и краткосрочные (1–3 года).

В Указе Главы Республики Коми "О порядке разработки, утверждения и реализации..." отмечено, что все основные функции по разработке материалов ложатся на Министерство экономики Республики Коми. В частности, оно готовит заключение о целесообразности той или иной программной разработки и проект распоряжения Главы Республики Коми о разработке целевой республиканской программы и представляет их Главе Республики Коми.

Целевые республиканские программы, объем финансирования которых за счет республиканского бюджета превышает 50% от общих затрат, оформляются в виде проекта закона Республики Коми, а значит, такие программы вносятся в Государственный Совет Республики Коми для утверждения (п.2 ст.73 Конституции Республики Коми). Остальные программы утверждаются Главой Республики Коми.

Формы и методы контроля за реализацией целевых республиканских программ определяются заказчиками.

Рассмотрим "Экономическую программу Правительства Республики Коми на 2001–2005 гг.".

Главной целью экономической и социальной политики Правительства Республики Коми является устойчивое экономическое развитие и достижение финансовой стабильности республики, рост благосостояния граждан.

В числе стратегических целей и важнейших ожидаемых результатов социально-экономической деятельности Правительства Республики Коми – улучшение финансово-экономического положения предприятий и организаций; нормализация в целом системы платежно-расчетных отношений; формирование долговременных факторов экономического роста; повышение реальных доходов населения.

## Раздел II
## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

### Глава 1. Государственная научно-техническая политика

#### *§1. Сущность и содержание государственной научно-технической политики*

В Федеральном законе "О науке и государственной научно-технической политике", принятом в августе 1996 г., научно-техническая политика рассматривается как "составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники"[18].

Данное определение исходит из понимания любой государственной политики как комплексного направления деятельности государства в использовании государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) в целях развития отдельных сфер, видов жизнедеятельности людей, эффективного применения отдельных объективных факторов, в целях решения тактических и стратегических задач неуклонного социально-экономического прогресса.

Научно-техническая политика на каждом этапе развития меняется в зависимости от ряда обстоятельств как объективного, так и субъективного характера. Это отражается на всех ее структурных составляющих (целях, задачах, направлениях, механизме реализации, ресурсном обеспечении).

Результативность научно-технической политики во многом зависит от адекватного учета в ней господствующих объективных тенденций в научно-технической, инновационной и производственной деятельности людей, закономерных изменений в целостной совокупности факторов и условий развития экономики.

Выработка и реализация современной результативной государственной научно-технической политики требуют четкого понимания

[18] О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст.4137.

содержания и функций органов государственного управления в обеспечении эффективного регулирования экономических, научно-технических, инновационных, инвестиционных и других процессов в народном хозяйстве. Необходим также оптимальный учет действия объективных законов и закономерностей, обоснованных современной экономической мыслью. В наше время высокого уровня разработки достигли теории: общественного воспроизводства, хозяйственных систем, цикличности развития, федерализации смешанной экономики, технологических укладов, инновационного типа развития, экономической устойчивости и безопасности, научно-технологического потенциала и др.

В научно-технической политике проявляется отношение государства к сфере науки, научно-технической деятельности. С экономической точки зрения это отношение государства к человеку, к объединениям людей, занятых научной, научно-технической и инновационной деятельностью, это отношение к результатам научно-технического, инновационного труда, это видение государственными органами роли, продуктов научной и научно-технической деятельности в системе общественного производства[19].

Научная и научно-техническая деятельность является одним из объектов государственной политики и в ее рамках государственного регулирования и протекает в условиях различных хозяйственных систем. Значит, государственная научно-техническая политика самым тесным образом связана со структурной, промышленной, инновационной, инвестиционной и др.

В условиях смешанной экономики различные первичные хозяйственные системы находятся в разной степени зависимости от государственных органов (правовой, экономической, ресурсной и пр.). Поэтому социально-экономическая политика в целом, а следовательно, и научно-техническая политика государства усложняются по задачам, направлениям, но особенно по исходным институциональным условиям, механизму выработки и реализации. Существенно возрастает роль экономических функций государства, особенно таких, как координирующая, мотивационная, аналитическая, контрольная.

Такие компоненты государственной научно-технической политики, как задачи, направления, формы, методы воздействия и пр., предопределяются состоянием хозяйственных систем, пропорционально

[19] Государственное регулирование рыночной экономики...

выстроенных по единому научно-воспроизводственному циклу. Речь идет о призвании хозяйственной системы воспроизводить в своих рамках основные факторы-ресурсы для развития или создавать условия (в т.ч. финансовые) для их эффективного вовлечения извне в свою хозяйственную деятельность.

Следовательно, государственная научно-техническая политика, как правило, непосредственно не воздействует на научно-техническую деятельность, интеллектуальный труд. Ее назначение в другом – создавать для этого наиболее благоприятные организационные, мотивационные, структурные, ресурсные, правовые предпосылки (условия), содействуя формированию, развитию взаимосвязанных по воспроизводственному принципу хозяйственных систем и развитию их научной, инновационной и в целом деловой активности. Взаимосвязанность научно-технической и структурной государственных политик проявляется в их взаимопроникновении. Научно-техническая политика – составная часть структурной и наоборот.

Федеративное государственное устройство России предполагает разграничение полномочий федеральных и региональных властных органов при выработке и реализации государственной научно-технической политики[20]. В связи с этим уместно говорить о двух составных частях единой государственной политики – федеральной и региональной, однако они интегрированы между собой.

С социально-экономической точки зрения *государственная научно-техническая политика* – это комплексная реализация государством основных функций по отношению к научной и научно-технической сферам и соответствующим видам деятельности с учетом специфики творческого труда. Она направлена на эффективное использование возможных и существующих ресурсов этого труда для достижения совокупных социальных, экономических и политических целей. Таким образом, социально-экономическая природа научно-технической политики заключается в ее направленности на получение максимума результатов особого творческого труда и наиболее эффективное использование этих результатов для решения тактических и стратегических социально-экономических задач.

К субъектам научной и научно-технической деятельности относятся физические и юридические лица: научные работники, специа-

---

[20] См.: О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст.4137.

листы, в их число входят научные коллективы любой организационно-правовой формы и формы собственности, временные творческие, научные коллективы, малые предпринимательские инновационные предприятия. К ним принадлежат также различные фонды поддержки научной и научно-технической деятельности, научные, научно-технические и научно-просветительские общества. Государство по отношению к данным субъектам выступает как некая сила, предопределяющая правила их поведения, нормы взаимоотношений и т.д.

Но государство является особым субъектом с особыми функциями, правами и обязанностями по отношению ко всем остальным субъектам научной и научно-технической деятельности. Оно выступает гарантом прав, целенаправленности деятельности, координатором усилий всех субъектов по обеспечению прогресса общества, согласованного научно-технологического развития различных сфер жизнедеятельности людей и регионов федерации. Государство является создателем единого правового и информационного поля функционирования научно-технологических, инновационных, научно-воспроизводственных процессов, чутким регулятором ресурсных потоков.

Поэтому государственную научно-техническую политику можно рассматривать как совокупность общественно-экономических отношений между государством и остальными субъектами научно-технологической деятельности в области создания, преобразования и использования инноваций для обновления всех сфер жизнедеятельности людей на основе сбалансированности интересов всех участников научно-технических и инновационных процессов. В совокупности функций государства при осуществлении научно-технической политики следует выделить планово-прогностические, координирующие, регулирующие, информационные, исследовательские, нормативно-правовые, внешнеэкономические, организационные и управленческие, контрольные.

### *§2. Цели и задачи научно-технической политики, основные направления и приоритеты*

Содержание научно-технической политики проявляется прежде всего в совокупности целей и задач. Для современных российских условий их можно сгруппировать в три блока.

Первый блок целей и задач направлен на сбережение и умножение научно-технологического потенциала России, на сохранение и развитие традиций научных, исследовательских и инженерно-кон-

структорских школ. Без этого невозможно решить задачу смены технологических укладов в основных сферах жизнедеятельности людей, обеспечить технологическую безопасность России.

Второй блок объединяет цели и задачи, гарантирующие максимальное и наиболее эффективное использование существующего научно-технологического потенциала для формирования системных преобразующих инноваций-факторов. Речь идет о новых технических и технологических комплексах, способствующих созданию в России и СНГ единого технологического пространства. Эти комплексы образуют научно-воспроизводственную базу для выпуска продукции, конкурентоспособной на мировых рынках, а также для создания безопасной экологической ситуации в стране и реанимации природной среды.

В третий блок входят цели и задачи по созданию целостной совокупности условий, позволяющих решать проблемы и достигать цели первых двух блоков на непрерывной воспроизводственной основе. В их составе – решение проблем обеспечения инновационной и инвестиционной активности хозяйственных систем всех уровней и прежде всего на предприятиях, в объединениях, корпорациях. Данные цели призваны создавать необходимые предпосылки для наиболее полного и эффективного использования научно-технологического потенциала России, для решения комплекса приоритетных социальных задач.

Российская научно-техническая политика связывает свои стратегические цели с развитием, рациональным размещением и эффективным использованием научно-технического потенциала, увеличением вклада науки и техники в развитие экономики, с реализацией важнейших социальных задач. Речь идет об обеспечении прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышении его эффективности и конкурентоспособности продукции, об улучшении экономической обстановки и защите информационных ресурсов. Научно-техническая политика связана также с укреплением обороноспособности государства и безопасностью личности, общества и государства, с упрочнением взаимосвязи науки и образования, а также науки, производства и рынка[21].

В современной экономике переходного периода для России характерны переход к многообразию форм собственности, становление

[21] О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 35. – С.4137.

многоукладности и формирование комплексного механизма регулирования экономического развития, сочетающего рыночную самоорганизацию с ее инструментом конкуренции, состязательности, борьбой за монопольное положение, с государственным регулированием, а также самовластие предпринимателей с воздействием общественных профессиональных организаций работодателей, влиянием самоорганизации трудящихся (профсоюзы и др.). Идут сложные процессы структурной перестройки, адаптации к законам и закономерностям экономики с развитыми рыночными распределительно-обменными отношениями.

К сожалению, имеют место нарушения основных экономических пропорций и научно-воспроизводственных процессов, что вызывает негативные структурные деформации в народном хозяйстве. На внутренних товарных рынках имеет место засилье зарубежных производителей и торговцев, опирающихся в своей деятельности на более мощное современное научно-технологическое обеспечение, государственную поддержку, а также, как правило, на стабильную национальную валюту. Для России характерна экономическая и финансовая неустойчивость многих первичных производственных звеньев. Не учитываются многочисленные критерии экономической и технологической безопасности страны. Народное хозяйство сталкивается с серьезными ресурсными ограничениями.

Учитывая эти особенности, можно говорить о ряде стратегических целей и задач российской научно-технической политики на современном этапе[22]:

- обеспечение конкурентоспособности российских товаров на внутреннем и мировом рынках, в т.ч. новой техники и технологий;
- поэтапное формирование нового технологического ядра экономики, обновление ее производственного аппарата, обеспечение технологической безопасности национального производства в мировом хозяйстве;
- достаточное обеспечение страны продовольствием, энергией, сырьем и материалами;
- создание здоровой экологической среды жизнедеятельности человека, сохранение и реанимация природной среды, рациональное природопользование;
- попорциональное производству качественное развитие инфраструктур (транспорт, связь, информатика, социальные услуги и пр.);

[22] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.512.

- содействие сохранению и эффективному использованию человеческих ресурсов страны, возрождение национальной системы жизнеобеспечения;

- создание институциональных условий для эффективного использования научно-технологического потенциала;

- формирование научно-технологической основы национальной безопасности и военно-технической базы обороноспособности страны.

Таким образом, цели и задачи научно-технической политики напрямую связаны с целями и задачами социально-экономического развития страны, с определением и подготовкой для этого важнейших инновационных факторов-ресурсов, с логикой и закономерностями современного научно-технического прогресса.

Состояние экономики России, воспроизводства ее основных факторов-ресурсов дает основание выделить наиболее важные направления научно-технической политики России в условиях экономической трансформации и постепенного встраивания в мировое хозяйство. В числе этих направлений следующие[23]:

1) содействие развитию системного наукоемкого производства, технико-технологического экспорта;

2) выбор и реализация приоритетов научно-технологического развития, включая макротехнологические системы, продукция которых способна формировать собственные ниши на мировом рынке наукоемкой продукции и технологий;

3) структурное обновление сфер НИОКР, активное развитие инновационного предпринимательства, государственных научных центров и наукоградов;

4) формирование научно-технологической и инновационной инфраструктуры, включающей транспорт, связь, информатику, телекоммуникации, услуги специального характера, технопарки, научно-технические центры, специализированные биржи и пр.;

5) реструктуризация отраслевой науки в направлении ее адаптации к новым рыночным отношениям; развитие заводского (корпоративного) сектора науки и повышение эффективности его функционирования; интеграция науки, образования, производства и рынка;

6) создание национального рынка наукоемкой продукции, инноваций и его регулирование;

---

[23] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.513.

7) комплексное ресурсное обеспечение развития науки и технологий, включая кадровые, инвестиционные, технические, информационные и другие ресурсы; концентрация их на приоритетных направлениях; развитие оборонных НИОКР и их конверсия;

8) целенаправленная передача новых технологий из ВПК в гражданское производство; целенаправленное формирование базы национальных критических и двойных технологий;

9) социальная политика в научно-технологической сфере; формирование действенной системы мотивации научного и инженерного труда через обновление системы оплаты труда и различные льготы;

10) содействие развитию научно-технических потенциалов субъектов федерации и эффективности их использования;

11) активное международное научно-техническое сотрудничество, в т.ч. участие в крупных международных проектах при условии строгого соблюдения национальных интересов;

12) активизация роли государственных органов: в нормативно-правовом обеспечении научно-технической и инновационной деятельности на федеральном и региональном уровнях в ресурсном обеспечении, особенно фундаментальной науки в реализации стратегических научно-технологических программ типа макротехнологических систем, в обеспечении технологической безопасности страны.

Таким образом, государственная научно-техническая политика является не просто важнейшей составной частью социально-экономической политики России, она предопределяет будущее страны, ее место в мировом хозяйстве, экономическую и национальную безопасность, возможность создания необходимых условий для нормальной жизнедеятельности человека и общества в целом.

## Глава 2. Промышленная политика государства

### *§1. Промышленный комплекс как объект государственного регулирования*

Современный промышленный комплекс России формировался в условиях централизованного управления экономикой. В этот период основные цели его развития устанавливались директивно. Гипертрофированный характер получила тяжелая промышленность и оборонный комплекс. Отрасли и предприятия, производящие потребительские товары, развивались медленнее. Из-за нерациональной структуры экономики прирост валового общественного продукта составил в 1976–1980 гг. – 4,2%, в 1981–1985 гг. – 3,3%, в 1986–1989 гг. – 2,8%[25]. Прирост национального дохода, использованного на потребление и накопление, составил соответственно 3,3%, 3,0% и 2,2%. Объемы производства не соответствовали потребностям, что проявлялось в дефиците товаров. Их качество значительно уступало зарубежным. Все это говорит о несоответствии системы управления экономикой потребностям общества. Вместе с тем, полностью отрицать попытки рационализации управления на основе научного подхода к формированию промышленной политики и отраслевой структуры производства было бы неверно. Так, отраслевая структура производства регулировалась межотраслевым балансом. В 70–80-е гг. XX в. делались попытки сократить долю накопления в национальном доходе, предпринимались меры по развитию производства товаров народного потребления на оборонных предприятиях. Многое делалось по внедрению экономических методов управления и развертыванию хозяйственного расчета. Но все они не затрагивали основ централизованного управления, структуры экономики и не преследовали цели проведения радикальных мер.

