Б. С. Мырзалиев
Государственное регулирование
ЭКОНОМИКИ
Учебник
НУР-ПРЕСС

Б. С. Мырзалиев

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Учебник

Алматы
2007

ББК 65.050я7
М 94

Рекомендовано к печати Ученым советом Международного казахско-турецкого университета им. Х. А. Ясави

РЕЦЕНЗЕНТЫ:
Сулейменов Ж. Ж.— доктор экономических наук, профессор,
Исабеков Б. Н.— доктор экономических наук, профессор.

Мырзалиев Б. С.
М 94 Государственное регулирование экономики: Учебник.— Алматы: «Нұр-Пресс», 2007.— 522 с.

ISBN 9965-830-03-7

В учебнике рассматриваются проблемы государственного регулирования экономики в условиях рыночных отношений. Анализируются теоретические воззрения на необходимость вмешательства государства в экономику и роль государства в экономике, исследуются закономерности эволюции систем регулирования экономики, разделяются и группируются функции, обобщаются прямые и косвенные инструменты государственного регулирования экономики, проводится анализ зарубежного и казахстанского опыта государственного регулирования экономики на национальном и региональном уровнях, выделяются проблемы государственного воздействия на отечественную экономику и предлагаются пути их решения.

ББК 65.050я7

М $\frac{\textbf{0605010201}}{\textbf{00(05)-07}}$

ISBN 9965-830-03-7

© Мырзалиев Б. С., 2007.
© Издательство «Нұр-Пресс», 2007.

О Г Л А В Л Е Н И Е

Глава I. Исторический характер взаимоотношений государства и экономики.....11
1.1. Классическая модель взаимоотношений государства и экономики.....11
1.2. Кейнсианская модель взаимоотношений государства и экономики.....16
1.3. Марксистская модель взаимоотношений государства и экономики.....22
1.4. Государственное регулирование экономики в отдельных странах.....25
Глава II. Общая характеристика системы государственного регулирования экономики.....78
2.1. Несовершенство рынка и необходимость государственного регулирования экономики.....78
2.2. Цели государственного регулирования экономики.....88
2.3. Субъекты и объекты государственного регулирования экономики.....90
2.4. Экономические функции государства. Недостатки государственного регулирования экономики.....95
2.5. Границы вмешательства государства в экономику.....100
Глава III. Основные формы и методы государственного регулирования экономики.....104
3.1. Задачи и механизм государственного регулирования экономики.....104
3.2. Формы и инструменты государственного регулирования экономики.....113
3.3. Основные функции и методы государственного регулирования.....118
Глава IV. Государство и экономика.....155
4.1. Государство и принципы рыночной экономики.....155
4.2. Соотношение государства и экономики в исторически разных социальных системах.....158
4.3. Государство в рыночной экономике: микроэкономический аспект.....167
Глава V. Промышленная политика и государственное регулирование промышленности.....171

5.1. Роль промышленности в национальной экономике и необходимость формирования эффективной промышленной политики....171
5.2. Принципы, цели и основные задачи промышленной политики....174
5.3. Общие и селективные экономические меры поддержки промышленности республики Казахстан....175
5.4. Социальная политика государства....177
Глава VI. Аграрная политика и государственное регулирование сельского хозяйства....181
6.1. Государственная политика по регулированию сельского хозяйства в период кризисного развития экономики....181
6.2. Сущность и структура механизма государственного регулирования сельского хозяйства....202
6.3. Государственное регулирование сельского хозяйства в отдельных странах мира....215
6.4. Экономический механизм государственного регулирования земельных ресурсов....239
Глава VII. Фискальная политика и ее роль в государственном регулировании экономики....250
7.1. Понятие фискальной политики, ее виды и значение...250
7.2. Налоги как основной элемент фискальной политики....258
7.3. Налоги как инструмент государственного регулирования экономики....264
7.4. Государственное регулирование налоговых правоотношений....278
7.5. Финансовая политика государства....283
7.6. Государственное регулирование фискальной политики и ее эффективность....288
Глава VIII. Государственное регулирование бюджетной системы....295
8.1. Роль и функции государственного бюджета в регулировании экономики....295
8.2. Государственный долг как инструмент государственного регулирования экономики....298
8.3. Основные направления бюджетной политики Казахстана на перспективу....301
8.4. Механизм государственного регулирования политики цен....304

Глава IX. Денежно-кредитное регулирование экономики.....309
9.1. Кредитная система и денежно-кредитная политика государства.....309
9.2. Основные инструменты денежно-кредитной политики.....317
9.3. Денежно-кредитное регулирование в условиях рыночной экономики.....326
9.4. Некоторые аспекты кредитно-денежной политики в отдельных странах.....334
Глава X. Формирование конкурентной среды и антимонопольное регулирование.....343
10.1. Преимущества конкуренции и необходимость формирования конкурентной среды.....343
10.2. Содержание и виды антимонопольной политики.....345
10.3. Антимонопольное регулирование в Республике Казахстан.....351
Глава XI. Государственный сектор в экономике.....362
11.1. Понятия государственного сектора, государственной собственности, их роль в экономике.....362
11.2. Понятие частного сектора, его значение для экономики.....368
11.3. Основные теоретические подходы и взгляды на роль государства в экономике, оптимальные соотношения государственного и частного секторов.....370
11.4. Механизмы взаимодействия государственного и частного сектора в экономике.....377
11.5. Опыт развитых стран по управлению государственным сектором в экономике.....381
11.6. Опыт отдельных развивающихся стран по управлению государственным сектором.....385
11.7. Становление частного сектора экономики в Казахстане.....389
Глава XII. Государственное предпринимательство как метод регулирования экономики.....396
12.1. Сущность государственного предпринимательства и его роль в экономике.....396
12.2. Государственное предпринимательство в условиях рыночной экономики.....402

12.3. Повышение эффективности государственного предпринимательства как метода регулирования экономики.....408
12.4. Развитие конкуренции и поддержка предпринимательства в РК.....416
Глава XIII. Государственное регулирование рынка труда.....426
13.1. Казахстанский рынок труда: особенности формирования, перспективы.....426
13.2. Основные задачи государственного регулирования на рынке труда.....431
13.3. Политика занятости и регулирования рынка труда....433
13.4. Инструменты государственного регулирования рынка труда.....444
Глава XIV. Государственное регулирование регионального развития.....447
14.1. Концепция региональной политики.....447
14.2. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития.....450
14.3. Программные методы регулирования территориального развития.....453
Глава XV. Регулирование внешнеэкономической деятельности.....459
15.1. Механизм регулирования внешнеэкономической деятельности.....459
15.2. Виды и формы общения с иностранным контрагентом.....467
15.3. Суть и формы международных расчетов.....473
15.4. Мировой рынок рабочей силы.....475
15.5. Международные расчеты по документарному аккредитиву.....481
15.6. Государственное регулирование внешнеторговых отношений.....483
Глава XVI. Экономическое регулирование рационального использования и охраны природных ресурсов.....495
16.1. Экономический механизм экологического регулирования хозяйственной деятельности.....495
16.2. Экономические инструменты экологического регулирования окружающей среды.....499
16.3. Экономическая оценка экологического ущерба, нанесенного природным ресурсам.....502

ВВЕДЕНИЕ

Современная экономика чрезвычайно сложна, она призвана формировать условия для самых разнообразных видов жизнедеятельности людей. В зависимости от того, как организована экономика, на каких принципах эта организация строится, можно определить, какие задачи она в состоянии решить, какие интересы общества, различных социальных групп она может удовлетворить.