Вместе с тем первое десятилетие рыночных преобразований показало, что предоставленное само себе промышленное производство без государственного регулирования стагнирует. Исключение составляют энергетические, сырьевые и некоторые другие отрасли, работающие на экспорт. Одновременно потребление производимых ими товаров на внутреннем рынке сократилось. Теоретически возможна структурная перестройка промышленности на основе исключитель-

[25] Народное хозяйство СССР в 1989 г.: Статист. ежегодник. – М.: Финансы и статистика, 1990. – С.9.

но рыночных механизмов. Однако на это потребуется достаточно длительное время. Россия по социальным и экономическим причинам не может пойти по такому варианту[26].

В настоящее время рыночные структуры в России не заинтересованы в долговременных инвестициях. Государственные инвестиции сократились. Идет эксплуатация созданной ранее производственной базы и природных ресурсов. Интересы крупного бизнеса не совпадают с интересами государства и общества. Поэтому структурная перестройка на рыночных условиях сначала ведет к стагнации невостребованного рыночной системой или неконкурентоспособного промышленного потенциала и затем к его медленному обновлению. Но этому препятствует недостаток инвестиций и международная конкуренция, что выражается в низких темпах развития экономики и повышения уровня жизни населения. Решение социальных проблем России требует проведения более эффективной экономической и промышленной политики.

Для сокращения периода экономической трансформации необходимо активное использование государственного регулирования. Содержание управления промышленностью в современных условиях существенно либерализовано. Но экономические условия ее функционирования создаются государством. Оно формирует и промышленную политику. Методы государственного регулирования широко используются развитыми странами, особенно в периоды экономических спадов и кризисов. В их основе лежит разработка стратегии развития национальной промышленности, изучение внутренних и внешних рынков, эффективная с позиций государства утилизация природных ресурсов, использование и обновление технологического потенциала на основе стимулирующих экономических механизмов и прямого финансирования крупных государственных инвестиционных программ.

Промышленное производство является основным источником создания ВВП, товарной массы для внутреннего потребления и экспорта. Доля промышленности при стабильно развивающейся экономике составляет в ВВП около 40%. В экономике СССР конца 80-х гг. XX в. она достигала около 60%. На предприятиях промышленности в период стабильного развития экономики занято около 40% трудоспособного населения. Поэтому главная задача правительства состоит

[26] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.526.

в сохранении, развитии и оказании поддержки отечественной промышленности. Исходя из объемов и роли в формировании ВВП, бюджета и занятости, в экономической политике России промышленность должна быть основным приоритетом.

Это не было соблюдено при переходе России к рыночной экономике. Перерабатывающая промышленность наиболее пострадала от экономического кризиса. За период 1990–1998 гг. спад промышленного производства составил более 60%, в т.ч., в машиностроении более 80%. В 2000–2001 гг. наметилось оживление отечественной промышленности, но его темпы составляют 3,5–4% от достигнутого уровня. В 2002 г. прогнозировались темпы роста промышленности в 4%, что должно было составить к уровню 1990 г. около 1,5%. Если учесть масштабы экономического спада, то можно утверждать, что потенциальные возможности промышленного потенциала используются недостаточно[27].

Промышленность России находится в таком состоянии, что ее самостоятельное возрождение невозможно. В период промышленного спада необходимы стимулирующие меры государственной поддержки и регулирования, разработка и проведение целенаправленной государственной промышленной политики, оптимально учитывающей сложившиеся экономические отношения, перспективные интересы России и участие в международном разделении труда.

Государственное регулирование, по нашему мнению, – главный фактор развития промышленности. Но выбор его направлений, оценка затрат и результатов в современных условиях должны строиться на рыночных механизмах. С их помощью необходимо реализовывать принципы эффективности и увеличения объемов реализации, воспроизводственной направленности и эффективности инновационно-инвестиционной деятельности, социальных результатов и экологических ограничений.

В настоящее время система государственного управления России переходит от прямого управления к экономическим механизмам, создающим условия для саморегулируемости производственных и реализационных процессов. В основу стратегии развития промышленности положен переход к рыночным методам регулирования, которые могут быть эффективно реализованы при соответствующей им маркетинговой концепции развития промышленности.

---

[27] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.527.

Основным функциональным звеном в рыночной экономике выступают промышленные предприятия. Все регулирующие воздействия призваны ориентироваться на поддержку и стимулирование их эффективной деятельности. Иными словами, государственное регулирование осуществляется для проведения общей эффективной промышленной политики на товарных рынках, для создания условий эффективного функционирования предприятий, адаптировавшихся к рыночным условиям. Оно необходимо также для селективной поддержки отраслей и предприятий товарной специализации промышленности России, создающих базу для экономического роста, удовлетворения перспективных внутренних и экспортных потребностей России в товарах и услугах.

### *§2. Меры государственной поддержки промышленности*

Создание условий для развития промышленности выдвигается в заявлениях Правительства России в качестве важнейшей народнохозяйственной проблемы. В условиях промышленного спада для ее решения необходима разработка и принятие соответствующей законодательной системы мер.

Выделяют общие и целевые меры:

*Общие* – предназначены для всех промышленных предприятий при выполнении ими определенных условий (финансовое состояние, рыночная и инвестиционная активность и т.д.).

*Целевые* – применяются индивидуально к производителям отдельных товаров внутреннего потребления или крупным хозяйствующим субъектам, способным восстановить активную финансово-хозяйственную деятельность при поддержке государства.

Можно выделить несколько групп общих мероприятий поддержки промышленных предприятий:

1. Разработка механизма экономического стимулирования развития промышленности через налоговую систему, который предусматривает полное освобождение от налогообложения добавленной стоимости и прибыли в ряде конкретных случаев.

В случае роста объемов реализации в отчетном периоде, следует освободить от налога на имущество ту часть имущества предприятий, которая используется для производства конкурентоспособной продукции.

2. Контроль целевого использования амортизационного фонда. Представляется необходимым установить контроль налоговой

инспекции за использованием амортизационного фонда предприятий. В случае его использования не по назначению исключить соответствующую часть из издержек производства, ввести необходимое налогообложение как прибыли.

3. Стимулирование собственных инвестиций предприятий. Представляется целесообразным применять указанные льготы только при условии направления всего прироста прибыли, получившего льготу, на пополнение оборотных средств, инвестиции и инновации. Предприятиям, пользующимся этой льготой, необходимо разработать инвестиционные программы, контролируемые действующим механизмом предоставления налогового кредита. В этом отношении большое значение имеет освобождение от налогов в местный и федеральный бюджеты той части прибыли, которая направляется на развитие производства, приобретение техники и финансирование НИОКР. Эта мера может применяться при наличии инвестиционной программы и под контролем ее выполнения со стороны налоговых органов. Указанные льготы распространяются на все предприятия, выполняющие исходные условия и получающие на них право по результатам хозяйственной деятельности.

4. Изменение условий предоставления долгосрочного (среднесрочного) инвестиционного кредита для промышленных предприятий. Система банковского кредитования отказалась от производственных инвестиций (что является ее прямой функцией), сосредоточившись на операциях с ценными бумагами, на краткосрочных займах под высокую процентную ставку. Производственные инвестиции коммерческих банков составляют сейчас по разным источникам от 1 до 3% в общем их объеме[28].

Необходимо создать систему предоставления коммерческих инвестиционных промышленных кредитов на приемлемых для предприятий условиях. Следует рассмотреть возможность применения стимулирующих производственные инвестиции финансовых мер. Данные меры поддержки производства призваны создать благоприятный инвестиционно-инновационный климат и в определенной степени увеличивают нагрузку на финансовую систему России, но в то же время создают базу для развития промышленности и получения мультипликативного эффекта.

---

[28] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.547.

5. Следует развить прямые государственные инвестиции в перспективные наукоемкие, социально-значимые и экспортные производства, формирующие будущую структуру промышленности. Важно предусмотреть безусловное финансирование государственной инвестиционной программы из бюджета в полном объеме. Необходимо шире использовать на эти цели бюджетные кредиты.

Среди мер поддержки, применяемых дифференцированно к конкретным товаропроизводителям, наибольшее значение имеют меры по реструктуризации долгов и пополнению оборотных средств промышленных предприятий. Дело в том, что в среднем по России оборотные средства в промышленности с начала 90-х гг. XX в. уменьшились в 8–9 раз, а в результате осеннего кризиса 1998 г. – еще не менее, чем в 2 раза. Пополнять оборотные средства можно, в частности, за счет расширения и улучшения условий получения налогового кредита и использования других источников. Необходимо далее стимулировать разработку и выполнение инвестиционных программ предприятий, предоставлять льготные инвестиционные и другие кредиты для проведения работ, включенных в государственную инвестиционную программу. Государство должно также организовать систему гарантий сохранности вкладов в конкретные производства российским и иностранным коммерческим инвесторам.

## Глава 3. Государственное регулирование агропромышленного комплекса

### *§1. Агропромышленный комплекс как объект регулирования*

***Агропромышленный комплекс (АПК)*** есть совокупность взаимосвязанных отраслей, непосредственно обеспечивающих воспроизводство конечного продукта из сельскохозяйственного сырья.

***Устойчивость воспроизводства в АПК*** – это способность субъектов данного воспроизводства непрерывно поддерживать динамичную и рациональную пропорциональность между факторами воспроизводства в АПК и необходимыми темпами его развития.

Государственное регулирование АПК представляет собой систему экономического, организационного, социального, правового и политического обеспечения государством благоприятной среды для формирования и развития устойчивого воспроизводства предпринимательского типа[28]. Цель такого регулирования состоит в постоянном удовлетворении потребностей населения в продуктах питания и товарах народного потребления, производимых из сельскохозяйственного сырья.

Сущность государственного регулирования устойчивости воспроизводства в АПК раскрывается в его функциях:

- формирование эффективных квалифицированных субъектов рыночных отношений – реальных собственников, предпринимателей, маркетологов, менеджеров, продавцов, покупателей и т.д.;

- поддержание устойчивого спроса на продукты питания и их предложения. Это достигается путем формирования и поддержания системы цен, обеспечивающих стимулирование предложения и спроса на потенциально конкурентоспособные продовольственные товары отечественных производителей;

- поощрение создания системы инфраструктурного обеспечения для функционирования рынков земли, материально-технических ресурсов, капитала, продовольственных товаров. Она обеспечивает вхождение субъектов АПК в качестве равноправных продавцов и покупателей в систему мирового продовольственного рынка;

---

[28] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.557.

- содействие научному и кадровому обеспечению устойчивого воспроизводства в АПК.

Выполнение этих и других функций регулирования и поддержки устойчивого развития АПК обеспечивается посредством реализации следующих принципов:

*Принцип рационального аграрного протекционизма*. Государство должно поддерживать надежность воспроизводства не только в сельском хозяйстве, но и других сферах АПК, регулируя устойчивость его развития в целом. Поэтому задача государства состоит в том, чтобы с помощью системы организационно-экономических, нормативно-правовых механизмов создавать на инновационной основе благоприятные условия для развития тракторного и сельскохозяйственного машиностроения, материальной базы мелиорации, восстановления производства минеральных удобрений других отраслей и производств фондообразующей сферы АПК. Данный принцип призван внедрять комплексную, адекватную природным условиям Российской Федерации и рынку систему хозяйствования, обеспечить технико-технологическое перевооружение перерабатывающей промышленности и инфраструктуры, формировать рациональную структуру всех сфер и отраслей АПК, заботиться об устойчивом воспроизводстве плодородия почв и т.д.

Аграрный протекционизм является одной из основ обеспечения продовольственной безопасности страны как важнейшего компонента национальной безопасности страны в мирных условиях[29].

*Принцип программно-целевого регулирования и поддержки*. Его реализация требует разработки концепции устойчивого развития АПК России в целом и его регионов на основе научно обоснованных долгосрочных прогнозов. Ключевое значение для устойчивого развития АПК имеют также взаимосвязанные программы: “Повышение и устойчивое воспроизводство плодородия почвы”, “Машиностроение для агропромышленного комплекса”, “Молоко”, “Корма”, “Сахар” и др.

*Принцип гарантированной государственной поддержки устойчивого развития АПК*. Он предполагает поддержку и эффективное использование средств государственной помощи. Важно гарантировать создание условий для становления и устойчивого поддержания паритета цен на сельскохозяйственные товары и средства производства для села, на средства производства для фондообразующих отраслей

[29] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.559.

АПК и продукцию этих отраслей, на продукцию растениеводства и животноводства. В гарантиях нуждается и реализация основных видов продовольственных товаров, поступающих в федеральные и региональные фонды по ценам, не ниже установленных, и финансирование устойчивого воспроизводства и плодородия почв. Необходимы сегодня антимонопольное государственное регулирование, поддержка инновационно-инвестиционной деятельности по технико-технологическому перевооружению АПК.

*Принцип гибкого дифференцированного подхода к государственному регулированию устойчивого развития АПК*. Следует учитывать различия в формах собственности и эффективности хозяйствования, одинаковую значимость конкретного хозяйствующего субъекта в обеспечении устойчивой инновационности и экологичности воспроизводства, потенциальной конкурентоспособности производимой продукции, уровня развития предпринимательства, рискованности, эффективности участия в реализации государственных программ и т.д.

*Принцип мотивационной направленности государственного регулирования и поддержки*. Реализация этого принципа требует формирования мотивационных механизмов перелива капитала, внедрения экзогенных и связанных с ними техногенных технологий производства, эффективной структуры и рыночной инфраструктуры АПК.

*Принцип максимально эффективного использования ресурсов*. Понятно, что для повышения устойчивости функционирования АПК имеется слишком мало финансовых и материальных ресурсов как у государства, так и предпринимательских структур. Этот принцип можно реализовать, если максимально использовать “силы природы”, создавать адаптированную к природно-климатическим условиям каждого региона и хозяйства систему хозяйствования, позволяющую наиболее полно включить в дело потенциал биосистемы. Наиболее полное использование ресурсов требует, чтобы материально-техническая база АПК переориентировалась на их эффективное применение и предотвращение разрушения потенциала биосистемы на основе максимального внедрения инноваций в производство.

### *§2. Методы государственного регулирования*

Эффективное государственное регулирование устойчивого развития АПК может обеспечиваться посредством формирования системы эффективных форм и методов государственного регулирования данной отраслью (см. табл.3).