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы важная роль принадлежит государству. Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны, выполняло определенные функции в сфере экономики.

Во всех экономических системах, без исключения, государство регулирует экономику. В современной рыночной экономике такое регулирование осуществляется в меньших масштабах, чем, к примеру, в административно-командной системе, но экономическая роль государства все же велика.

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

Как известно, возможность государственного регулирования экономики появляется по достижению определенного уровня развития экономики, концентрации производства и капитала. Это необходимо, так как нарастают проблемы, трудности, с которыми и призвано справиться государственное регулирование экономики.

Государственное регулирование экономики направлено на решение различных задач, например стимулирования экономического роста, регулирования занятости, поощрения прогресса развития в отраслевой и региональной структурах, поддержки экспорта. Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования экономики определяются характером экономических и социальных проблем в той или иной стране в данный конкретный период.

Наиболее развитыми механизмами государственного регулирования экономики считаются механизмы регулирования в некоторых странах Западной Европы (во Франции, ФРГ, Нидерландах, Скандинавских странах, Австрии, Испании), Японии, и в ряде быстро развивающихся стран Азии и Латинской Америки. Слабее развито государственное регулирование экономики в США, Канаде, Австралии, где в отличие от Европы не было социально-экономических потрясений, аналогичных последствиям второй мировой войны и где частный капитал обладал особенно сильными позициями. Однако, государственное регулирование экономики и в этих странах играет заметную роль, особенно при высоких показателях безработицы и инфляции.

Очень важна роль государственного регулирования экономики в развивающихся странах, создающих свою независимую экономику и в бывших социалистических странах, переходящих к рыночному хозяйству на базе частной собственности.

Современная экономика невероятно сложна, она призвана создавать условия для самых разнообразных видов жизнедеятельности человека. В зависимости от того, насколько хорошо организована экономика, на каких принципах эта организация построена, можно определить, какие задачи она в состоянии решить и какие интересы общества она может удовлетворить.

Как известно, в государственном регулировании рыночной экономики проявляются два различных аспекта. Во-первых, это необходимое для самого рынка, упорядочивающее воздействие. Оно проявляется при формировании в государстве свода правил и ограничений рыночной деятельности и контроле за их соблюдением. Государственное регулирование рынка осуществляется посредством законодательства, через государственное планирование, на основе выпускаемых правительством нормативных актов.

Во-вторых, государственное влияние на рынок проявляется посредством изъятия части прибыли и дохода, с помощью действия системы налогообложения, путем обязательных платежей в бюджет. Изымая средства, необходимые для нужд государства, определенным образом распределяя их, правительство осуществляет свою финансовую политику таким образом, чтобы одновременно оказать влияние на рынок и рыночные отношения.

Государственное регулирование экономики имеет долгую историю — даже в период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей. В современных условиях любое государство осуществляет регулирование национальной экономики, с различной степенью государственного вмешательства в экономику.

По вопросам, в каких пропорциях должно сочетаться государственное и рыночное регулирование, каковы границы и направления государственного вмешательства, существует широкий спектр мнений и подходов — от полного государственного монополизма до крайнего экономического либерализма. Однако необходимость выполнения государством определенных функций в экономике не подвергается сомнению. Это еще раз получило подтверждение в ходе «кейнсианской революции», которая совершила переворот в классических воззрениях на рыночную экономику и доказала невозможность самоисцеления экономического спада.

Вне зависимости от господствующих экономических доктрин никто не снимал с национальных правительств ответственности за экономическое положение страны. Таким образом, государственное регулирование экономики имеет важное значение для экономического и социального развития страны. При этом, осуществляя регулирование экономики, государство использует широкий набор средств и методов воздействия на экономику, таких как бюджет, налоги, кредитно-денежная политика, экономическое законодательство и т.д.

В любой экономической системе, в том числе и рыночной экономике, государство выступает в известном смысле как экономический агент, обладающий правом и возможностью принуждения, например в сфере налоговой политики, государственного законо-

дательства. Принуждение часто обосновывается политической философией, требующей подчинения личных интересов общественным.

Как бы там ни было, государство всегда, во все времена и во всех странах оказывало ключевое влияние на функционирование экономики, и вследствие этого, на развитие общества в целом. Таким образом, государственное регулирование является важной частью функционирования экономики и, поэтому, заслуживает самого пристального внимания.

ГЛАВА 1. Исторический характер взаимоотношений государства и экономики

1.1. Классическая модель взаимоотношений государства и экономики
1.2. Кейнсианская модель взаимоотношений государства и экономики
1.3. Марксистская модель взаимоотношений государства и экономики
1.4. Государственное регулирование экономики в отдельных странах

1.1. Классическая модель взаимоотношений государства и экономики

Государственное регулирование экономики — форма управления экономикой, представляющая собой влияние, воздействие государственных органов на экономические процессы. Оно применяется в условиях, когда объект управления непосредственно не подчинен субъекту управления, т.е. какому-то государственному органу.

Современная экономика невероятно сложна, она призвана создавать условия для самых разнообразных видов жизнедеятельности человека. В зависимости от того, насколько хорошо организована экономика, на каких принципах эта организация построена, можно определить, какие задачи она в состоянии решить и какие интересы общества она может удовлетворить.

Государственное регулирование экономики — процесс воздействия государства на хозяйственную жизнь общества и связанные с ней социальные процессы, в ходе которого реализуется экономическая и социальная политика государства, основанная на определенной концепции.

В качестве основных методов влияния на экономику для достижения необходимых обществу результатов государство использует методы прямого и косвенного воздействия. Использование этих

методов предполагает применение характерных для них приемов и средств. Так, метод прямого воздействия на экономику реализуется средствами административного и экономического влияния. Косвенный метод регулирования реализуется только экономическими средствами. Особенностью прямого метода государственного регулирования является прежде всего то, что он основан на авторитете государственной власти и не связан с созданием дополнительных материальных стимулов для его осуществления. Важная специфическая его черта состоит еще в том, что им предполагаются меры запрета, разрешения, принуждения (законотворческая деятельность, лицензирование и др.), а также он предусматривает организацию управления предприятиями государственного сектора, государственной собственностью. Косвенный метод государственного регулирования хозяйственной жизни характеризуется опосредованным способом влияния на социально-экономические процессы и хозяйственные объекты.

Мировая экономическая практика в конце XX века пришла к бесспорному выводу, что нет и не может быть эффективной рыночной экономики без активной регулирующей роли государства. Видимо, именно такое понимание места и роли государства в экономической жизни нации заставило известного экономиста Л. Малкерна сказать, что для любой ведущей страны не может быть ничего хуже, чем неправильно определить роль государства в экономике.

Однако отношение к государственному вмешательству в рыночную экономику было различным на разных этапах ее становления и развития. С известной долей условности можно выделить пять моделей взаимоотношений государства и экономики, обусловленных конкретным состоянием общества, уровнем развития его производительных сил.