Таблица 3

*Формы и методы государственного регулирования АПК* [3]

| Форма | Метод |
|---|---|
| Правовое обеспечение | - принятие недостающих законодательных актов;<br>- улучшение качества действующих законодательных актов;<br>- создание целостной системы не противоречащих друг другу взаимосвязанных нормативно-правовых актов |
| Финансовая поддержка устойчивости вхождения товаропроизводителей в рынок | - квотирование производителей продукции и сбыта;<br>- дотации и компенсации;<br>- гарантированная минимальная цена. Введение залоговых цен;<br>- льготные, научно-обоснованные кредитование и налогообложение;<br>- страхование;<br>- закупка продовольствия в федеральные и региональные фонды;<br>- поддержание устойчивого платежеспособного спроса населения;<br>- защита от тотальной интервенции иностранных конкурентов;<br>- государственная гарантия кредитов |
| Инфраструктурное обеспечение | - принятие обоснованных нормативных актов по созданию инфраструктуры, работающей в интересах повышения устойчивости функционирования АПК;<br>- создание системы оптовых и розничных рынков;<br>- создание системы товарных бирж, ярмарок и т.д.;<br>- создание системы земельных, инвестиционных, кооперативных банков |
| Материально-техническая поддержка | - отработка механизма лизинга;<br>- долевое финансирование при производстве качественно новой техники и внедрении ключевых технологий;<br>- льготное кредитование, налогообложение, ускоренная амортизация при производстве и использовании новой техники |
| Поддержка во внешнеэкономической деятельности | - обеспечение продовольственной безопасности с помощью системы таможенных тарифов, компенсационных сборов, налогов и т.д. на импортируемые продовольственные товары;<br>- государственные гарантии для иностранных кредиторов |
| Научное обеспечение | - финансирование затрат на воспроизводство научных кадров;<br>- финансирование затрат на разработку ключевых технологий и техники на инвестиционной основе |
| Кадровое обеспечение | - организация системы государственной подготовки и повышения квалификации предпринимателей, менеджеров, сотрудников, структурных подразделений АПК |

[30] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.563.

Таким образом, государству в лице органов государственной власти и управления необходимо не только теоретически разработать, но и обеспечить реализацию организационно-экономических, нормативно-правовых механизмов и мероприятий для развития отраслей и производств фондообразующей сферы АПК с целью внедрения комплексной, адекватной природным условиям Российской Федерации и рынку системы хозяйствования.

## Глава 4. Государственное регулирование социальной сферы

### *§1. Социальная сфера как объект государственного регулирования*

В практической деятельности субъектов государственного регулирования так же, как и в научной литературе, к социальной сфере относят ряд отраслей экономики, видов деятельности, оказывающих непосредственное воздействие на человека посредством обеспечения его благосостояния, созданием условий для его развития, а также защиты и поддержки в период испытываемых им временных трудностей.

Отраслями и видами деятельности, представленными в социальной сфере, являются: отрасли социально-культурного комплекса (образование, культура и здравоохранение, наука); жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь, розничная торговля, общественное питание, бытовое обслуживание и т.д. Важное место принадлежит таким видам деятельности, как решение проблем трудовых отношений, занятости и миграции населения, осуществлению социальной защиты и социального обеспечения.

В разные периоды исторического развития трудности финансирования социальной сферы сделали актуальным поиск его альтернативных источников. В итоге в 80–90-х гг. XX в. в развитых странах сформировались два разных подхода к финансированию социальной сферы, осуществлению социальной политики[31].

Под социальной защитой в широком смысле понимается система общественных отношений по обеспечению социально-экономических прав и гарантий человеку независимо от его места жительства, национальности, пола, возраста и других объективных обстоятельств. Это важнейшая функция государства во взаимоотношениях с населением в любое время – как в условиях нормального развития экономики, так и в кризисный период, но в последнем – ее значение, естественно, резко возрастает.

Исходя из указанного определения, объектом социальной защиты выступают прежде всего те слои населения, которые оказались в трудной жизненной ситуации и (особенно его социально слабые группы) неспособны поддерживать свое материальное положение собственными силами (пожилые, инвалиды, дети, безработные, вынужденные

---

[31] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.587.

мигранты и пр.). Кроме того, в России есть экономическая бедность из-за низкой заработной платы, не обеспечивающей расходы на жизнь. Главным донором, оказывающим поддержку и помощь, здесь выступает социально-ориентированное государство, призванное задействовать механизм смягчения рисков и неблагоприятных коллизий.

Выбор модели социальной защиты зависит прежде всего от целевой установки государственной политики в целом. Или общество организует так свою экономику, что основных доходов (за труд, предпринимательство, развитые социальные трансферты) будет достаточно для самообеспечения семей, и социальная помощь потребуется только в кризисных ситуациях для узко определенных групп людей с осложненными обстоятельствами жизни. Или макрополитика строится с учетом низкого уровня доходов, недостаточности их для типичного потребления и необходимости массированной государственной помощи для выживания семей не только в экстремальных, но и в стандартных условиях и не для отдельных групп, а для весьма значительной части населения.

Кроме модели, не менее важны для Российской Федерации объемы используемых на социальную защиту ресурсов. Они складываются: а) из общих налогов, уплачиваемых в государственный бюджет; б) единого социального налога, направляемого в сферу обязательного государственного социального страхования; в) из частных средств, т.е. расходов предприятий на социальные нужды своих работников и благотворительности (непопулярной сегодня и недостаточно поощряемой в России). Именно нехватка ресурсов в первую очередь является причиной, по которой государство стремится поддерживать исключительно одних только нетрудоспособных и бедных, причем в основном не косвенными способами (активная политика занятости, поддержка национального производителя), а прямыми, в виде различных пособий на цели выживания.

### *§2. Основные приоритеты и направления социальной политики*

Для понимания сущности государственной политики, познания ее объективной основы, роли в общественном развитии и приоритетных направлений важно уточнить, что же понимается под самой социальной политикой вообще.

Социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и прак-

тике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения[32].

Представляется, что данное определение наиболее точно и полно отражает сущность, место и роль социальной политики в развитии общества. Следует подчеркнуть, что по своему происхождению социальная политика вторична относительно экономики, которая была и остается определяющей материальной основой решения социальных задач.

Главный принцип социальной политики – это принцип справедливости, присущий социальному государству, которое, в свою очередь, обеспечивает гражданские права на собственность, свободу совести, свободу мнений, свободу слова и передвижений, свободное функционирование независимых объединений[33].

Приоритетом нынешнего этапа экономических реформ стали институциональные преобразования. Именно они выдвинулись на передний план после успешного решения задач макроэкономической стабилизации. Так, 2001 г. стал первым годом реализации стратегической программы, разработанной в 2000 г. по инициативе В. Путина и получившей название “программы Грефа”. Охватывающая примерно десятилетний период, программа должна быть конкретизирована в документах, рассчитанных на более короткие периоды времени и содержащих перечень нормативных актов, которые предстояло разработать и принять для достижения поставленных в программе целей. Соответственно летом 2000 г. был одобрен комплекс мер на 2000–2001 гг., который и реализовался (с некоторыми уточнениями) в 2001 г., а весной 2001 г. была одобрена программа мероприятий на 2002–2004 гг.

Таким образом, были разработаны следующие документы:

Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 28.06.2000).

План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. (утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.07.2000 № 1072-Р, скорректирован распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.07.2001 № 933-Р).

---

[32] Торлопов В.А. Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы / В.А. Торлопов. – СПб., 1999. – С.6.

[33] Российская энциклопедия социальной работы. – М., 1997. – Т.II. – С.270.

Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 г. (обсуждена Правительством Российской Федерации и направлена Президенту Российской Федерации в мае 2001 г.).

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу: 2002–2004 гг. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 № 910-Р)[34].

*Основополагающими направлениями социальной политики в данных нормативных актах провозглашены следующие:*

- обеспечение роста денежных доходов населения и уменьшение их дифференциации на основе увеличения заработной платы, повышения доли оплаты труда в ВВП, улучшение пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы и усиление адресной социальной поддержки населения;
- значительное сокращение бедности;
- реализация всеобщей доступности и общественно приемлемого качества важнейших социальных благ, к числу которых относятся прежде всего медицинское, социальное обслуживание и общее образование;
- осуществление максимально эффективной защиты социально уязвимых граждан;
- улучшение демографической ситуации на основе осуществления мероприятий по снижению уровня смертности населения и создания предпосылок для стабилизации показателей рождаемости и др.

Социальная политика сейчас реализуется на трех основных уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Такая структура характерна и для стран с развитой рыночной экономикой. Однако проблема здесь заключается в том, что все эти формы реализуются в значительной мере автономно и представляют собой не всегда согласованный и противоречивый конгломерат действий. Вместе с тем знакомство с зарубежным опытом показывает, что и там нет достаточно четкого разграничения функций между различными уровнями. В странах с федеративным устройством (США, Канада, Германия), несмотря на значительную роль федеральных органов в финансировании различных социальных проектов и программ, основная тяжесть

---

[34] О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-Р // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 31. – Ст.3295.

и ответственность за решение социальных проблем ложится на региональные и местные органы[35]. Аналогичное положение, но в стихийной форме сложилось и у нас. Более того, единой модели, или концепции, социальной политики хотя бы "переходного" периода на федеральном уровне не существует. Имеются лишь попытки фрагментарного решения назревших проблем социального развития страны путем принятия отдельных нормативных правовых актов, федеральных программ и т.д.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации происходит процесс перехода от одной крайней модели социального государства к другой, т.е. резкий переход от максимально огосударствленной социальной политики к полностью либерализованной.

К долгосрочным, или стратегическим, целям социальной политики следует отнести:

а) реализацию конституционных гарантий и прав граждан в области труда, социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры и отдыха, обеспечения жильем;

б) сокращение масштабов бедности, улучшение материального положения и условий жизни людей;

в) нормализацию и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детей и лиц в трудоспособном возрасте;

г) обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;

д) повышение эффективности социальной помощи и поддержки особо нуждающихся граждан;

е) улучшение социальной инфраструктуры и др.

Современная социально-экономическая ситуация диктует необходимость повышения эффективности осуществления социальной политики. С этой целью во всех городах и районах региона следует добиться создания действующей системы социальной поддержки населения. Также следует продолжить работу по развитию сети подразделений при территориальных центрах социального обслуживания в районах и городах региона для оказания различных видов услуг малообеспеченным гражданам через отделения дневного пребывания, дома

[35] Кадомцева С.В. Реформирование социальной политики в странах с переходной экономикой: Материалы науч.-практич. конф. "Российское государство и государственная служба на современном этапе": Науч. докл. / С.В. Кадомцева. Вып.1. – М.: РАГС, 1999. – С.71–76.

ветеранов, сеть социальных магазинов, парикмахерских, социальных столовых, швейных, обувных и ремонтных мастерских.

Важнейшее направление социальной политики – развитие здравоохранения в каждом российском регионе. Бесплатное медицинское обслуживание на установленном государственном уровне должно быть обеспечено для всех групп и слоев населения. Платные формы здравоохранения должны развиваться параллельно с государственным бесплатным, но не взамен его и не на его базе. Приоритетным направлением развития здравоохранения в регионе могут являться: повышение качества кадрового потенциала; строительство и ввод в эксплуатацию объектов здравоохранения и улучшение материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений; лекарственное обеспечение населения и развитие фармацевтической промышленности; совершенствование врачебной помощи населению и др.

Основным направлением социальной политики в сфере образования является сохранение бесплатными основных видов образования: общего, среднего и высшего – путем финансирования из государственного бюджета. Различные формы платного образования на всех уровнях должны развиваться при соответствующем контроле со стороны государства и не в ущерб бесплатному. Важнейшими задачами социальной политики в области образования являются: обеспечение условий для опережающего развития образования; укрепление связей и взаимодействие образования, науки и культуры; обеспечение гуманистической направленности и усиление регионального компонента образования; достижение опережающего реагирования на потребности быстроменяющейся структуры экономики, развития производств с высокой технологией и обеспечение их высококвалифицированными специалистами.

В области культуры приоритетными направлениями развития региона должны являться: обеспечение государственных гарантий для сохранения и развития культуры народов и национальностей, населяющих территорию региона; сохранение историко-культурного наследия региона; обеспечение равного доступа к ценностям отечественной и мировой культуры; развитие родного языка, возрождение традиций и художественных промыслов народов региона; развитие информационного обеспечения культуры и искусства.

Региональные органы власти в сфере физической культуры и спорта должны решать следующие задачи: функционирование спортивных школ как основной фактор укрепления здоровья; физическое развитие всего населения региона; развитие цивилизованного туриз-

ма; помощь становлению и созданию общественных организаций, клубов, занимающихся физической культурой, спортом, туризмом, молодежной политикой; укрепление и дальнейшее развитие традиционных национальных видов спорта. Основной задачей в сфере физической культуры и спорта являются приостановление распада массовой физической культуры населения и создание необходимых условий для использования возможностей физической культуры, спорта и организованного отдыха в целях оздоровления населения и формирования здорового образа жизни.

На данном этапе необходимо создать новый механизм ресурсного обеспечения культуры и искусства через предоставление налоговых льгот, развитие меценатства, формирование общественных фондов, попечительских советов. Основная доля ресурсного обеспечения этой сферы должна лечь на государство.

Поэтапное осуществление жилищной реформы предполагает установление на региональном уровне минимально допустимых жилищных условий (отдельно для города и села), но не ниже аналогичных показателей в Российской Федерации, которые будут лежать в основе предоставления бесплатного жилья, государственных субсидий, льготных ипотечных кредитов; расширение строительства частного жилья за счет предоставления льготных кредитов, земли, широких муниципальных займов, используемых для строительства и покупки жилья; рационализацию налогообложения, стимулирующего вложение средств в жилищное строительство. С этой целью необходимо разработать механизм привлечения различных источников финансирования: средства населения, ипотечные кредиты, государственные субсидии, прибыль предприятий, доходы предпринимателей, а также средства регионального и местного бюджетов.

Таким образом, с развитием демократических процессов в обществе, переходом на рыночные отношения центр принятия многих решений социального характера переносится непосредственно в регион, и весь “груз забот”, связанный с поддержанием системы жизнеобеспечения, ложится на плечи регионов и их территорий (местный уровень). Поэтому социальная политика в условиях федеративного государства настоятельно требует законодательно разграничить приоритеты и полномочия центра и субъектов федерации в социальной сфере, а также сформулировать основополагающие принципы взаимодействия федерации и ее субъектов в области социальной политики.

Среди главных направлений региональной социальной политики необходимо выделить: выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне занятости, социальной инфраструктуре и др.; обеспечение на всей территории страны государственных стандартов и гарантий, дифференцированных с учетом объективных особенностей регионов; предоставление региональным органам власти и управления реальных возможностей по обеспечению минимальных государственных стандартов.

## Глава 5. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности

### *§1. Сущность и содержание внешнеэкономической деятельности*

***Внешнеэкономическая политика*** *– это совокупность деятельности органов государственной власти и управления в области развития и регулирования экономических отношений с другими странами.*

Основными ее задачами являются: формирование благоприятных внешнеэкономических условий для воспризводственного процесса в стране; достижение выгодного участия государства в международном разделении труда; обеспечение сбалансированности внешнеэкономических операций с отдельными государствами и регионами, оптимизация взаимодействия между субъектами внешнеэкономической деятельности с аналогичными организациями других государств[36].

Основными принципами внешнеэкономической политики России являются независимость, открытость, равноправие, признание приоритета международных договоров.

Цели внешнеэкономической политики не могут быть сформулированы однозначно. Главная из них состоит в формировании эффективной системы защиты национальных внешнеэкономических интересов Российской Федерации, поддержки ее субъектов хозяйственной деятельности на мировых рынках товаров, услуг, прав интеллектуальной собственности и информационных технологий.