В XX столетии западная экономическая теория рыночного развития выступила с неоклассическим направлением, которое продолжало определять специфику другого классического положения. Но впоследствии ситуация кардинально изменилась.

В первую очередь, в связи с победой Октябрьской революции 1917 г. в России, после второй мировой войны, подобные революции в ряде стран восточной Европы, в Китае и других странах Азии и на Кубе марксизм тоталитарного направления стал единым, без-

альтернативно господствующим течением в странах командно-административной системы, оставшись одним из течений в других странах мира. Вместе с этим, в странах с рыночной экономикой получил дальнейшее развитие марксизм социал-демократического направления. В странах командно-административной системы, условия, как выяснилось, мешали развитию творческого марксизма. Напротив, практика первого периода существования командно-административной системы доказала значительную роль активного вмешательства государства в экономические процессы. Лишь со временем, когда, с одной стороны, были созданы экстремальные задачи восстановления народного хозяйства, которое пострадало от войн, а с другой — было сделано фактическое огосударствление всей экономики, роль государства в экономической жизни была доведена до абсурда.

Во-вторых, уже в 30-е годы небывалой остроты достигли кризисные процессы в экономике и экономической теории Запада. Существовала острая потребность в новой рыночной теории, которая бы четко смогла объяснить существование таких явлений, как массовая безработица, падение уровня производства, существование неиспользованных производственных мощностей при относительной ограниченности народного потребления, и показала возможные пути выхода из кризисного положения без уничтожения рыночных основ хозяйствования.

В третьих, определенные новые теоретико-методологические подходы к анализу рыночного предпринимательского хозяйствования основав институционализм, который возник в США в конце XIX в. Эти подходы легли в основу рассмотрения влияния «институции», под которым разумеется какое-либо стойкое объединение людей для достижения определенных целей (семья, партия, профсоюз, церковь, трест), на общество, в том числе и на экономику. При этом политическая власть рассматривалась как выражение скоординированной деятельности разных прослоек и групп общества. Взгляды институционалистов служили критическому расхищению ортодоксии другой классической ситуации и положили определенные возможности нового подхода к анализу рыночной экономики на новом этапе ее развития. Определенные взгляды институционалистов были генетически и логически связаны с теорией бюрократии,

авторитета власти, разработанной немецким ученым М. Вебером (1864—1920).

Главными представителями классической экономической теории были Адам Смит, Давид Рикардо, Жан-Батист Сэй, Джон Стюарт Милль. Суть этой модели заключалась в представлении о том, что экономическая система функционирует в соответствии с теми правилами, которые диктует рынок, а следовательно, потребитель.

Рыночная система способна саморегулироваться и обеспечить полное и эффективное использование имеющихся ограниченных ресурсов общества. Это осуществляется с помощью таких рычагов рыночного регулирования как колебания ставки процента, с одной стороны, и эластичность соотношения цен и заработной платы,— с другой. Действуя совместно, эти два механизма регулирования превращают рациональную занятость и полное использование ограниченных ресурсов в объективную неизбежность. Экономика таким образом способна развиваться «сама по себе», без вмешательства извне. Так, А. Смит считал, что система цен — это такой механизм, который накладывает строгие правила на участников экономического процесса, определяет то или иное их поведение. Причем это делается автоматически, без центрального руководства или коллективного решения. Именно система цен способна сочетать преследование частного интереса с достижением общественных целей. Эгоистический частный интерес действительно может сочетаться с интересами общества. Рыночная экономика, не управляемая коллективной волей, не подчиненная единому замыслу, следует строгим правилам поведения. Влияние на рыночную ситуацию действий отдельного человека, одного из множества, может быть неощутимо: он платит те цены, которые с него спрашивают, выбирает то количество товаров, которое нужно ему, исходит из наибольшей своей выгоды. Однако совокупность всех этих отдельных действий устанавливает цены, каждый покупатель подчиняется этим ценам, а сами цены подчиняются совокупности всех индивидуальных реакций.

Таким образом, «невидимая рука» рынка обеспечивает результат, не зависящий от воли и намерений индивида. Эта же «невидимая рука», рыночный автоматизм способен оптимизировать и распределение остальных ресурсов. Словом, только рынок способен

реализовывать идею «очевидной и простой системы естественной свободы». Отсюда вывод: никакого вмешательства в экономику, ибо это вредно, так как ломается естественный порядок; «пусть идет как идет» — laissez faire — laissez passez. Вмешательство государства нежелательно, так как это уводит экономику с пути наибольшей эффективности. Жан-Батист Сэй для того, чтобы раскрыть механизм саморегулирования, выдвинул идею: сам процесс производства товаров и услуг создает доход, в точности равный стоимости произведенных товаров. Это значит, что производство автоматически обеспечивает доход, необходимый для закупки всех произведенных благ и услуг. «Предложение рождает свой собственный спрос» — таков лозунг Сэя, получивший статус Закона Сэя.

Общественные пропорции регулируются рыночными механизмами, такими как ставка процента, цена, заработная плата, конкуренция. Отклоняясь вверх и вниз, эти механизмы диктуют соответствующее поведение субъектов рынка и ведут экономику по пути сбалансированного развития и полной занятости. Конкуренция на рынке труда исключает вынужденную безработицу. Джон Стюарт Милль делает заключение о том, «что общим практическим принципом должно быть laissez faire и любой отход от него, кроме каких-то соображений высшего порядка, является несомненным злом». Поэтому государству отводилась роль «ночного сторожа», главными экономическими функциями которого были охрана собственности и сбор налогов.

Идеи классиков, в частности, идея Сэя, о том что производство создает само свой спрос, более 100 лет считалась в экономической теории истиной в последней инстанции. По мнению Дж. Гэлбрейта, принятие или неприятие человеком теории Сэя до 30-х годов XX века на Западе было основным признаком, по которому экономисты отличались от других специалистов.

Представления о государстве как о «ночном стороже» во многом были обязаны существовавшим в конце XVII — начале XX века социально-экономическим условиям становления и развития свободно-предпринимательского капитализма и эпохи свободного рынка. Социально-экономической основой того периода была мелкая частная собственность на основные ресурсы производства, экономические связи между субъектами осуществлялись через свободный, конкурентный рынок. Основными признаками этого рынка были:

— наличие большого количества продавцов и покупателей;

— цены на товары и услуги устанавливались за спиной товаропроизводителей, в зависимости от сложившегося спроса и предложения;

— не существовало никаких препятствий для вхождения в рынок;

— производимая продукция была более-менее однородной, несложной, и не существовало преимуществ крупномасштабного производства;

— все участники рынка располагали нужной информацией и одинаково хорошо ориентировались в мире бизнеса.

В этих условиях рынок действительно вполне справлялся с регулирующими функциями, и государство могло позволить себе ограничить свою деятельность лишь тем, что зорко следить, чтобы никто и ничто не мешало процветанию рынка.

1.2. Кейнсианская модель взаимоотношений государства и экономики

Видимая потребность в новой рыночной теории была удовлетворена выходом в свет труда Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» (1936). После этого большинство молодых экономистов-рыночников стали последователями теории Кейнса. В ней была подвержена обоснованной критике идеализация классиками механизма рыночного саморегулирования, доказана необходимость активного государственного вмешательства в экономику и предложены инструменты регулирования.

По Кейнсу, достижение полной занятости возможно при наличии эффективного спроса. Под ним понимается та величина совокупного спроса на реальный объем национального производства, при которой предприниматели надеются получить максимальную прибыль. Однако достигнуть полной занятости исключительно за счет действия стихийных сил невозможно. В связи с этим Дж. М. Кейнс отложил, как ошибочный, основоположный закон классической и неоклассической экономической теории — так называемый закон Ж. Б. Сея, согласно которому предложение автоматически рождает личный спрос.

Рост совокупного спроса тормозят два фактора. Первый фактор — психология потребителей. Кейнс вывел основной психологичес-

кий закон: « люди склонны, как правило, увеличивать свое потребление с ростом доходов, но не в той мере, в которой растет доход». Склонность к потреблению снижается, а склонность к сбережениям растет.

Второй негативный фактор — снижение эффективности инвестиций капитала. С ростом размеров накопленного капитала норма прибыли снижается пропорционально закону падения продуктивности капитала.

Выход из положения Кейнс видел в увеличении инвестиций, отводя им решающую роль в расширении эффективного спроса. «Поскольку при увеличении занятости затраты потребителей растут медленней, чем растет цена совокупного предложения, рост занятости выявится нерентабельным, если только резерв, который образовался, не будет «заполнен» ростом инвестиций». Для обозначения количественной зависимости между приростом инвестиций и приростом национального дохода Кейнс использовал концепцию мультипликатора. По словам Кейнса, принцип мультипликатора дает общий ответ на вопрос о том, как колебание инвестиций, который составляют относительно небольшую часть национального дохода, способны вызывать такие колебания совокупной занятости и дохода, которые характеризуются значительно большей амплитудою.

Для увеличения инвестиций необходимо, во-первых, снизить ставку процента на кредиты, во-вторых увеличить государственные затраты (расширение государственных закупок товаров и услуг, государственные инвестиции), в третьих поднять уровень эффективности капиталовложений. С этой целью Кейнс предлагал два инструмента регулирования эффективного спроса — денежно-кредитный и бюджетный, отдавая предпочтение последнему.

Вклад Дж. М. Кейнса в экономическую теорию, лежит, в первую очередь, в применении макроэкономического метода исследования, то есть, анализа зависимостей между агрегативными величинами на народнохозяйственном уровне — национальным доходом, потреблением, сбережением, инвестициями, совокупным спросом, совокупным предложением. С именем Кейнса справедливо связывается выделение и развитие макроэкономики как неотъемлемой части общей экономической теории (наравне с микроэкономикой). Кейнс

применил функциональный анализ для установления количественных взаимозависимостей между экономическими изменениями.

Выступив с критикой закона Сея, Кейнс откинул догмы неоклассической экономической теории о возможности достижения полного и рационального использования ресурсов без помощи государства. В отличие от неоклассиков выдвинул на первый план совокупный спрос с которым связал решение всех актуальных проблем рыночного хозяйствования. Как подчеркивал Л. Харис, Кейнс видел свое задание в том, чтобы показать, что равновесие при полной занятости не является случайностью. Общий случай — это равновесие при существовании безработицы, а полная занятость – это лишь особенный случай. Чтобы достигнуть желаемого положения, полной занятости, государство обязано проводить политику для ее достижения, поскольку автоматически действующие рыночные силы этого не гарантируют.

Заслуга Дж. М. Кейнса заключалась в исследовании функционирования четырех взаимосвязанных рынков (товаров, труда, денег, облигаций) и выявлении факторов, которые мешают действиям стихийных рыночных сил в установлении равновесия. К особенным допущениям Кейнса принадлежат три вида неэластичностей: негибкость ставок заработной платы (и соответственно замедленная реакция цен на изменения спроса и предложения), «ликвидная ловушка» (особенное положение экономики в условиях глубокой депрессии, когда увеличение количества денег в обращении не ведет к снижению нормы процента) и зависимость неэластичности инвестиционного спроса от нормы процента. При отсутствии какого-либо из этих трех допущений Кейнса его модель имеет автоматическую тенденцию к равновесию с полной занятостью. Если же в модель вводится хотя бы одно из указанных допущений, она будет отображать равновесие с безработицей. В этом лежит принципиальное отличие кейнсианской модели от классической, которая всегда находится в положении равновесия с полной занятостью.

Со временем большинство ученых-немарксистов оценили теорию Кейнса как «кейнсианскую революцию», которая сделала переворот в экономическом мышлении. Дж. М. Кейнса ставили в один ряд с выдающимися экономистами-классиками, а его труд — с «Богатством народов» А. Смита и «Капитал» К. Маркса.

Появление «Общей теории занятости, процента и денег» вызвало бурную полемику, в которой принимали участие экономисты ведущих стран Запада. Участники дискуссии защищали противоположные точки зрения относительно проблем, выдвинутых в работе Кейнса.

Ведущие представители неоклассического направления 30-х годов (Г. Хаберлер, А. Пигу) остро критиковали теорию Кейнса со старых позиций. Однако неоклассика была оттеснена на второй план, эпоха второй классической ситуации закончилась. Напротив, специфика нового, третьего классического положения, состояла в том, что теория Кейнса в ее первоначальном виде не стала всеобъемлющей.

Уже с 30-х годов начался постепенный теоретический пересмотр модели Кейнса с целью влить ее в систему общей экономической теории равновесия как отдельного случая. Этот вариант, под названием «стандартной кейнсианской модели» или «кейнсианско-неоклассического синтеза» занимал главенствующее положение в структуре рыночной экономической мысли до конца 60-х годов. Он возник как наследие трактования теории Кейнса его последователями — ведущими экономистами Дж. Хиксом, А. Хансеном и др. Их трактование объединяло элементы кейнсианской и неоклассической моделей и получило название кейнсианско-неоклассического синтеза.

Первая его существенная черта лежит в том, что в основу положено выведение макроэкономических поведенческих функций с неоклассического постулата максимизации полезности отдельных индивидуумов. Поэтому макроэкономические теории общего поведения строятся простым подытоживанием индивидуальных функций.

Вторая существенная черта синтеза — отказ от важного кейнсианского допущения про негибкость цен и принятие противоположного, неоклассического условия — их абсолютную гибкость, что связано с введением в кейнсианскую модель так называемого эффекта Пигу, или реальных кассовых остатков.

Третья существенная черта кейнсианско-неоклассического синтеза — допущение про нейтральность денег и сосредоточение внимания на равновесии экономики в условиях полной занятости.

Наконец, сторонники синтеза используют закон Вальраса, который связывает воедино рынки денег, облигаций, товаров и рабочей силы, а также используется преимущественно для исследования

равновесия с полной занятостью. Кейнсианские противники неоклассического синтеза рассматривают подобную попытку включить теорию Кейнса в совсем непригодную для этого вальрасовскую систему общего равновесия как «безнадежную».