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности – это комплекс экономических, правовых и административно-управленческих мер со стороны органов государственной власти и управления, преследующих цель формирования благоприятных рамочных условий хозяйствования субъектам внешнеэкономической деятельности. Эти меры обеспечивают им экономическую поддержку и правовую защищенность на внутреннем и внешнем рынках.

Механизм государственного регулирования внешнеэкономической деятельности включает меры нетарифного и тарифного регулирования (см. рис.9).

Меры *нетарифного регулирования* включают: сокращение перечня товаров, экспорт которых подлежит квотированию, создание

---

[36] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.697–702.

торгового реестра, сертифицирование экспорта, антимонопольная политика.

К мерам *тарифного регулирования* относятся: государственные программы по НИР и НИОКР; дотации и субсидии в инфраструктуру; упрощение порядка взимания экспортных пошлин и сборов, тарифов при импорте; постепенное сближение уровня цен внутренних и мировых рынков; введение на федеральном уровне системы единого регулирования тарифной политики естественных монополий и др.

*Рис.9. Механизм государственного регулирования внешнеэкономической деятельности*

В современных условиях единственным правовым актом, регулирующим внешнюю экономическую деятельность, выступает Федеральный закон “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности” от 08.12.2003 № 164-ФЗ. Однако наметилась практика “развития” положений этого закона. Так, отдельным субъектам Российской Федерации предоставляются эксклюзивные права в сфере внешней хозяйственной деятельности. Заключаются соответствующие соглашения по разграничению компетенций.

На федеральном уровне решаются следующие задачи экономической внешней политики: формирование концепции, стратегии и основных принципов внешнеэкономической политики России и ее регионов, а также обеспечение экономической безопасности, защиты экономического суверенитета и интересов хозяйствующих единиц и граждан страны, а также субъектов Российской Федерации, включая тех, кто находятся за пределами национальной государственной границы. Заметим, что государственное регулирование зарубежной хозяйственной деятельности использует методы тарифного и нетарифного характера. Особенное внимание уделяется единой государственной политике в области сертифицирования экспорта и импорта, валютного контроля за передвижением капиталов через национальную таможенную границу и поступлением валютной выручки.

Федеральная власть ведает вопросами введения единой для всей территории страны системы стандартов и критериев безопасности и/или безвредности для людей и природной среды государства в целом и его регионов при ввозе товаров. Она же вводит и правила контроля за этими процессами, осуществляет таможенную политику, правовое регулирование, руководит другими сферами таможенного дела. На федеральном уровне решаются и проблемы валютного регулирования и валютного контроля, регулируется система платежно-расчетных отношений в рамках межгосударственных отношений. Сюда же относится регулирование экспорта-импорта вооружений, военной продукции и технологий, а также продукции двойного назначения, определение порядка технического содействия при сооружении объектов, продукция которых носит военный характер или имеет двойное назначение и др.

К компетенции федеральных органов власти относится определение порядка экспорта-импорта расщепляющихся материалов, отравляющих, взрывчатых, ядовитых, психотропных веществ, наркотиков, биологически и генетически активных материалов, животных, растений, находящихся под угрозой исчезновения, частей и дерива-

тов, а также порядка их использования. Эти органы власти контролируют порядок вывоза-ввоза и использования опасных отходов, экспорт стратегически важных товаров и услуг, а также ввоз и вывоз драгоценных металлов, камней и изделий из них. На федеральном уровне решаются проблемы предоставления государственных кредитов, устанавливается предельная величина внешней задолженности, включая экономическую помощь и техническое содействие, заключаются международные соглашения и договоры о получении займов, кредитов и порядке их использования, в т.ч. на уровне субъектов федерации. То же самое следует сказать о привлечении банковских, коммерческих кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации и о контроле за их использованием. Соответственно федеральная власть управляет внешним долгом, организует работы и контроль за погашением внешней задолженности.

К числу задач федеральных органов относятся контроль за состоянием платежного и торгового балансов, разработка и проведение общегосударственной политики привлечения иностранных производительных (портфельных и прямых) инвестиций, регулирование и контроль за российским инвестированием капитала за границу, а также владение и пользование российской государственной собственностью за рубежом. Установление единых и обязательных для всей территории Российской Федерации форм статистической отчетности относится к общефедеральной компетенции.

Функции обозначенных выше задач и реализации целей возложены на Министерство торговли и экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, службы валютного и экспортного контроля и др.[37] Важной составляющей внешней экономической политики выступает сфера совместного ведения федерацией и ее субъектами комплекса вопросов. К их числу относится координация внешнеторговой деятельности регионов, в т.ч. их экспортная деятельность в целях обеспечения максимального развития и реализации экспортного потенциала субъектов Российской Федерации.

Совместно формируются и реализуются региональные и межрегиональные программы внешнеторговой деятельности. То же можно сказать о получении иностранных кредитов под гарантии бюджет-

[37] См.: Внешнеэкономическая деятельность: специфика, государственное регулирование. – М.: Петровский двор, 1998.

ных доходов субъектов Российской Федерации, об их использовании и погашении. Если бюджет дотационный, то регионы обязаны согласовывать величину кредита с Правительством России.

К совместному ведению относятся выполнение международных договоренностей и соглашений Российской Федерации в части обязательств, затрагивающих интересы конкретных ее субъектов, а также координация деятельности по созданию и функционированию свободных экономических зон, регулированию приграничной торговли. Информационным обеспечением внешнеторговой деятельности занимаются федеральные и региональные органы.

Активизация внешнеэкономической деятельности на региональном уровне – это объективная тенденция хозяйственного развития в условиях рыночной экономики. Своего рода "регионализация внешнеэкономической деятельности" – это условие повышения ее эффективности, особенно внешней торговли. В связи с этим перед региональными органами власти стоят задачи эффективной утилизации местных природных и сырьевых ресурсов, использования адекватных форм и видов внешнеэкономической деятельности в интересах сбалансированного социально-общественного развития региона и государства в целом. Особое значение придается формированию региональных программ, согласованных с федеральными целями и задачами в рамках подписанных соглашений о распределении компетенций между отдельными субъектами федерации и центром. Как правило, такие соглашения включают целый ряд исключительных привилегированных положений в пользу отдельных регионов, позволяющих фактически делегировать функции государства на уровень отдельных субъектов. Таковы соглашения с республиками Саха (Якутия), Татарстан, Свердловской обл. и рядом других регионов.

Другие субъекты федерации, не имеющие подобного рода эксклюзивных полномочий, находятся в затруднительном положении при реализации внешней экономической политики, поскольку должны строго придерживаться единственного нормативного акта – Закона Российской Федерации "О регулировании внешнеторговой деятельности", который ставит остальные регионы в равные условия, предоставляя одинаковые права по реализации внешнеторговой деятельности. Недостаточный уровень согласованности регионального и федерального звеньев, регулирующих внешнеэкономическую деятельность, особенно внешнеторговые отношения, наносит существенный ущерб как в сфере таможенного дела, так и производительного ис-

пользования зарубежных инвестиций. В ряде случаев это снижает рейтинг России на мировом рынке.

В условиях трансформирования хозяйственного комплекса Российской Федерации выделяются, как правило, три типа регионов, имеющих специфику при организации внешнеэкономических связей: во-первых, агропромышленные и трудоизбыточные районы (Северный Кавказ, Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская обл. и др.); во-вторых, местности, добывающие преимущественно минеральные ресурсы и драгоценные металлы (Тюменская обл., республики Саха (Якутия), Татарстан и др.); в-третьих, высокоурбанизированные промышленные регионы (Центр, Урал, Юг Сибири, Дальний Восток, Приамурье и др.).

Регионы первого типа имеют реальные предпосылки для привлечения зарубежных и национальных инвесторов с целью создания быстроокупаемых производств, которые ранее зачастую относились к местной промышленности. Это переработка сельхозпродукции, выпуск продуктов питания, развитие сельскохозяйственных производств, хранение сельхозпродукции. Это увеличивает производство продуктов питания, постепенно снижая степень зависимости от импорта. В этих регионах есть реальные предпосылки создания дополнительных рабочих мест в агропромышленном комплексе, в т.ч. для передислоцируемых и освобождающих рабочие места работников реконструируемых или закрываемых производств.

В добывающих регионах необходимо формировать среду благоприятного производственно-предпринимательского климата для отечественных и зарубежных предпринимателей и инвесторов. Следует добиваться всемерного снижения издержек добычи ресурсов, их очистки и переработки. Это минимальное требование для реализации их на внешних рынках. В связи с этим можно рекомендовать формирование соответствующих программ стимулирования производственного предпринимательства, использования систем льгот и преференций на конкурсной основе в рамках местных бюджетов. Важно прибегать также к помощи нетарифных методов реализации хозяйственной стратегии в регионах данной группы.

В урбанизированных регионах дела обстоят сложнее. Здесь давно сложилась система градообразующих предприятий, располагающих мощным научно-технологическим потенциалом. Однако предстоит их коренная реструктуризация и перепрофилирование в рамках конверсионных программ. Именно эти регионы обладают потенциалом “прорыва” на внешние рынки с инновационной продукцией,

не имеющей аналогов в мировой торговле. В связи с этим в данных ре-гионах целесообразно формировать на локальной территории зоны специального хозяйственного режима, технопарки и инновационные инкубаторы. Они могли бы служить развитию экспортного потенциала страны качественно иного типа, нежели малоэффективная сырьевая ориентация.

Субъекты федерации согласно действующему законодательству обладают следующими полномочиями:

- наделены правом в рамках федеральных законов принимать свои нормативно-правовые акты, которые конкретизируют федеральные законы применительно к условиям того или иного региона, учитывают его специфику и социально-психологическую среду;

- могут участвовать в распределении доходов от внешнеэкономической деятельности с учетом реального вклада региона в отрасль, которая имеет выход на внешний рынок;

- им предоставляются дополнительные льготы по отношению к федеральному законодательству, но в рамках их бюджетных доходов. Среди них гарантии, кредиты, налоговые льготы участникам внешнеэкономической деятельности, зарегистрированным на территории того или иного региона. При этом федеральные власти не отвечают по гарантиям своих субъектов, а предоставляемые на региональном уровне льготы, как и меры протекционизма или различного рода рестрикции, не должны противоречить международным обязательствам России и международному праву.

Таким образом, в сфере внешнеэкономической политики компетенция регионов довольно широка.

В связи с вышеизложенным цели современной внешней экономической политики должны быть сконцентрированы на обеспечении выхода отечественных предприятий на мировой рынок машинотехнической продукции, технологий и информации, капиталов и минерально-сырьевых ресурсов, к транспортным коммуникационным системам. Необходимо последовательно формировать благоприятные торгово-политические отношения с зарубежными странами и с их торгово-политическими группировками и союзами. Россия крайне нуждается в эффективной системе защиты ее внешнеэкономических интересов и приоритетов (валютный контроль, контроль за экономической эффективностью экспорта и импорта и т.д.). Важно сосредоточить усилия на организационно-регулирующей роли государства и уполномоченных им ведомств в сфере внешнеэкономической деятельности России.

России сегодня как никогда нужен специализированный орган, занимающийся регулированием и координацией внешнеэкономической деятельности, ее прогнозированием и перспективным планированием. Необходим механизм адаптации к российским условиям используемого странами-членами ВТО инструментария для поддержки отечественных экспортеров, нетарифной защиты внутреннего рынка, для борьбы с недобросовестными зарубежными экспортерами и обеспечения экономической безопасности.

### *§2. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности*

Документом, определяющим политику государственного вмешательства, является Закон Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (принят Госдумой 07.07.1995 и одобрен Советом Федерации 21.07.1995). Целями вышеназванного закона являются, согласно существующим принципам ведения внешнеэкономической политики России, защита национального суверенитета, обеспечение экономической безопасности, стимулирование развития национальной экономики, содействие формированию условий эффективного интегрирования российской экономики в мировое хозяйство.

Впервые в российской законодательной практике определяются понятия "внешнеторговая деятельность", "товар", "услуга", "исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальная собственность)". Существенно дополнены понятия "экспорт" и "импорт" на основании увязки с соответствующими обязательствами по пересечению национальной таможенной границы, а также выделены понятия "экспортного контроля" и "экономической безопасности". Важным элементом рассматриваемого закона является разделение компетенций в сфере внешнеторговой деятельности центральных органов Российской Федерации, ее субъектов. Определено также право совместного ведения и пути координации внешнеторговой деятельности субъектов по вопросам совместного ведения. Законом определяются основные положения государственного регулирования внешнеторговой деятельности, включая иерархию государственного аппарата, базовые методы и инструментарий механизма регулирования, где акцент делается на усиление таможенно-тарифного воздействия с постепенным сокращением комплекса мер административно-управленческого характера.

Впервые на территории России узаконено введение защитных мер против наносящего ущерб импорта товаров и услуг, а также мер против создания угрозы ущерба национальным производителям. В качестве таких мер могут применяться количественные ограничения и специальные повышенные таможенные пошлины. Расследование по факту нанесения (или возможного) ущерба (в т.ч. демпинга) ведется федеральным органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации, по поручению Правительства Российской Федерации и/или по заявлению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и производителя или союза производителей, чье совокупное производство подобных товаров (услуг) превышает 50% внутреннего производства.

Особого внимания заслуживает положение ст.21 рассматриваемого закона, согласно которому российские лица получают право на возмещение ущерба, связанного с участием России в междуна-родных экономических санкциях, за счет федерального бюджета. Это право исполняется в судебном порядке. Кроме того, законом вводятся понятия и нормы регулирования приграничной торговли и свободных экономических зон. Обращено внимание также на комплекс мер содействия развитию внешнеторговой деятельности, соответствующей экономическому потенциалу и месту России в мировом хозяйстве. Особое значение отводится проблеме информатизации и информационного обслуживания внешнеторговой деятельности, что при либерализации выступает обязательным условием обеспечения коммерческой корректности и добросовестности сделок. Предусматриваются формирование и возможности использования информационного банка данных. Важная роль в координации внешнеэкономической деятельности и ее государственного регулировании отведена Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации.

Движение экспортно-импортных грузов, порядок реализации внешнеторговых сделок регулируются Таможенным кодексом Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ и Законом Российской Федерации “О таможенном тарифе” от 21.05.1993 № 5003-1. Таможенный кодекс определяет юридический статус таможенных органов, виды таможенных режимов, и платежей, порядок их начисления и взимания, процедуры оформления товаров и транспортных средств, основания для ограничения ввоза и вывоза товаров и услуг. Статьи Таможенного кодекса, касающиеся преступной деятельности, корреспондируются с соответствующими статьями Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации. Закон “О таможенном

тарифе" действует с 1 июля 1994 г. и представляет собой свод ставок таможенного тарифа, таможенных пошлин, применяемых к товарам, услугам, перемещаемым через таможенную границу и систематизированным в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности. Законом определяются виды пошлин, метод их определения, меры оперативного регулирования внешней торговли, порядок определения таможенной стоимости товара и страны его происхождения, а также механизм предоставления преференций.

К правовому регулированию внешнеэкономической деятельности относятся также меры воздействия со стороны государства на экспортно-импортные операции с помощью мер нетарифного характера, в т.ч. механизма квотирования и лицензирования. В России он распространяется на товары, экспорт которых осуществляется согласно международным обязательствам России и на специфические товары.