Кейнсианско-неоклассический синтез был основой третьего классического положения, поскольку достиг статуса общепринятой господствующей ортодоксии. Этот процесс в отрасли экономической теории обусловлен рядом причин. Основные из них экономические (подрыв веры в способность вольной рыночной экономики автоматически поддерживать полную занятость и стабильность цен, практическая эффективность кейнсианских способов экономической политики), социальные (достижения социального консенсуса представителей частного капитала, средних слоев, значительной части рабочего класса), политические (заметная тяга к реформаторству), идеологические (влияние опыта народнохозяйственного планирования, социальных достижений в бывших странах командно-административной системы на экономическую науку и политику Запада, пропаганда политики активизации, основанной на рекомендациях сторонников кейнсианско-неокласического синтеза) и др. Вместе с этим, соответствие кейнсианско-неокласического синтеза правильному трактованию «Общей теории занятости, процента и денег» Дж. М. Кейнса не вызвало до середины 60-х годов серьезных сомнений в академической науке и преподавании ее. Все это способствовало укреплению господствующего положения синтеза и установлению третьего классического положения.

Во второй половине 60-х годов среди сторонников экономической теории Кейнса наметился новый поворот. Ведущие неокейнсианцы Р. Лауер, Р. Берроу, Н. Калдор и другие выступили с критикой кейнсианско-неоклассического синтеза и альтернативными трактователями теории Кейнса. Начальным пунктом их критики стало положение про то, что «стандартная кейнсианская модель» — это лишь одна из ряда возможных интерпретаций теории Кейнса. Отсюда — истоки отличия экономической теории самого Кейнса и его последователей, которые отличаются между собой. В противовес кейнсианско-неоклассическому синтезу, или «классическому кейнсианству», возникли разные варианты посткейнсианства, в первую очередь «монетарного и нового».

Выступая с позиции несоответствия кейнсианско-неоклассического синтеза букве и духу настоящей экономической теории Кейнса, посткейнсианцы выбрали объектом критики все элементы синтеза. Они нашли определение: «Не стоит воспринимать всерьез как методы достижения полной занятости, так и рецепты борьбы против инфляции, предлагаемые кейнсианцами неоклассического направления, которые трактовали на свой лад и смоделировали предложенную Кейнсом модель, в результате чего она утратила внутреннюю гармонию, и перестала отображать реальное положение дел» (П. Девидсон). Таким образом, критики подрывали статус господствующей ортодоксии и классической ситуации. В 70-х годах они добавили обвинение в адрес «явных» кейнсианцев в том, что своим «безответственным трактованием» теории Кейнса они «нанесли огромный урон экономическому развитию, политической системе, прогрессу и стабильности» (С. Вайнтруб). Ситуацию, которая сложилась в среде кейнсианства, М. Блауг охарактеризовал как контрреволюцию и «открытие многообещающей, новой линии развития макроэкономической теории». В то время, когда ведущие критики кейнсианско-неокласического синтеза (Р. Клауер, А. Лейонхувуд, С. Вайнтруб, Х. Мински и др.) претендовали на роль наиболее последовательных интерпретаторов экономической теории Кейнса, другие известные ученые (Р. Джекман, Л. Харрис, М. Блауг) подчеркивали подобие собственных формулировок Кейнса с положениями представителей синтеза.

Раскол и шаткость в лагере сторонников экономической теории Кейнса подрывали классическую ситуацию, которая существовала. Однако решающую роль в ее разрушении все-таки сыграли другие причины. Во-первых, это кризисные процессы в условиях развития рыночного хозяйства. Здесь особенную роль сыграл мировой экономический кризис 1974—1975 гг.— наибольший по значению после «великой депрессии» 30-х годов. В экономической литературе не чувствуется недостатка в связывании представителями всех направлений кризисных протестов в рыночной экономике с кризисом кейнсианства, основанным на нем экономической политики. Общий итог — отныне с «кейнсианской революцей» покончено — получает разное трактование в зависимости от направления, основные положения которого предпочитает тот или иной ученый. Для посткейнсианцев это означает упадок «ущербного» кейнсиан-

ско-неоклассического синтеза и надежды на быстрое возрождение «настоящей» экономической теории Кейнса.

Во-вторых, значительная роль принадлежала политической причине — борьбе двух тенденций в общественном сознании, идейно-политической жизни западного общества — либерально-реформаторский и консервативный. На смену реформизму пришел консерватизм.

В третьих, огромное значение имели процессы в развитии экономической теории за пределами кейнсианства. В условиях свободы творчества и возможностей критики господствующей ортодоксии ее противники, в первую очередь монетаристы, вели атаки на «классическое кейнсианство». Представители неокейнсианства утверждают, что на самом деле монетаризм подвергнул критике не экономическую теорию Кейнса, а ее ущербные интерпретации. Однако это не опровергло факт огромного реального влияния монетаризма на окончательный подрыв третьего классического положения и тесно связанные с этим интенсивные поиски нового консенсуса в современной экономической теории.

Начиная с конца XIX века под воздействием изменений, которые происходят в материальном производстве, постепенно расширяются и экономические функции государства. Речь идет об усилении процессов концентрации и централизации производства, углублении и ужесточении конкурентной борьбы, усложнении экономических связей и обострении социальных проблем. В этих условиях государство вынуждено брать на себя ряд новых функции и начинает активно вмешиваться в экономические процессы. Обострение социальных проблем и усиление экономических противоречий привело к тому, что в 1917 году произошла социалистическая революция в бывшем СССР. Возникла новая социально-экономическая система, которая коренным образом изменила взаимоотношения государства и экономики, появилась марксистская модель.

1.3. Марксистская модель взаимоотношений государства и экономики

В теоретически обоснованной модели Маркса — планово-социалистической организации экономики — экономическая деятель-

ность государства рассматривается, во-первых, как содержание исторической формы общественной (в масштабе общества) организации производства и потребления и, во-вторых, как господствующий сектор в экономической системе в целом.

Лежащая в основе этой системы государственная собственность на основные средства производства объективно предполагает необходимость регулирования всех экономических процессов из единого центра. Все решения в отношении использования ресурсов принимаются в этом центре. Центральные органы собирают и перерабатывают всю информацию, которая требуется — какая продукция должна производиться, в каком количестве и какого качества, а также с помощью каких средств и из какого сырья, а затем вырабатывают заказ на определенную продукцию для конкретных предприятий.

Здесь возможно учесть, с одной стороны, как экономические и технические факторы, а с другой — политические решения и социальные приоритеты.

Преимуществом этой системы является то, что возможно полностью, по крайней мере, теоретически, исключить явную безработицу с помощью систематического управления ресурсами, при котором все получают работу. Путем тотального контроля над экономикой, включая и цены, и заработную плату, возможно реализовать и желаемое распределение ресурсов. Кроме того, можно концентрировать ограниченные ресурсы в нужном направлении для решения стоящих перед экономикой первоочередных и неотложных проблем.

Центральным звеном в этой модели экономики является план, принимающий статус юридического закона, невыполнение которого влечет за собой юридическую и политическую ответственность.

Экономические связи между субъектами экономики, между различными сферами и отраслями материального и нематериального производства, регионами, пропорции между ними, соотношение между потреблением, сбережением и накоплением и т.п. устанавливаются через план.

Технология составления плана такова: сначала центральные органы с учетом имеющихся ресурсов составляют пятилетний план для всего народного хозяйства. Затем он спускается на более низкие уровни — отрасли, регионы, предприятия — и после того как эти

уровни внесут свои коррективы и дадут комментарии к нему, план развертывается на отдельные планы для отраслей, регионов, отдельных хозяйств. Готовый план принимается после этого как закон.