При совершении и исполнении внешнеторговых сделок и возможном возникновении споров стороны сталкиваются с "применяемым правом", т.е. правом, которое должно регулировать отношения сторон по указанным операциям. Стороны могут указать в контракте применяемое право, но договоренность на его основе в случае возникновения спора не всегда достижима. В этом случае через решение арбитражного суда на основе коллизионной нормы используется право или российской стороны, или иностранного государства, но при этом возможна неоднозначная трактовка и регламентация одних и тех же вопросов.

Для унификации процесса урегулирования правовых проблем стали разрабатываться и заключаться разнообразные дву- и многосторонние договоры и другие документы, единообразно регламентирующие внешнеэкономическую сферу хозяйствующих субъектов различных стран. При этом международные договоры отклассифицированы и по принципу нормативного (обязательного) и факультативного (добровольного) характера, которые можно сгруппировать и по предмету регулирования. К числу международных договоров нормативного характера относятся следующие:

- Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров (Венская Конвенция, 1980). Применяется при заключении договоров между коммерческими предприятиями из различных стран-участниц Конвенции, но лишь когда, согласно нормам международного частного права, применимо право договаривающегося государства. Положения Конвенции легко адаптируются к различным потребностям сторон. Она не применяется при реализации товаров личного

пользования, на аукционах, в порядке исполнительного производства, при продаже фондовых бумаг, акций, судов водного и воздушного транспорта и на воздушной подушке, при продаже электроэнергии. Россия присоединилась к данной Конвенции в сентябре 1991 г.;

- Конвенция об исковой давности в международной купле-продаже товаров (Нью-Йоркская Конвенция, 1974 г.). Срок исковой давности установлен в 4 года. СССР подписал эту Конвенцию, но Россия ее пока не ратифицировала;

- Протокол об изменении Конвенции об исковой давности в международной купле-продаже товаров (Венский Протокол, 1980 г.) Цель его – привести в соответствие Нью-Йоркскую Конвенцию Венской Конвенции, чтобы стороны контракта на момент его заключения находились в договаривающихся государствах или было применимо право договаривающегося государства. СССР этот Протокол не подписывал, и Россия к нему не присоединялась;

- Конвенция о праве, применимом к договорам купли-продажи товаров, от 15 июля 1955 г. (Гаагская Конвенция, 1955) Среди участников (Россия в их состав не входит) применяется право продавца.

- Соглашение об общих условиях поставок товаров между организациями государств-участников Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 г. (ОУП СНГ, 1992). Участники Соглашения – Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Украина. Применимо для компаний всех форм хозяйственной собственности. Стороны свободны в выборе предмета сделки, в определении обязательств и других условий, за исключением поставок товаров по межгосударственным соглашениям;

- Общие условия поставок товаров из СССР в КНР и из КНР в СССР от 01.07.1990 (ОУП СССР-КНР, 1990). Россия является правопреемником СССР. Соглашение подробно регламентирует условия поставок, включая базисные условия, сроки, качество и количество, техдокументацию, гарантии, платежи, санкции, претензии и арбитраж.

Существуют международные договоры о лизинге и факторинге:

- Конвенция о международном финансовом лизинге от 28 мая 1988 г. (Оттавская Конвенция, 1988). Разработана в рамках Международного института унификации частного права (УНИДРУА), подписана 13 государствами, вступила в силу 1 мая 1995 г. лишь в отношениях между Италией, Францией и Нигерией. Поручение Президента Российской Федерации от 19 сентября 1994 г. о присоединении к этой Конвенции не реализовано до настоящего времени;

- Конвенция о международном финансовом представительстве (факторинге) от 28 мая 1988 г. Подписана 15-ю странами, из которых лишь Франция ее ратифицировала, а для вступления ее в силу необходима ратификация минимум трех стран. Представитель СССР участвовал в разработке положений этой Конвенции.

Действуют также международные договоры:

- Парижская Конвенция по охране прав промышленной собственности, 1983 г., в состав которой входят 106 стран. СССР присоединился с 1 июля 1965 г. Принцип Конвенции состоит в том, что она предусматривает национальный режим охраны прав промышленной собственности, а также "конвенционный приоритет", суть которого в том, что заявка на патент в одном из государств дает право подачи аналогичной заявки в других странах-участницах Конвенции. Для патентов установлен срок 12 месяцев, для товарных знаков – 6 месяцев;

- Мадридское Соглашение о международной регистрации фабричных и товарных знаков от 14 апреля 1891 г. Всего участвует 25 стран. СССР присоединился в 1976 г.

Существует ряд конвенций по международному арбитражу.

Особое значение в регулировании внешнеэкономической деятельности имеют международные и российские правила налогообложения внешнеторговых сделок. Следует обратить внимание на ратифицированные соглашения об избежании двойного налогообложения, более чем с 40 государствами, на изменения правил в связи с вступлением в силу второй части Налогового кодекса (в части экспортной деятельности), на возникновение ответственности бюджета перед налогоплательщиком за несвоевременный возврат сумм по налогу на добавленную стоимость.

Говоря о правовом регулировании внешнеэкономической деятельности, следует особо подчеркнуть необходимость снижения технических барьеров на участие в ней российских регионов и развития внешнеэкономического сотрудничества на межрегиональном уровне. Этому призван содействовать Федеральный закон "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" от 04.01.1999 № 4-ФЗ, который четко регламентирует права и обязанности регионов, органов власти на местах, учитывает стремление к повышению региональной самостоятельности, но одновременно и назревшую необходимость усиления координации внешнеэкономической деятельности в масштабе всей страны в интересах государства в целом. В связи с этим признано целесообразным усилить

информационно-аналитическое обслуживание межрегионального сотрудничества, формировать сеть деловых бизнес-центров, способствующих на правовой основе реализации всего цикла внешнеэкономической сделки, активизировать роль торговых представительств за рубежом в части информационного обслуживания и оказания непосредственного содействия в развитии кооперационных связей, учреждать совместные предприятия на основе непосредственного участия в их работе представителей регионов.

## Глава 6. Государственное политика в области экономической безопасности

### §1. Понятие и сущность экономической безопасности

Содержание понятия экономической безопасности не считается окончательно устоявшимся и дискутируется специалистами. Для понимания его сущности важно учесть, что "безопасность – это состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к самовыживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и трудно прогнозируемых факторов"[38]. В рамках нормативно-правовых представлений "безопасность – состояние защищенности жизненно-важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз"[39]. При этом жизненно-важные интересы представляют совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Указом Президента Российской Федерации 10 января 2000 г. вступила в силу "Концепция национальной безопасности Российской Федерации", которая приоритетным направлением политики государства определила обеспечение национальной безопасности и защиту интересов России в экономической сфере[40]. В области экономики основными задачами Российской Федерации являются подъем экономики страны, проведение независимого и социально-ориентированного экономического курса. Таким образом, экономическая безопасность является важной составной частью национальной безопасности.

Как показывает мировой опыт, обеспечение экономической безопасности – это гарантия независимости страны, условие стабильности и эффективной жизнедеятельности общества, стратегический путь достижения успеха. Поэтому обеспечение экономической без-

---

[38] Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности / В. Сенгачов // Вопросы экономики. – 1995. – № 1.

[39] О безопасности: Сб. законодат. и нормат. документов по состоянию на февраль 1998 г. – М.: Буквица, 1998.

[40] См.: О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 // Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 2. – Ст.170; О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения): Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 18. – Ст.2117.

опасности принадлежит к числу важнейших национальных приоритетов. Анализ богатейшего отечественного и зарубежного опыта в решении этой проблемы позволяет выделить три ее важнейших элемента:

- экономическая независимость;
- стабильность и устойчивость национальной экономики;
- способность к саморазвитию и прогрессу.

На государственном уровне признаками безопасного состояния экономики являются:

- защищенность гражданских прав населения;
- уровень и качество жизни, гарантирующие социальный мир и спокойствие в обществе;
- режим расширенного воспроизводства;
- устойчивость финансовой системы;
- сохранение единого экономического пространства и широких межрегиональных отношений;
- необходимый уровень государственного регулирования экономических процессов;
- конкурентоспособность на мировых рынках;
- обороноспособность и военно-политическая стабильность.

На уровне территорий разного масштаба и статуса содержание экономической безопасности предполагает:

- укрепление экономической базы федеральных отношений;
- участие в формировании общероссийского рынка;
- паритетное договорное участие регионов в нейтрализации кризисных ситуаций на соседних территориях;
- развитие научно-технического потенциала, участвующего в обеспечении экономической независимости Российской Федерации;
- создание нормальных условий жизнеспособности населения;
- предотвращение межнациональных конфликтов в регионе и недопущение сепаратистских тенденций;
- недопущение или локализацию конфликтных ситуаций, чреватых социальными взрывами и экономической дезинтеграцией.

Таким образом, ***экономическая безопасность*** – это совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность, способность к постоянству, обновлению и самосовершенствованию. Кроме того, сущность национальной экономической безопасности раскрывается через такое понятие, как **национальные интересы государства** и их защита от реальных и потен-

циальных угроз. Проблема определения экономических интересов государства является весьма многоплановой и включает в себя:

- выполнение функций и обязательств, диктуемых государством в системе мирохозяйственных связей и отношений;
- эффективное использование и сохранение будущим поколениям географических и природных ресурсов экономической зоны Российской Федерации;
- сохранение, развитие и защиту кадрового потенциала России;
- воспроизводство и качественное улучшение жизнедеятельности национального генофонда;
- преумножение духовных ценностей, национальной культуры, демократических устоев, среды обитания;
- защиту и поддержку отечественного предпринимательства, земледелия, промышленности и торговли независимо от форм и типов хозяйствования.

Состояние экономической безопасности может быть достигнуто лишь при таком развитии экономики, которое обеспечило бы:

- защиту гражданских прав населения России, достойный уровень жизни, гарантирующий социальный мир и спокойствие в обществе;
- эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных проблем, исходя из национальных интересов;
- эффективное влияние на социально-экономические процессы, происходящие в различных регионах Земли и затрагивающие национальные интересы России.

Решение задач обеспечения экономической безопасности осуществляется на трех уровнях: стратегическом, тактическом, оперативном.

1. *Стратегический уровень* обеспечения экономической безопасности предполагает ликвидацию противоречий либо как минимум их локализацию и ослабление. Фактически на стратегическом уровне должны приниматься и реализовываться глобальные (с точки зрения национальной экономики), системообразующие решения.

2. *Тактический уровень* предполагает решение задач, связанных с ликвидацией самих угроз или предотвращением их воздействия на экономическую сферу. На тактическом уровне должны разрабатываться комплексы превентивных мероприятий.

3. На *оперативном уровне* экономическая безопасность обеспечивается путем ликвидации последствий угроз. Результаты решения

задач на данном уровне представляют собой преимущественно комплексы оперативных мероприятий.

Содержание экономической безопасности раскрывается с помощью категорий “критерии” и “угрозы”, а также специальных методических приемов определения их “параметров” и несет мощную диагностическую нагрузку. Оно раскрывает уровень защищенности национальных (региональных) интересов экономики и ориентирует власть на создание механизмов их реализации и защиты, на корректировку социально-экономической политики.

Центральное место в словаре экономической безопасности занимают “угрозы” и “критерии”. На наш взгляд, их содержание правомерно рассматривать в зеркальном отражении и с двух сторон, а именно факторов и признаков состояния экономики (см. табл.4).

Таблица 4

*Критерии и угрозы экономической безопасности*

| | Критерии экономической безопасности | Угрозы экономической безопасности |
|---|---|---|
| Факторы | Создающие опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства, подрывающего устойчивость социально-экономической системы государства (региона) | Обеспечивающие защищенность экономических интересов личности, общества, государства, укрепляющие устойчивость социально-экономической системы государства (региона) |
| Качественные признаки | Опасного состояния и развития экономики | Безопасного состояния и развития экономики |

Образно говоря, критерии – это угрозы со знаком “плюс” и наоборот. Такую “взаимозаменяемость” понятий хорошо иллюстрирует, например, симметрия роста и спада производства, продовольственной независимости и зависимости и т.д.

Вторая группа терминов связана с количественной характеристикой критериев экономической безопасности и обозначает ее параметры и процедуры.

Параметры экономической безопасности включают индикаторы, пороги и оценки. Индикаторы – показатели, количественно фи-

ксирующие состояние экономики с позиции основных факторов развития, как в фактических значениях текущего либо базового периода, так и в критических, предельно допустимых значениях. Предельные значения индикаторов называются порогами. Оценки являются результатом сопоставления фактических и пороговых значений индикаторов и используются для классификации состояний. Они могут быть представлены количественными показателями – индексами, рейтингами (присвоением мест) и словесными характеристиками, ранжирующими социально-экономическую ситуацию по степени опасности.

**Индикаторы экономической безопасности:**

***1. Экономические индикаторы.***

Экономические индикаторы характеризуют сложившиеся тенденции развития экономики с точки зрения реализации принципа эффективности производства.

Снижение эффективности производства проявляется прежде всего в снижении инвестиционной активности, спаде производства и ухудшении его структуры, в росте потерь общественного рабочего времени. Отказ от эффективного развития экономики проявляется в тенденции к узкой сырьевой специализации в международном разделении труда, грозящей полным исчезновением отраслей, определяющих технический прогресс, и отраслей, производящих товары жизненной необходимости.

Главным сигналом нарушения требований экономической безо-пасности государства является снижение доли производственных инвестиций в общем объеме ВВП. Следствием снижения инвестиционной активности являются спад производства и ухудшение его структуры, что ведет к ухудшению позиций государства.

Отказ от сбалансированного развития и защиты национального рынка нанес сильный удар по отраслям легкой индустрии и сельского хозяйства, испытывающих острую конкуренцию со стороны импортной продукции.

Устойчиво уменьшается уровень использования производственных мощностей по всем видам продукции. В соответствии с сырьевой ориентацией экономики особенно быстро сокращаются мощности и занятость в отраслях обрабатывающей промышленности.

Нарушение сбалансированного развития единого национального рынка ведет к усилению неравенства регионов по темпам спада производства, инвестиционной активности.

Депрессивные регионы с преимущественно перерабатывающей промышленностью требуют больше дотаций, богатые регионы жалуются на чрезмерные налоговые изъятия, запрещают вывоз энергетического сырья. “Продолжение экономического курса, подогреваемое лозунгом о расширении полномочий субъектов федерации, ускоряет процесс сепаратного разрушения страны”[41].

Неэффективная экономическая политика государства ухудшает его положение в системе мирового сообщества. Экономическими индикаторами изменения его положения служат международные сопоставления инвестиционной активности и темпов роста ВВП (в т.ч. на душу населения), динамики отраслевой и региональной структур экономики стран, внешнеторговых оборотов, показателей эффективности использования национальных ресурсов и уровней экономических активов стран.

Все экономические индикаторы указывают на нарушение принципа эффективности производства и дальнейшее ухудшение экономической безопасности России.

***2. Социальные индикаторы.***

Социальные индикаторы характеризуют сложившиеся тенденции развития социальных процессов.

Социальными индикаторами нарушения принципа эффективности являются падение реальных доходов населения, разрушение социальной инфраструктуры и рост доли бедного населения, чьи среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума. Однако большую социальную угрозу для общества представляет нарушение принципа справедливости распределения благ, что проявляется в росте доходов господствующих социальных слоев за счет уменьшения доходов других не в связи с большим их вкладом в рост общественного благосостояния, а в связи с главенствующей ролью в распределении благ.

Главным сигналом усиления социальной напряженности в обществе является увеличение расслоения общества по уровню материального достатка с размыванием консолидирующего общество среднего слоя. Нарастающие социальные сдвиги раскалывают общество на непримиримые группы, что ведет к непредсказуемым последствиям.

Анализ выявляет значительное опережение темпов роста среднемесячной заработной платы в сырьевых отраслях и финансово-

[41] Ведута Е.Н. Государственные экономические стратегии / Е.Н. Ведута. – М., 1993. – С.339.

кредитной сфере экономики по сравнению с машиностроением и металлообработкой, легкой промышленностью, сельским хозяйством, образованием, здравоохранением, культурой и наукой. Оплата труда в топливных отраслях превышает среднепромышленную более чем вдвое, а среднемесячная заработная плата в бюджетной сфере не превышает 60% от средней в промышленности.

Зарплата большинства работников бюджетной сферы в течение нескольких лет держится ниже прожиточного минимума. Разрушаются научные школы, ухудшается качество подготовки подрастающего поколения, падает средняя продолжительность жизни как следствие недофинансирования системы здравоохранения.

Складывающаяся ситуация в распределении доходов между отраслями экономики служит индикатором стимулирования сырьевой ориентации экономики России и финансово-кредитной деятельности за счет уменьшения доходов других отраслей.

Неравномерность размещения сырьевых отраслей и кредитно-финансовых структур по территории России и резко возросший суверенитет регионов усиливает их дифференциацию по уровню денежных доходов населения. К группе территорий с более высокой покупательной способностью денежных доходов (соотношение денежных доходов и величины прожиточного минимума) относятся регионы, в структуре экономики которых основной удельный вес занимают добывающие отрасли промышленности. Заметно выделяются Москва и Санкт-Петербург, где сосредоточена основная сеть банковских и кредитно-финансовых структур. К группе территорий с низкой покупательной способностью денежных доходов относятся преимущественно сельскохозяйственные районы и регионы с преобладанием отраслей машиностроения и легкой промышленности.

Все социальные индикаторы указывают на нарушение принципа справедливости распределения благ и ухудшение экономической безопасности России.

***3. Финансовые индикаторы.***

Финансовые индикаторы характеризуют сложившиеся тенденции в развитии финансовой и денежно-кредитной системы государства с точки зрения ее соответствия требованиям экономической безопасности государства.

Завышение ставок процента за кредит по сравнению с нормой прибыли, снижение доли долгосрочных кредитов в кредитных вложениях в экономику, снижение уровня рентабельности продукции явля-

ются финансовыми индикаторами нарушения принципа справедливости распределения благ.

Главным сигналом угрозы финансового краха государства является рост государственного долга на фоне спада производства и снижения производственных инвестиций. Это означает, что правительство обеспечивает текущие потребности в деньгах под заклад несуществующих будущих доходов, что в конечном счете ведет к развалу единой финансовой и денежно-кредитной системы государства, к банкротству всех органов власти и резидентов государства.

Все финансовые индикаторы указывают на несоответствие финансовой и денежно-кредитной системы государства требованиям его экономической безопасности.

### *§2. Роль государства в обеспечении экономической безопасности*

Экономическая безопасность, являясь одной из важнейших составляющих национальной безопасности, определяется как состояние, в котором общество (через органы государственной власти) суверенно определяет пути и способы своей экономической политики.

В целях укрепления государственности в Российской Федерации, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного развития регионов и обеспечения роста благосостояния населения, повышения уровня качества жизни, экономической безопасности регионов принят Указ Президента Российской Федерации “Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации” от 03.06.1996 № 803.

Приоритетными направлениями деятельности государства в области экономической безопасности в предстоящем десятилетии являются стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов России, повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мире.

В связи с этим усилия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть сконцентрированы на решении следующих задач:

- укреплении экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

- содействии развитию и углублению экономической реформы, формировании во всех регионах многоукладной экономики; станов-

лении региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

- сокращении чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов; поэтапном создании условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения; рационализации систем расслоения;

- достижении экономически и социально-оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов; повышении ее жизнеспособности в рыночных условиях;

- развитии межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.);

- стимулировании развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать "локомотивами" и "точками роста" экономики субъектов Российской Федерации;

- оказании государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;

- разработке и реализации научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные районы и т.д.);

- совершенствовании экономического районирования страны.

Таким образом, государство как субъект экономической безопасности призвано решать задачу устранения и предотвращения угроз, создающих опасность для жизненно-важных экономических интересов вообще и в регионе, в частности, посредством осуществления органами исполнительной власти субъектов на основе целевой корректировки мероприятий, реализующих направления текущей и перспективной экономической политики и включенных в основные документы социально-экономического развития региона, города и района.

Информационную базу такой корректировки составляют материалы по диагностике и прогнозированию экономической безопасности, представляемые Государственным комитетом по статистике соответствующим структурным подразделением Министерством экономики, ориентирующие органы управления в направлениях и характере действий.

Определение эффективности целенаправленной корректировки уровня экономической безопасности представляет наиболее важную

и сложную задачу регулирования и мониторинга в целом. Оно завершает мониторинговый цикл и создает качественную основу для его возобновления.

***Критерий экономической безопасности*** – оценка состояния экономики с точки зрения важнейших процессов, отражающих сущность экономической безопасности. Критериальная оценка безопасности экономики включает в себя оценки:

- ресурсного потенциала и возможностей его развития;
- уровня эффективности использования ресурсов, капитала и труда и его соответствия уровню в наиболее передовых странах (регионах), а также уровню, при котором угрозы внутреннего и внешнего характера минимальны;
- конкурентоспособности экономики;
- целостности (единства) экономического пространства;
- возможности стабильности и условий предотвращения и разрешения социальных конфликтов;
- влияния региональных кризисных ситуаций на различных уровнях. Сущность экономической безопасности реализуется в системе показателей (индикаторов), принципиальными являются их пороговые значения, несоблюдение (превышение или снижение) которых приводит к началу деструктивных процессов в экономике региона. Такие индикаторы имеют два пороговых уровня: первый – достижение которого приведет к критической ситуации лишь при достижении пороговых значений и другими показателями, второй – преодоление которого независимо приведет к наступлению кризисной ситуации.

*Индикаторы экономической безопасности можно разделить на основные группы:*

- характеризующие производство и распределение ВВП;
- определяющие эффективность трудовых ресурсов;
- характеризующие проводимую денежно-кредитную политику.

## Глава 7. Бюджетно-налоговое регулирование

### *§1. Бюджет как инструмент регулирования*

В рыночной экономике *государственный бюджет* обеспечивает финансовыми ресурсами реализацию функций государства и является основным инструментом регулирующего воздействия власти на экономическую систему общества.

*Бюджет* – это центральное звено системы финансов, поэтому он отражает все основные качественные признаки финансов. Поскольку *финансы* – это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются централизованные денежные фонды, то и бюджет представляет собой систему денежных отношений, но более узкую. А именно ***бюджет*** – это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд.

Сложность выяснения сущности бюджета прежде всего связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Под термином "бюджет" понимают и документ (бюджет – это основной финансовый план государства**,** имеющий статус закона на соответствующий финансовый год), и отношения (бюджет – это совокупность денежных отношений между органами государственной власти всех уровней и другими субъектами), и денежный фонд (бюджет – это основной централизованный фонд денежных средств).

*Бюджетный кодекс Российской Федерации дает следующую трактовку этого понятия:* "бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и органов местного самоуправления".

Сущность бюджета, как и любой другой экономической категории, проявляется в его функциях:

- *фискальная функция* связана с образованием основного общегосударственного фонда денежных средств (в ходе реализации этой функции обеспечивается концентрация основной части централизованных финансовых ресурсов в бюджетной системе государства);
- *социальная функция* предполагает использование государственного бюджета для перераспределения национального дохода;
- *контрольная функция* – осуществление контроля за движением бюджетных ресурсов, а на этой основе за динамикой экономического

развития и ходом социально-экономических процессов в целом.

***Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней**:*

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации, разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов федерации;

3) бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты) – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Разрабатываются и утверждаются правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

***Принципы функционирования бюджетной системы**:*

1. *Единство бюджетной системы* – единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

2. *Разграничение доходов и расходов* между уровнями бюджетной системы – закрепление соответствующих видов доходов полностью или частично и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

3. *Самостоятельность бюджетов:* а) право законодательных и представительных органов государственной власти и местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; б) наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы; в) законодательное закрепление регулирующих доходов соответствующих бюджетов; г) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств, источники финансирования дефицитов; д) недопустимость изъятия сумм превышения доходов над расходами бюд-

жетов; е) недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов о бюджете.

4. *Полнота отражения доходов и расходов бюджета* – все доходы и расходы бюджетов отражаются в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме.

5. *Сбалансированность бюджета* – объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

6. *Эффективность и экономичность использования бюджетных средств* – при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы, получая бюджетные средства, должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

7. *Общее, или совокупное, покрытие расходов* – все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов и поступлений от источников финансирования его дефицита.

8. *Гласность*:

1) опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;

2) открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в т.ч. по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного или представительного органа государственной власти, либо между законодательным или представительным и исполнительным органом государственной власти.

9. *Достоверность бюджета* – надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

10. *Адресность и целевой характер бюджетных средств* – бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с указанием финансирования конкретных целей.

***Бюджетная политика*** – направление усилий и ресурсов государства для достижения долгосрочных и среднесрочных целей социально-экономического развития.

## *§2. Государственное регулирование экономики с помощью бюджетных расходов*

**Расходы бюджета** представляют собой процесс выделения и использования ресурсов из бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Действенность государственного регулирования экономики с помощью бюджетных расходов зависит от относительных размеров расходуемых средств, структуры и эффективности этих расходов.

Расходы бюджета реализуют функции политического, социального и хозяйственного регулирования, а также обеспечение жизни в стране.

Основные статьи бюджетных расходов: социальные услуги, расходы на военные, хозяйственные, административно-управленческие цели, а также платежи по государственному долгу.

Исторически структура государственных расходов определялась потребностями в конкретных условиях. Так, Первая и Вторая мировые войны вызвали увеличение военных расходов. В современных условиях структура государственных расходов развитых стран изменилась в пользу социальных программ. Так, в структуре федерального бюджета США военные расходы составляют 28%, социальные – 47,3%, хозяйственные – 6,7%, по государственному долгу – 13,7%. В других странах со смешанной экономикой социальная сфера поглощает свыше 50% бюджетных расходов[42].

Если посмотреть за достаточно длительный период данные об уровне государственных расходов в группе индустриально развитых стран, то отчетливо видна тенденция к росту их доли в ВВП. Так, в США доля совокупных расходов федерального бюджета в 1929 г. составляла 10% ВВП, в 1950 г. – 21%, 1993 г. – 38,7%, в 1996–1998 гг. – около 33%. В большинстве западноевропейских стран средний показатель государственных расходов в ВВП вырос с 15,4% в 20-х гг. до 42,6% в 80-х гг. и колеблется около 50% в 90-х гг. Еще более показательно сравнение удельного веса государственных расходов в ВВП в странах с переходной экономикой. В Польше, Венгрии, Словении, имеющих положительную хозяйственную динамику, государственные расходы составляют 45–50%, а в Болгарии и Румынии, где продолжается падение производства, всего лишь 25–35% ВВП. Особенно показательно, что в странах, где был быстро преодолен кризис и начался

[42] Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. – М., 2001. – С.60.

экономический рост, доля бюджетных расходов в ВВП не уменьшалась или даже увеличивалась именно в периоды экономического спада с целью его преодоления. При этом сохранение значительного объема государственных расходов сопровождалось изменением их структуры. Так, за те же годы во всех странах Восточной Европы резко сократились (в 3–4 раза) объемы государственных субсидий промышленности. В то же время расходы на образование и науку сохранились на достаточно высоком уровне. Например, в Венгрии, Чехии и Польше осталось неизменным отношение ассигнований на образование к ВВП на протяжении всех 90-х гг.[43]

В России при принятии закона о федеральном бюджете особое внимание концентрируется на том, как распределить финансовые ресурсы. Вне поле зрения остаются вопросы, связанные с постановкой целей и задач, которые планируется решать с помощью бюджетных средств. Нет и четких критериев определения результативности производимых расходов. Для изменения ситуации необходимо ответить на принципиальные вопросы о сути и содержании государственных расходов, об их уровне, о том, какова должна быть роль бюджета в реализации общенациональных задач. Сначала государство должно определить, что и в каких размерах оно собирается делать, каких конкретных результатов достичь, а затем – кто и в каком объеме должен оплатить эту деятельность[44].

**Государственное регулирование экономики с помощью доходов бюджета**.

Доходы бюджета состоят из налогов и сборов и поступлений от государственной собственности. Налоги составляют важнейшую часть доходов государственного бюджета.

Налоги – это обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые государством.

В социально-экономической жизни страны налоги имеют следующие функции:

- *фискальная* – образование государственных денежных фондов, создающих условия для функционирования государства;

- *социальная* – поддержание социального равновесия путем уменьшения неравенства между реальными доходами отдельных социальных групп населения;

---

[43] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.288.
[44] Там же. – С.290.

- *регулирующая* – регулирование хозяйственной конъюнктуры, структуры занятости, накопления, внешнеэкономических связей, научно-технического прогресса и т.д. Регулирующая функция налогов заключается в установлении и изменении системы налогообложения; определении налоговых ставок, их дифференциации, предоставлении налоговых льгот – освобождении от налогов части прибылей и капитала с условием их целевого использования в соответствии с задачами государственной экономической политики.

Важную регулирующую роль играет сама система налогообложения, применяемая правительством. Например, введение в ФРГ налога на занятость (им облагалась сумма заработной платы и жалованья, вычитаемая работодателями) оказала сильное воздействие на структуру затрат компаний. Предприниматели оказались заинтересованными экономить на живом труде, а для этого осуществлялась модернизация основного капитала, внедрялись в производство новейшие достижения науки и техники[45].

Важным событием стало введение в большинстве стран налога на добавленную стоимость (НДС). Этот налог взимается со стоимости чистой продукции, т.е. разницы между выручкой от продажи годовой продукции и затратами на приобретение необходимых для его производства товаров и услуг. В результате введения НДС (в отличие от налога с оборота) каждая надбавка к цене сырья, возникающая по мере его прохождения по производственной цепочке вплоть до конечного продукта, облагается налогом только один раз. В этом – одно из главных преимуществ НДС.

Глобальное понижение налогов ведет к увеличению чистых прибылей, усилению стимула хозяйственной деятельности, росту капиталовложений, спроса, занятости и оживлению хозяйственной конъюнктуры. Повышение налогов – обычный способ борьбы с "перегревом" конъюнктуры рынка.

Манипулирование ставками налогов – обязательный элемент налоговой политики развитых стран. В 80-е гг. XX в. во многих странах они были значительно снижены. Так, в США с июля 1987 г. ставка налога на прибыль корпораций снижена с 46% до 34%. В Японии в 1989–1990 гг. налог на прибыль снижен с 42% до 37,5%, в Великобритании в 1984–1987 гг. – с 52 до 35%[46].

---

[45] Государственное регулирование экономики... – С.81.