Главная сложность в выработке готового плана состоит в том, что на практике весьма затруднительно обнаружить, собрать, централизовать, а главное, переработать информацию об альтернативных вариантах производства, о расходах ресурсов, об издержках и других процессах. Нужно правильно оценить буквально миллионы вариантов различных сочетаний ресурсов, чтобы выдать окончательное решение. К тому же большинство этих факторов постоянно изменяются и во времени, и в пространстве. Например, в экономике, состоящей только из двух товаров, число необходимых действий по выявлению рациональности использования ресурсов будет 6, при 4-х товарах число действий будет равно 120 (5х4х3х2), при 5-ти — 720, при 6-ти — 5040 и т.д. При 12 товарах число действий будет составлять свыше 6 млрд., а при 200 — 7,3х10 в 385 степени. Современная номенклатура производства достигает 24 млн. наименований и около 1/10 ее ежегодно обновляется. Все это говорит о практической невозможности учесть все модификации факторов производства и принимать правильные решения.

Более того, информация будет искажаться не только ввиду таких технических препятствий, но и преднамеренно, по мере движения вниз и вверх в соответствии с иерархией планирования. Многие отрасли и предприятия могут искажать информацию в своих интересах. К тому же натуральные показатели плана не вполне адекватно отражают действительные потребности общества. Если, например, план определяется в тоннах, то предприятиям выгодно производить как можно более тяжелую продукцию, а если план устанавливается количественно, в штуках, то становится выгодным производить очень простые товары, низкого качества и т.д. Поэтому даже в рамках этой модели все чаще предпринимались попытки внедрить элементы рыночной экономики, оценивать деятельность субъектов экономики по размеру получаемой прибыли, объему реализованной продукции, чтобы в большей мере позволить спросу управлять производством. Но поскольку рыночные механизмы имели формальное, подчиненное значение, то несмотря на все свои усилия государство оказывалось неспособным обеспечить эффективное использование имеющихся ограниченных ресурсов.

1.4. Государственное регулирование экономики в отдельных странах

1.4.1. Эволюция методов государственного регулирования экономики США

Последние два с половиной десятилетия явились для США периодом значительных изменений в национальном хозяйственном механизме. Использование традиционных методов государственного антициклического, антиинфляционного регулирования экономики и попытки достижения полной занятости оказались неэффективными в современных условиях. Иными словами, политика, ориентированная на стимулирование экономического роста с помощью воздействия на совокупный спрос, соответствующая кейнсианской концепции, оказалась несостоятельной в 70—80-е годы XX века.

Позволим себе вспомнить основные постулаты этой теории, а также условия, когда такая политика приносила успех, а, следовательно, эволюцию взглядов на роль государства в экономике в различные периоды истории США.

В этой связи необходимо вспомнить 1929 год, а также период подъема до того, в 20-е гг. Это были в самом деле годы роста. Среднестатистический рабочий увеличил свою зарплату на 25 %. Уровень безработицы не превышал 5 %, а в некоторые периоды 3 %. Расцветал потребительский кредит. В экономической теории, да и в общественном сознании господствовала концепция либерализма, или laissez faire («пусть каждый идет своим путем»), разработанная классиками буржуазной политэкономии еще в 18—19 столетиях.

В ней подчеркивается роль отдельного «экономического человека», рационального индивида, стремящегося к максимизации прибыли и конкурирующего с другими на всевозможных рынках, и получающего вознаграждение, которое соответствует его труду.

Теория, базирующаяся на принципе индивидуализма, утверждающая, что реализация ничем не ограниченного частного интереса хозяйствующих субъектов ведет в итоге к общественному благу, постулировала полную свободу предпринимательства и невмешательства государства в хозяйственную жизнь. Механизм рынка провозглашался наиболее эффективным регулятором экономических процессов, обеспечивающим оптимальное распределение ресурсов.

Однако в 20-е годы XX века были переполнены исключениями из простых рыночных отношений. В промышленном производстве преобладали крупные корпорации, уже были приняты антимонопольные законы, созданы федеральные комиссии и комитеты по регулированию отдельных отраслей, создана Федеральная резервная система, словом, государство уже активно вмешивалось в экономическую жизнь. Эти и другие формы вмешательства уже серьезно меняли традиционную веру в индивидуализм и свободный рынок.

Но все же, в большинстве случаев считалось, что вмешательство, если и необходимо, то время от времени, и принцип laissez faire оставался господствующим.

Однако очевидная цикличность экономического развития, повторяющиеся каждые 8—10 лет фазы процветания, спада, кризиса и оживления считались до сих пор нормальным явлением со способностью к самоисправлению. Такое «благодушное» отношение к циклической динамике привело к катастрофе в 1929 г.

Не вдаваясь в подробности и не обсуждая различные оценки той ситуации в деталях, попытаемся воспроизвести картину того, что же произошло в действительности.

С одной стороны, было достаточно очевидно, что к началу 1928 года экономика приблизилась к нормальному циклическому падению деловой конъюнктуры, и не было причин предполагать, что кризис будет острее или продолжительнее, чем обычно, когда ситуация с ценами, зарплатой, процентной ставкой, инвестициями и объемом производства выравнивается уже через несколько месяцев. Беда была в том, что до 1928 г. почти никто уже не следил за экономическими показателями, а уже с 1926 г. начал сокращаться объем жилищного строительства, падать объемы продаж автомобилей, главного товара длительного пользования, сокращались производственные капиталовложения.

Все взоры были прикованы к фондовому рынку, на котором, вопреки общему экономическому спаду, со второй половины 1928 начался настоящий бум. Ответы на вопрос, почему же сложилась такая ситуация, колеблются от романтических (послевоенные настроения, когда хотелось верить, что все несчастья уже позади) до психологических (нация была охвачена растущей эйфорией), и моральных (американская нация достигла крайней степени нравствен-

ного упадка, когда жажда наживы и всеобщая жадность превысили здравый смысл).

Но главное объяснение — это неразумные экономические мероприятия государства. Во-первых, Федеральная резервная система (ФРС), отвечающая за контроль над ростом денег и кредита, предприняла в 1927 г. меры по увеличению денежной и кредитной эмиссии именно тогда, когда экономические показатели снизились. Это была первая попытка противостоять экономическому циклу за все 30 лет существования ФРС. Поначалу казалось, что с помощью кредитной эмиссии (объем кредитования увеличился в несколько раз) удастся избежать спада. И несмотря на короткое оживление начала 1929 г, основная часть всех кредитов досталась рынку ценных бумаг: ушли на биржевые спекуляции. Это был период всеохватывающего безумия — из 120 миллионов американцев ни много ни мало 30 млн. так или иначе были вовлечены в биржевую игру, полтора миллиона имели счета в брокерских фирмах. Цены акций быстро росли, причем вне зависимости от роста прибылей. Самые непрочные компании — «держательские» корпорации, представляющие собой не что иное, как пирамидальную иерархию участия в капитале других компаний, привлекали к себе капиталы. Наблюдался огромный рост задолженности — брались кредиты под игру на бирже.