[46] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.68.

Избрав либеральную или протекционистскую внешнеторговую политику, государство изменяет таможенные пошлины, получая в ответ от торговых партнеров либо встречные услуги, либо ужесточение условий национального экспорта. Таможенные пошлины – вариант косвенных налогов, повышение которых ведет к удорожанию импортных, а вслед за ним и отечественных товаров, снижению внешнеторгового оборота. Понижение или отмена пошлин влекут за собой обострение конкуренции на внутреннем рынке, замедление роста цен, активизацию внешней торговли.

Важнейший инструмент воздействия налоговой системы на экономику – налоговые льготы. В США их насчитывается более 100, а в Великобритании – около 80[47]. Налоговые льготы выражаются прежде всего в понижении ставок налогообложения для некоторых предприятий, в основном связанных с научно-техническим прогрессом. Налоговой льготой является и отсрочка уплаты налога, и полное освобождение от него. Такой льготой пользуются в основном малые и вновь образованные предприятия. Например, во Франции акционерные компании полностью освобождаются от налогов на прибыль в течение первых двух лет существования, в третий год налогом облагается 25% прибыли, а вся прибыль облагается налогом лишь с шестого года деятельности компании[48].

Разновидностью налоговых льгот можно считать ускоренную амортизацию, т.е. ускоренное возмещение затрат на основной капитал. Ускоренная амортизация впервые стала применяться в США в 1942 г. Норма амортизации устанавливается в законодательном порядке. Как правило, налоговое законодательство разрешает проводить амортизационные списания в размерах, значительно превышающих фактический износ основного капитала. Это достигается либо путем ускоренного списания стоимости основного капитала в первые годы его службы, либо путем установления заниженных сроков его работы. Система ускоренной амортизации дает возможность предприятиям вернуть себе стоимость основного капитала до его морального износа, а амортизационные средства использовать для накопления капитала и модернизации оборудования.

Налоговая система в последнее время становится все более гибкой. Стали широко практиковаться скидки с налогов на прибыль, на-

---

[47] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.66.
[48] Там же. – С.67.

правляемую на капиталовложения, научные исследования и внедрение их достижений, создание новых рабочих мест, охрану окружающей среды.

Разнообразные налоговые мероприятия государства имеют противоречивые последствия. С одной стороны, они стимулируют научно-технический прогресс, структурные сдвиги и экономический рост в развитых странах, с другой стороны, государственный бюджет недополучает огромные средства.

Регулирующая функция налогов в современных условиях состоит не столько в том, чтобы максимально освободить прибыли и доходы юридических и физических лиц от налогов и создать стимулы для действий в соответствии с текущими целями государственного регулирования экономики, сколько в стремлении создать жесткую количественную зависимость между размерами налоговых льгот, предоставляемых хозяйственному субъекту, и его конкретными хозяйственными действиями.

Задача государственных регулирующих органов – не просто обложить налогами те или иные источники поступления средств, а создать тонко настраиваемый механизм воздействия на хозяйственное поведение юридических и физических лиц в желательном направлении.

### *§4. Государственный долг как инструмент регулирования экономики*

Превышение бюджетных расходов над доходами ведет к образованию бюджетного дефицита, который покрывается государственными займами. Задолженность государства, накапливаясь, превращается в государственный долг, который подразделяется на внутренний и внешний; краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный. Превышение государственного долга над ВВП более чем в 2,5 раза считается опасным для стабильности экономики и ставит под вопрос способность государства его выплатить.

Особенно сложные проблемы возникают у государства в связи с ростом внешней задолженности. Чем большая доля поступлений от внешнеэкономической деятельности идет на платежи по долгам, тем труднее получить новые иностранные займы. Зависимость от иностранных кредитов подрывает национальный суверенитет страны.

*Основное назначение государственного долга* – быть инструментов регулирования экономики. Стабилизационное воздействие на эко-

номику осуществляется посредством изменения либо объема государственной задолженности, либо ее структуры, что позволяет влиять на основные макроэкономические показатели. В период экономического спада путем займов государство мобилизует накопление денежных средств, с помощью которых оно будет стимулировать экономику. Таким образом, государственный долг связан с необходимостью смягчения противоречия между экономическими и социальными потребностями общества и возможностью их удовлетворения за счет бюджетных средств.

Государственный долг зависит от состояния экономики. Поэтому очень важно целевое назначение государственных кредитных ресурсов: на какие нужды идут государственные средства – на удовлетворение экономических и социальных нужд общества или на увеличение административных расходов государства, на обеспечение структурных сдвигов в общественном производстве или на обогащение отдельных групп населения. Во втором случае государственный долг не является средством государственного регулирования экономики, а отражает кризисные процессы в хозяйстве и потому требует активных стабилизационных мер государства[49].

Государственный долг имеет двойственную природу, обусловленную противоречивым воздействием государственной задолженности на экономику – стимулирующим и дестабилизирующим. От методов регулирования государственного долга во многом зависит, будет ли государственная задолженность бременем или стимулом для экономического развития.

Основное направление регулирования государственного долга – это *регулирование объема,* состава и структуры государственной задолженности. Методы регулирования государственного долга разнообразны: замена долгосрочных ценных бумаг кредитами эмиссионного банка, замена долгосрочных ценных бумаг краткосрочными. Реальное бремя государственной задолженности можно уменьшить с помощью повышения уровня инфляции, однако это может привести к подрыву доверия к государству как к заемщику.

Важный канал регулирования государственного долга – *приватизация государственной собственности,* с помощью которой можно сбалансировать бюджетный дефицит, добиться повышения доходов над расходами, т.е. уменьшить государственный долг. Ускоренная

---

[49] Государственное регулирование рыночной экономики... – С.70.

приватизация, однако, подорвала эту базу. В силу активного использования методов льготной и бесплатной передачи государственного имущества, оно оказалось разбазаренным. Была существенно снижена реальная рыночная стоимость активов, отсутствовала система контроля за использованием государственного имущества. В результате полученные от продажи государственного имущества средства были пущены на покрытие текущих расходов и финансирование бюджетного дефицита, в т.ч. расходов по обслуживанию и уплате внешнего долга.

В целом возможность использования государственного долга определяется уровнем экономического развития страны. Чем выше темпы экономического роста и ниже реальные процентные ставки, тем менее обременительным для государства является использование займов для финансирования расходов.

## ТЕСТОВЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. *Активная роль государства в рыночной экономике обусловлена:*

а) ролью государства в законотворчестве;

б) государственной собственностью на условия и результаты труда;

в) ограниченностью возможностей рыночного саморегулирования;

г) ростом обобществления и общественного разделения труда;

д) наличием ситуации “фиаско рынка”.

2. *Укажите составные элементы концепции государственной экономической политики:*

а) анализ положения в экономике;

б) анализ целей экономической политики;

в) анализ соответствия целей экономической политики интересам рыночной системы;

г) анализ применимости инструментов ГРЭ;

д) стимулирование темпов экономического роста.

3. *Что происходит с рыночным саморегулированием в условиях расширения роли государства:*

а) полностью сохраняется;

б) играет доминирующую роль;

в) сужается пространственно;

г) перестает играть доминирующую роль;

д) сочетается с государственным регулированием?

4. *Выберите правильный вывод кейнсианской теории:*

а) необходимо активное участие государства в рыночном хозяйстве;

б) рыночное хозяйство способно к саморегулированию;

в) причина роста цен – увеличение денежной массы;

г) государство не должно вмешиваться в экономику;

д) необходима всеобщая политическая, экономическая и правовая монополия государства в управлении экономикой.

5. *Укажите основные элементы механизма ГРЭ переходного к рынку периода:*

а) налоговое регулирование;

б) правовое регулирование;

в) централизованное директивное планирование;

г) административное регулирование;

д) организационно-экономическое регулирование.

6. *Выберите правильный вывод теории монетаризма:*

а) необходимо активное участие государства в рыночном хозяйстве;

б) государство не должно вмешиваться в экономику;

в) необходима всеобщая политическая, экономическая и правовая монополия государства в управлении экономикой;

г) спрос на товар – основной фактор регулирования экономики;

д) рыночное хозяйство способно к саморегулированию.

7. *Представителями классической теории (модели) о роли государства в рыночной экономике являются:*

а) Дж. Кейнс;

б) А. Смит, Д. Рикардо;

в) К. Маркс, В. Ленин;

г) М. Фридмен;

д) С. Брю.

8. *Выделите основные характеристики моноцентрической системы управления:*

а) планово-договорные отношения;

б) линейная система управления;

в) государство ответственно за производство и распределение товаров и услуг;

г) государство создает условия для функционирования субъектов рыночных отношений;

д) ответственность по горизонтали.

9. *Итогами кризиса 1998 г. не явились:*

а) дефолт по государственному долгу;

б) четырехкратная девальвация рубля;

в) повышение инфляции;

г) снижение на 30% реальных доходов населения;

д) оживление инвестиционных процессов.

10. *Принципами приватизации государственной собственности являются:*

а) усиление монополизации экономики;

б) обеспечение национальной безопасности страны;

в) обеспечение новых инвестиций;

г) сохранение на первом этапе приватизации прежде всего объема и номенклатуры производства;

д) переход в частную собственность всех предприятий, производящих общественные блага.

11. *Объектами государственного регулирования являются:*

а) процессы разгосударствления, приватизации, демонополизации;

б) экономический цикл, процесс воспроизводства;

в) структура форм собственности;

г) социально-трудовая сфера;

д) хозяйственная деятельность АОР (народных предприятий).

12. *К экономическим функциям государства относятся:*

а) создание правовых основ функционирования экономики;

б) корректировка результатов рыночного саморегулирования;

в) создание общих условий эффективности воспроизводства;

г) стабилизация воспроизводства на микроуровне;

д) регулирование доходов и расходов домохозяйств.

13. *К основным административным методам ГРЭ относятся:*

а) налоговая система;

б) антимонопольное законодательство;

в) обеспечение экологической безопасности;

г) кредитно-финансовая политика;

д) государственное предпринимательство.

14. *К основным принципам инвестиционной политики государства на современном этапе реформирования российской экономики относятся:*

а) повышение реальной процентной ставки;

б) решение проблемы неплатежей путем сокращения доли бартера и денежных суррогатов в расчетах между субъектами рынка;

в) государственная поддержка предприятий за счет централизованных инвестиций;

г) размещение централизованных капиталовложений на конкурсной основе;

д) налоговое регулирование с целью снижения инвестиционных возможностей субъектов рынка.

15. *Основными принципами выработки и осуществления научно-технической политики в Российской Федерации в современных условиях являются:*

а) приоритетность развития отдельных направлений и их ресурсного обеспечения;

б) сочетание государственного регулирования и самоорганизации творческих коллективов;

в) многообразие форм собственности в инновационном процессе;

г) развитие науки и техники только за пределами финансирования частными структурами и спонсорами;

д) интеграция научно-технической деятельности с образованием.

16. *Укажите условия активного исследования инновационных факторов для обеспечения устойчивого эффективного развития хозяйственных систем:*

а) структурно-функциональное обновление хозяйственных систем;

б) полноценная интеграция науки и производства;

в) низкая инвестиционная активность со стороны государства;

г) подготовленность кадров через систему непрерывного образования;

д) активная позиция государства в выработке и реализации научно-технической политики.

17. *Приоритетными принципами современной политики Российской Федерации являются:*

а) стимулирование накопления и создание благоприятного климата для инвестиций;

б) снижение объемов государственных инвестиций;

в) ускорение включения России в систему МРТ путем поощрения производства конкурентоспособной на мировом рынке продукции;

г) содействие снижению общих объемов и эффективности инвестиций;

д) поощрение вывоза избыточных мощностей и ликвидации неэффективных предприятий.

18. *Основными целями и задачами государственной структурной политики являются:*

а) снижение конкурентоспособности и экономической устойчивости первичного и корпоративного звена экономики;

б) подготовка комплексной ресурсной базы саморазвития экономики;

в) создание ресурсных предпосылок постепенного перехода на инновационный тип развития;

г) пропорциональное развитие всех форм собственности по критерию наивысшей результативности развития экономики;

д) выравнивание уровней социально-экономического развития регионов.

19. *К числу основных тактических задач структурной политики в современных кризисных условиях России относятся:*

а) стимулирование развития только развитых регионов;

б) создание предпосылок устойчивого экономического роста;

в) поддержка эффективных и конкурентоспособных производств при последовательном свертывании бесперебойных и устаревших;

г) приспособление отраслевой структуры производства под платежеспособный спрос;

д) приоритетное развитие инфраструктуры.

20. *Что из перечисленного относится к принципам государственного регулирования ВЭД?*

а) либерализация ВЭД;

б) монополия государства в сфере ВЭД;

в) единство системы регулирования ВЭД и контроль за ее осуществлением;

г) приоритет экономических мер регулирования;

д) равенство и защита государством прав и законных интересов участников ВЭД.

21. *Какие из перечисленных рычагов (средств) государственного регулирования необходимы для выработки и реализации социальной стратегии и социальной политики?*

а) индекс развития человеческого капитала;

б) социальный транспорт;

в) величина прожиточного минимума;

г) индексация доходов;

д) регулирование занятости.

22. *К основным методам госрегулирования зарплаты относятся:*

а) определение в законодательном порядке минимального размера заработной платы;

б) определение размера заработной платы посредством механизма спроса и предложения на рынке труда;

в) индекс заработной платы;

г) направленность экономической политики на увеличение числа рабочих мест и сокращение безработицы;

д) самостоятельное определение уровня и размеров заработной платы в бюджетной сфере.

23. *Что из перечисленного относится к основным принципам госрегулирования и поддержки массового предпринимательства?*

а) обеспечение органического единства экономических и социальных целей;

б) рациональный протекционизм;

в) эффективное комбинирование рыночного механизма и государственного регулирования;

г) всеобъемлющее преобразование объектов собственности в малые предпринимательские структуры;

д) гарантированность поддержки и регулирования малого предпринимательства на всех уровнях государственной власти.

24. *Укажите положение, правильно характеризующее понятие "национальные интересы России":*

а) это по своей сути государственные интересы;

б) совокупность основных интересов личности, общества и государства;

в) национальные интересы России в области экономики являются ключевыми;

г) они реализуются через систему рыночного саморегулирования;

д) они реализуются через систему государственного управления и регулирования.

25. *За рамками возможности рыночного саморегулирования находятся:*

а) формирование равновесной (рыночной) цены;

б) сохранение невоспроизводимых ресурсов;

в) долговременные инвестиции в фундаментальные отрасли науки;

г) формирование и поддержание макроэкономических пропорций;

д) эффективное распределение ресурсов, соответствующее экономической целесообразности.

26. *Активное вмешательство государства в экономические процессы и их регулирование, согласно кейнсианским теоретическим воззрениям, должно происходить посредством:*

а) расширения спроса;

б) расширения предложения;

в) фиксации нормы процента;

г) стимулирования темпов экономического роста;

д) антикризисного регулирования и долговременного программирования.

27. *Почему в условиях государственного регулирования экономики ведущую роль играет рынок?*

а) в его рамках осуществляется государственное регулирование;

б) рыночное саморегулирование является всеохватывающим;

в) основой рыночной экономики является частная собственность на средства производства;

г) государственное регулирование преимущественно осуществляется при помощи рыночных форм;

д) рынок определяет тип экономической системы.

28. *Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства – это система мер:*

а) всеохватывающего характера;

б) законодательного характера;

в) идеологического характера, осуществляемого государственными структурами;

г) исполнительного характера;

д) контролирующего характера.

29. *К функциям временной экономической деятельности государства в период перехода к рынку относятся:*

а) организация системы защиты нетрудоспособных и малообеспеченных слоев населения;

б) разгосударствление экономических ресурсов;

в) создание и введение новых законодательных актов;

г) создание новых рыночных институтов;

д) проведение антимонопольной политики.

30. *В подсистему административного воздействия на экономические процессы в переходный к рынку период входит:*

а) разработка и принятие законов;

б) налоговое регулирование;

в) реализация законов в хозяйственной практике;

г) система государственных заказов и закупок, централизованного бюджетного финансирования;

д) разработка программ приватизации и поддержки предпринимательства.

31. *Каковы пути формирования государственного сектора экономики?*

а) разгосударствление;

б) приватизация;

в) национализация;

г) деприватизация;

д) строительство государством хозяйственных бюджетов.

32. *Основанием для национализации (деприватизации) являются:*

а) нарушение законодательства страны;

б) угроза экономической и национальной безопасности;

в) перевод прибыли за границу;

г) необходимость расширения частного сектора экономики;

д) занижение стоимости приватизированных объектов.

33. *К формам демократической системы управления государственной собственностью относятся:*

а) самоуправление работников;

б) право ведения;

в) совместное управление;

г) деприватизация;

д) ограниченное привлечение работников к управлению.

34. *Укажите задачи, решаемые с помощью приватизации государственной собственности?*

а) развитие многоукладности экономики и становление института частной собственности;

б) снижение инвестиционного спроса населения;

в) борьба с монополизмом;

г) повышение эффективности предприятий;

д) сокращение поступлений в бюджет.

35. *Укажите цели ГРЭ?*

а) переход в государственность всех хозяйственных объектов;

б) обеспечение всеобъемлющего государственного регулирования экономическими процессами;

в) минимизация неизбежных негативных последствий рыночных процессов;

г) создание правовых, финансовых и социальных предпосылок эффективного функционирования рыночной экономики;

д) обеспечение социальной защиты тех групп рыночного общества, положение которых в конкретной экономической ситуации становится наиболее уязвимым.

36. *Что из перечисленного является главной целью ГРЭ?*

а) обеспечение экономического роста;

б) поддержка устойчивости национальной валюты;

в) обеспечение социально-экономической стабилизации в обществе;

г) борьба против недобросовестной конкуренции;

д) управление государственными предприятиями.

37. *Экономическими методами ГРЭ являются:*

а) антимонопольное законодательство;

б) разработка и поддержание стандартов в производстве;

в) государственные расходы;

г) государственное предпринимательство;

д) определение и соблюдение минимально допустимых жизненных стандартов.

38. *Что из указанного определяет сущность инвестиций? Это:*

а) все активы (средства) предприятий;

б) основные и производственные фонды;

в) расходы на расширение и обновление производства, связанные с введением новых технологий и средств труда;

г) совокупность затрат, направляемых и реализуемых в форме долгосрочных вложений капитала в отдельные отрасли хозяйства;

д) все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, направляемых в объекты предпринимательской деятельности, в результате чего образуется прибыль и достигается социальный эффект.

39. *Субъектами инвестиционного процесса являются:*

а) материальные ценности;

б) права пользования природными ресурсами;

в) органы власти и управления Российской Федерации, ее субъектов и административно-территориальных образований;

г) государственные предприятия и учреждения;

д) иностранные граждане и юридические лица.

40. *Укажите основные пути активизации инвестиционного процесса в Российской Федерации в современных условиях:*

а) снижение налогового бремени на товаропроизводителей;

б) увеличение налогового бремени на товаропроизводителей;

в) усиление оттока капитала за рубеж;

г) сокращение незаконного оттока капитала за рубеж;

д) использование рефинансирования ЦБР коммерческих банков преимущественно на инвестиционные цели.

41. *Что из перечисленного относится к основным приоритетным направлениям научно-технической политики?*

а) вариантность целей, задач и направлений;

б) информационные технологии и электроника;

в) исследования фундаментальных свойств материи;

г) новые материалы и химические продукты;

д) правовая охрана интеллектуальной собственности.

42. *Стратегическими целями и задачами российской научно-технической политики на современном этапе являются:*

а) пропорциональное с производством качественное развитие инфраструктуры;

б) формирование научно-технической основы национальной безопасности страны;

в) конкурентоспособность российских товаров на внутреннем и мировом рынках;

г) содействие сохранению и эффективности использования природных и человеческих ресурсов страны;

д) обеспечение лидирующего положения США в мире.

43. *Что из перечисленного характеризует макроэкономический уровень реализации структурной политики?*

а) повышение совокупного спроса;

б) ликвидация или реорганизация неэффективных экономических структур;

в) стимулирование экспорта;

г) организация внедрения рыночных норм поведения субъектов хозяйственной деятельности;

д) недопущение возможности появления новых монополий.

44. *К основным направлениям государственной структурной политики относятся:*

а) оптимизация отраслевой структуры экономики;

б) приоритетное развитие крупных форм в производстве и рыночном распределении;

в) интеграция науки, производства и рынка;

г) формирование конкурентной среды;

д) развитие импорта и экспортозамещения.

45. *Достижение долговременной стратегической цели социальной политики российского государства связано:*

а) с формированием среднего класса;

б) достижением докризисного уровня качества жизни;

в) обеспечением высоких жизненных стандартов;

г) обеспечением высокого уровня качества жизни;

д) обеспечением условий для социального и физического выживания людей.

46. *Сверхприоритетной проблемой социальной политики России в настоящее время являются:*

а) преодоление социальной несправедливости как результата шоковых реформ;

б) создание демократической системы социальной защищенности;

в) своевременная выплата зарплаты, пенсий и пособий;

г) недопущение массовой деградации и люмпенизации населения;

д) обеспечение условий возрастания общественно полезной и эффективной экономической активности.

47. *Какие проблемы в сфере коллективно-хозяйственного регулирования социально-трудовых отношений требуют уточнения и решения в настоящее время?*

а) определение видов (систем) соглашения;

б) определение правового статуса всех видов соглашений;

в) изменение структуры Правительства Российской Федерации;

г) усиление и расширение функций государства в правовом обеспечении формирования системы социального партнерства;

д) определение порядка заключения количественных договоров на негосударственных предприятиях.

48. *Укажите важнейшие предпосылки, создаваемые государством для регулирования формирования региональных рынков:*

а) ограничение перемещения экономических ресурсов между регионами;

б) разграничение собственности по уровню управления;

в) определение статуса федеральных и региональных природных ресурсов;

г) разграничение функций между центром и регионами в сфере финансов, налогообложения, внешних связей и т.п.;

д) передача функций таможенного регулирования региональным властям.

49. *Введение монополии на внешнюю торговлю в России:*

а) возможно;

б) невозможно;

в) возможно на основании согласованной на межправительственном уровне договоренности;

г) возможно на отдельные виды продукции;

д) возможно на определенный, заранее оговоренный период в соответствии с практикой и международными нормами на отдельные виды продукции.

50. *Движение экспортно-импортных грузов регулируется:*

а) таможенным кодексом и Законом Российской Федерации “О таможенном тарифе”;

б) Законом Российской Федерации “О таможенном тарифе”;

в) ИНКОТЕРМС 1990 г.;

г) контрактами между сторонами.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.

2. Конституция Республики Коми от 17.02.1994 // Ведомости органов гос. власти РК. – 1994. – № 2. – Ст.40.

3. О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Федеральный закон от 19.02.1993 № 4520-1 (ред. от 10.01.2003 № 8-ФЗ) // Рос. газета. – 2003. –№ 4. – 14 янв.

4. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.): Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-Р (ред. от 06.06.2000) // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 31. – Ст.3295.

5. Об утверждении целевой республиканской программы "Старшее поколение" на 2001–2003 гг.: Указ Главы РК от 29.11.2000 № 510 // Республика. – 2002. – № 117. – 25 июля. – [Утратил силу].

6. Об утверждении целевой республиканской программы "Социальная поддержка инвалидов в Республике Коми на 2001–2003 гг.": Указ Главы РК от 23.11.2000 № 490 // Республика. – 2000. – № 226. – 5 дек. – [Утратил силу].

7. О республиканской программе "Формирование среды жизнедеятельности, доступной для маломобильных групп населения (1998–2003 гг.)": Указ Главы РК от 04.02.1998 № 38 // Республика. – 1998. – 6 мая.

8. О программе Главы Республики Коми "Дети Республики Коми на 2000–2002 гг.": Указ Главы РК от 18.02.2000 № 74 // Ведомости нормат. актов органов гос. власти РК. – 2000. –№12. – Ст.1470.

9. О концепции демографического развития Республики Коми период до 2015 г.: Указ Главы РК от 10.12.2001 № 506 // Республика. – 2001. – № 236.

10. О концепции государственной социальной политики Республики Коми на 1999–2001 гг.: Постановление Государственного Совета Республики Коми от 30.10.1998 № 1-13/64 (ред. от 23.06.1999) // Республика. – 1999. – № 129.

11. О социальной защите ветеранов, членов их семей и граждан пожилого возраста в Республике Коми: Закон Республики Коми от 15.11.2001 № 70-РЗ (ред. от 07.04.2004) // Республика. – 2002. – № 192.

12. О дополнительных мерах социальной защиты граждан, выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта на террито-

рии Чеченской Республики и на прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта, а также непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан: Закон Республики Коми от 10.05.2001 № 31-РЗ (ред. от 04.03.2004) // Республика. – 2002. – № 88.

13. О потребительской корзине в Республике Коми: Закон Республики Коми от 28.02.2001 № 9-РЗ // Республика. – 2001. – № 57.

14. О согласованном уровне жизни населения Республики Коми и контроле за его обеспечением: Закон Республики Коми от 25.12.1998 № 50-РЗ (ред. от 11.02.2002) // Республика. –2002. – № 32.

15. О молодежи: Закон РК от 17.03.1997 № 18-РЗ (ред. от 18.03.2002) // Республика. – 2002. –№ 57.

16. О прожиточном минимуме в Республике Коми: Закон РК от 17.03.1997 № 17-РЗ (ред. от 06.05.2002) // Республика. – 2002. – № 88.

17. Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент. – М., 1999. – С.137.

18. *Акопов, В.И.* Региональная социальная политика: содержание и методы: Доклад на заседании президиума КНЦ УрО РАН / В.И. Акопов, Ю.А. Гаджиев, В.А. Орленко. – Сыктывкар, 1994.

19. Антология социальной работы: В 5 т. / Сост. М.В. Фирсов. – М., 1995. – Т.3.

20. *Быковская, Л.* Адресная помощь как “прививка” от иждивенчества / Л. Быковская // Регион. – 2000. – С.64.

21. *Григорьева, И.А*. Социальная политика в 90-х гг.: модели и приоритеты / И.А. Григорьева. – СПб.: СЗАГС, 1996.

22. *Дульщиков, Ю.С.* Региональная политика и управление / Ю.С. Дульщиков. – М.: РАГС, 1998.

23. Европейская социальная хартия: Справ. / Пер с фр. – М., 2000.

24. *Жиделева, В.В.* Экономика региона: формирование социально устойчивой стратегии развития / В.В. Жукова. – Сыктывкар: СГУ, 1997.

25. *Жукова, Л.* Быть полезным тем, кому не прожить без поддержки государства / Л. Жукова // Регион. – 2000. – № 11. – С.60–61.

26. *Кадомцева, С.В.* Реформирование социальной политики в странах с переходной экономикой / С.В. Кадомцева // Материалы науч.-практ. конференции “Российское государство и государственная служба на современном этапе”: Науч. доклады. Вып.1. – М.: РАГС, 1999. – С.71–76.

27. *Калашников, С.В.* О концептуальных основах российской социальной политики / С.В. Калашников // Общество и экономика. – 1999. – № 3–4. – С.124–431.

28. *Колмаков, Ю.А.* Основные направления бюджетной политики Правительства Республики Коми в 2003 г. / Ю.А. Колмаков // Государственное управление в Республике Коми. – 2003. – № 1. – С.14–17.

29. *Колмаков, Ю.А.* Экономическая программа Правительства Республики Коми на 2002 год: актуальные проблемы и пути реализации / Ю.А. Колмаков // Государственное управление в Республике Коми. – 2002. – № 1. – С.24–37.

30. *Мау, В.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста / В. Мау // Вопросы экономики. – 2002. – № 1. – С.4–22.

31. *Митрошенков, О.А.* Социальная политика в России: мегатенденции 1999–2010 гг. / О.А. Митрошенков // Социально-политический журнал. – 1999. – № 1. – С.55–70.

32. *Пантелеева, Т.С.* Экономические основы социальной работы / Т.С. Пантелеева, Г.А. Червякова. – М.: ВЛАДОС, 1999.

33. *Портянко, М.Л.* Формирование социальной политики Республики Коми на этапе становления и развития рыночной экономики / М.Л. Портянко. – Сыктывкар, 1994.

34. *Потапов, Л.* Социальная политика и саморазвитие региона / Л. Потапов // Экономист. – 2000. – № 3.

35. Российская энциклопедия социальной работы. – М., 1997. – Т.II.

36. *Сидорова, В.А.* Приоритетные направления адресной социальной помощи: проблемы и перспективы / В.А. Сидорова // Государственное управление в Республике Коми. – 2000. – № 3. – С.56–62.

37. *Скоробогатова, В.И.* Социальному государству – сильную социальную политику / В.И. Скоробогатова // Государственное управление в Республике Коми. – 2002. – № 1. – С.44–50.

38. Социальная политика Республики Коми // Регион. – 2000. – № 11. – С.60–64.

39. Социально-экономические проблемы России / ФИПЭР. – СПб.: Норма, 1999.

40. *Спиридонов, Ю.А.* Социальная политика должна быть реалистичной и адресной / Ю.А. Спиридонов // Регион. – 2001. – № 5. – С.5–6.

41. Статистический ежегодник Республики Коми. – Сыктывкар, 2002.

42. Теория и методика социальной работы. – М., 1994.

43. *Тихонова, Н.Е.* Российская социальная политика: выбор без альтернатив / Н.Е. Тихонова, О.И. Шкаратан // СОЦИС. – 2001. – № 3. – С.21–62.

44. *Торлопов, В.А.* В будущее мы смотрим с оптимизмом / В.А. Торлопов // Государственное управление в Республике Коми. – 2003. – № 1. – С.5–13.

45. *Торлопов, В.А.* Социальная политика в России: история и современность / В.А. Торлопов. – СПб., 1999.

46. *Торлопов, В.А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы / В.А. Торлопов. – СПб., 1999.

47. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Республики Коми на 1998–2005 гг.: В 2 т. – М., 1998.

48. *Шаронов, А.* Некоторые аспекты современной социальной политики / А.Шаронов // Государственная служба. – 1998. – № 1–2. – С.44–48.

49. Экономическая программа Правительства Республики Коми на 2001–2005 гг. – Сыктывкар, 2001.

50. Тенденции социально-экономического развития Республики Коми в 2000–2002 гг. // Государственное управление в Республике Коми. – 2003. – № 1. – С. 17–33.