Возможно, и экономисты, и предприниматели были сбиты с толку мини-бумом в потребительских расходах, стимулированным политикой расширения кредитов ФРС. Обычно в прошлом фондовая биржа служила индикатором состояния экономики: спад в промышленности сопровождался падением общего индекса курсов акций. В 1929 г. биржевой рынок находился в состоянии бума — соответственно создавалась иллюзия экономического процветания. Вообще на бирже нередко играют на повышение тогда, когда экономика в целом находится в состоянии циклического спада, но до 1929 г. такого опыта не было, и обстановка лихорадочной игры на повышение «обольстила» и бизнес, и экономистов, и правительство как обыкновенных биржевых игроков.

Крах фондовой биржи в «черный вторник» 29 октября 1929 г. показал то, что должно было произойти несколькими месяцами ранее — начался спад. Даже «обычный» спад обещал быть резким, но

спад, усугубленный биржевым крахом и нестабильностью банковской системы, утратой общественного доверия к банкам, к фондовым инструментам, действительно привел к катастрофе.

Среди первых мер, предпринятых президентом Г. Гувером, а он отнюдь не бездействовал, как ошибочно полагают, было усиление государственного вмешательства. Точно так же, как он одобрил политику ФРС, расширившую кредит в начале 1929 г., Г. Гувер и теперь был намерен победить депрессию мерами государственного регулирования. Так, были снижены налоги, увеличены государственные расходы и создан самый большой дефицит бюджета мирного времени за всю предшествующую историю США. Также он провел через Конгресс программы помощи фермерам, программу чрезвычайных общественных и строительных работ, программу займов, словом, все, чтобы стимулировать инвестиции в промышленность. Эти меры по иронии судьбы и явились основой для «нового курса» Рузвельта, однако именно последнему обеспечившими место в истории.

Надо сказать, что «новый курс» Рузвельта не сразу принял на вооружение теорию Д. М. Кейнса. По меньшей мере пять теорий соперничали за внимание президента: (1) теоретики «власти монополий», утверждавшие, что необходимо поощрять крупные корпорации снижать цены, что увеличит реальную покупательную способность; (2) «инфляционисты», обеспокоенные ростом цен из-за дефицита бюджета, считавшие, что инфляция опаснее безработицы; (3) защитники «налогообложения прибыли», верившие, что нераспределенная прибыль корпораций должна быть уплачена в виде дивидендов для повышения покупательной способности; (4) сторонники «накачки» денежной массы, верившие, что растущие расходы и расширение денежной массы, несмотря на инфляцию, должны рано или поздно вызвать рост инвестиций и производства; и, наконец, (5) последователи теории «вековой стагнации», считавшие, что капитализм как общественный строй больше не работает и что единственно возможный выход — это широкое общественное вмешательство и контроль. Сторонники «laissez faire» не играли большой роли и хранили молчание ввиду провала политики бездействия и невмешательства государства в борьбу с кризисами.

При высоком уровне безработицы (25 % работоспособного населения в 1933 г.) и низком объеме производства становилось ясно, что причиной продолжающейся депрессии является недостаточная покупательная способность или спрос, и если государство будет стимулировать спрос, создавать его, то это приведет к увеличению инвестиций.

В 1933 г. газета «New York Times» опубликовала письмо Дж. М. Кейнса, в котором он изложил суть своей теории: «Я придаю чрезвычайное значение росту национальной покупательной способности на основе государственных расходов, финансируемых займами».

Дж. М. Кейнс провозгласил то, что многие экономисты-практики уже начинали понимать, и что было совершенно неприемлемо для классической экономической традиции, которую он собирался разрушить, а именно, что капиталистическая экономика скорее обладает не естественным стремлением к росту и равновесию, а склонностью к циклам, периодическому дисбалансу и хроническим приступам стагнации. В то время взгляды Дж. М. Кейнса казались возмутительно радикальными. Его «Общая теория занятости, процента и денег» ставила цель проложить путь к высокой занятости, а общий уровень занятости зависит от совокупного спроса на товары, включая закупку потребительских товаров, производственные капиталовложения, а также государственные расходы. Ситуация же была такова, что правительство старалось придерживаться ортодоксальной точки зрения, предполагающей малые государственные расходы, и бездефицитного бюджета.

Анализ Дж. М. Кейнса неумолимо приводил к выводу, что достичь полной занятости и полного использования производственных фондов, оборудования, возможно только через искусственно стимулируемый высокий уровень совокупного спроса. Курс был ясен: нужно стимулировать инвестиции предприятий, должны быть увеличены государственные расходы. С другой стороны, так как население имеет склонность сберегать свои возрастающие доходы, то это ограничивает денежную массу в обращении, и, следовательно, спрос. Сбережения представляют собой изъятие средств из потока доходов-расходов, подрывая тем самым действие закона Сэя. Сбережения вызывают недостаточность потребления, в результате — непроданные товары, сокращение производства, безработица и снижение инвестиций.

Следует сказать, что теория Дж. М. Кейнса не сразу была воспринята американским правительством, как и его взгляды не сразу получили признание в США. В конце 1936 г. экономика начала медленно оживать, и все надеялись, что худшее уже позади. Однако оживление было кратковременным. Рузвельт, еще веривший в сбалансированный бюджет, сократил государственные расходы, как только экономика пошла вверх, и вслед за этим снижением государственных расходов последовал новый спад, еще раз потрясший экономику. Наверное, самым важным результатом спада 1937—39 гг. и стала популярность Дж. М. Кейнса. Более того, Кейнс прямо предсказывал в 1937, что действия Рузвельта по сокращению расходов вызовут спад. И в самом деле, нечасто создатель экономической теории получает подтверждение своих идей так быстро. В итоге тот взгляд, что дефициты во времена спадов хороши, поскольку они стимулируют производство и занятость — приобрел статус государственной доктрины.

Несмотря на некоторое оживление после 1938 г. именно развитие событий, сила вещей, а не Кейнс и не «новый курс» вытащили США из депрессии. С начала второй мировой войны США, еще будучи не втянуты в войну, снабжали союзников всем необходимым. Война в Европе представляла собой гигантский рынок сбыта для военной продукции. Национальные расходы на оборону выросли с 1 млрд. долл. в 1939 до 81 в 1945 гг., составляя в этом году 82% расходной части бюджета и почти 40 % выпуска промышленного производства. Большая часть расходов финансировалась за счет дефицита бюджета, величина которого составила в 1939 году 4 млрд. долл. все возрастая, достигнув суммы в 194,554 млрд. долл. При этом совокупный государственный долг США вырос с 45 млрд. долл., в 1939 до 259 млрд. долл. в 1945 гг. Безработица упала с 19 % от работоспособного населения в 1938 до 1,9 % в 1945, чему, конечно, поспособствовал призыв в армию. Поскольку дефициты оправдывались благими патриотическими целями, то на них никто не жаловался во время войны.

Еще более сильным, чем военный, оказался бум послевоенного процветания. Более 250 млрд. долларов сбережений, накопленных до и за время войны (нехватка товаров в военное время) обеспечили огромный уровень личных расходов и инвестиций, поддерживающий экономику до середины 50-х.

Однако после войны встал вопрос о продолжении кейнсианской политики. В Сенате в 1945 году не прошел законопроект S.380 о «полной занятости», за который выступали все кейнсианцы и сторонники введения плановых начал в экономику. Сейчас, с точки зрения бизнесменов, законы о полной занятости, кейнсианская экономическая политика — рассматривались как элементы «нового курса», которые хороши только для тяжелых времен и от которых сейчас следовало избавляться. В результате был принят закон «О занятости» 1946 г., (термин «полная занятость» был опущен), который только призывал федеральное правительство стремиться к полной занятости. В первое послевоенное десятилетие дела в экономике шли действительно слишком хорошо, чтобы методы антициклического регулирования нашли себе применение.

Годы правления Трумена и Эйзенхауэра отмечены некоторым снижением государственных расходов, в том числе и на оборону, вызванным переходом на мирные рельсы. Тяжелые воспоминания 30-х годов уже изгладились в общественном сознании под влиянием цветущей экономики, но не в сознании экономистов.

В последние три года администрации Эйзенхауэра появились безошибочные признаки нового спада 1957—58 гг., за которым последовал спад 1960 г. Эйзенхауэр, стремясь покинуть свой пост с бездефицитным бюджетом, после нескольких лет подряд дефицитов, начал проводить политику, которая и привела к спаду. Обдумывая свою экономическую программу, Джон Ф. Кеннеди делал акцент на том, как «заставить экономику работать», постоянно возвращаясь к успехам плановой экономики СССР, который превосходил США по количеству ракет, лидировал в космосе и по темпам экономического роста, что имело значительный идеологический эффект.

Если Дж. Кеннеди и не был убежденным кейнсианцем в момент избрания его президентом, то в годы новой администрации кейнсианские идеи расцвели пышным цветом. Сначала он создал президентский совет экономических консультантов, возглавляемый П. Самуэльсоном, дававшим рекомендации по правительственному курсу. Кейнсианцы составляли уже не только абсолютное большинство в совете, но и проникли на ключевые посты в Министерстве финансов, в Бюджетном бюро.

Следует отметить, что кейнсианская экономическая политика выступала в различных вариациях. Правительственные усилия по стимулированию совокупного спроса могли идти по одному из двух основных направлений финансовой политики, либо сочетать их в том или ином соотношении. Во-первых, можно было идти по пути завышения правительственных расходов, как это происходило в 30-х и финансирования военного времени 40-х гг. Во-вторых, можно было, сокращая налоги, увеличить свободные доходы потребителей и объемы частных инвестиций, тем самым стимулируя совокупный спрос. Именно по такому пути пошли после войны: были снижены налоги на сверхприбыль и индивидуальные подоходные налоги, что оказало благотворное влияние на экономику.

Стратегия «государственных затрат», популярная среди сторонников нового курса Рузвельта, сторонником которой был также Дж. К. Гэлбрейт, позволяла направлять ресурсы на необходимые социальные программы, такие как профессиональное обучение, медицинское страхование, других социальных услуг. Сторонники снижения налогов, объединявшую значительную часть лидеров бизнеса, считали, что государство вряд ли сможет распорядиться собранными средствами лучше, чем если бы право принятия решений по расходам осталось бы за индивидуумами, тем более что политика расходов требовала времени и средств для создания громоздких агентств и государственных служб по распределению фондов.

Каждая из двух стратегий предполагала намеренное создание дефицита госбюджета ради будущей пользы. Вначале Кеннеди занимал нерешительную позицию в вопросе, допускать дефицит или нет, но в конце концов его кейнсианские «наставники», особенно У. Хеллер, настояли на своем. Но теперь предстояло разрушить миф о том, что бюджетные дефициты создают инфляцию, а бюджет с положительным сальдо будто бы предотвращающее. Итак, Дж. Кеннеди выступил с оправданием дефицитов, тщательно проработанных и имеющих четкие цели, и в январе 1963 решился пойти по пути снижения налогов. Логику своего подхода он объяснил так: дефициты в недавнем прошлом проистекали не от избыточных расходов и не от недостатка налоговых поступлений, а от неадекватного экономического роста. Погоня за сбалансированным бюджетом посредс-

твом высоких налогов — политика, проводимая его предшественником, — тормозила рост, что и привело к дефицитам. Снижение налогов стимулирует рост, что приведет к увеличению совокупных доходов, а следовательно, и налоговых поступлений даже при более низких ставках.

К сожалению, администрация Дж. Кеннеди находилась у власти слишком недолго, чтобы по достоинству оценить результаты ее политики. Через три месяца после убийства президента Конгресс принял законопроект о сокращении налогов в общей сумме на 13,6 млрд. долларов, и после подписания его Л. Джонсоном он вступил в силу. В течение года результаты превзошли ожидания. Безработица, которая в годы Кеннеди не опускалась ниже 5,2 %, стала ниже 4 % в 1966 г. Прирост ВНП на душу населения почти удвоился по сравнению с уровнем 1963 и составил в 1965 г. 4,5 %.

Но успехи политики, предложенной Дж.Кеннеди, имели далеко идущие последствия. Во-первых, он поднял экономические дискуссии до президентского уровня, и при нем экономисты стали играть активную роль в выработке политики. И когда в 1964 г. Л. Джонсон одержал победу над Б. Голдуотером, в кампании, в которой идеология государственного вмешательства и сильного государства Джонсона противостояла философии свободного рынка Б. Голдуотера.

Вообще говоря, «новая экономика» в рамках программы Джонсона «великое общество» было нечто большим, чем просто практическое применение кейнсианской теории. Профессиональная переподготовка, более высокие субсидии на образование, развитие городов, увеличенные программы на социальное обеспечение — все это стало памятными усилиями программы «великого общества».

Между 1964 и 1967 гг. федеральный бюджет вырос почти на 40 % — с 65,2 млрд. до 90,9 млрд. долларов. В то время, казалось, дефицит оказывал благотворное влияние на экономику, подняв ВНП на 25 % и удерживая безработицу ниже 4 %.

Но этой идиллии предстояло в скором времени прекратиться. Вступление экономики США в войну отмечалось наличием незагруженных производственных мощностей и не в полной мере занятой рабочей силой, не отвлекая ресурсы из гражданского сектора. Однако участие США в войне во Вьетнаме началось на пике дли-

тельного экономического подъема. Нация была полностью обеспечена работой, производя гражданскую продукцию. Возросшие военные расходы — без параллельного снижения других расходов, без повышения налогов с целью снижения спроса частного сектора на невоенные товары, без ужесточения денежной политики для сокращения спроса, могли иметь следствием только повышение цен, поскольку поставщики «пушек» конкурировали с производителями «масла» за имевшиеся ограниченные ресурсы. В результате война во Вьетнаме навлекла бедствие на американскую экономику. Экономические советники Джонсона не могли не знать, что в условиях экономики с полной занятостью вероятной платой за большее количество «пушек» должно стать меньшее количество «масла». Было понятно, что избыточные доллары, не встретив на рынке адекватное предложение гражданской продукции, вызовут повышение цен или инфляцию спроса.

В. Хеллер, председатель Совета экономических консультантов при Джонсоне, позднее утверждал, что он и другие «не были осведомлены» о масштабах военного строительства, которое военные советники Джонсона рассматривали как основное условие победы. Такое объяснение было попыткой оправдать себя и экономистов, вовремя не оказавших влияние на президента, хотя в действительности молчание экономистов объясняется либо нежеланием отступать от «идеи» больших расходов, в том числе и военных, либо просто неопытностью.

Когда в 1968 г. Л. Джонсон фактически признал себя побежденным, отказавшись баллотироваться на очередных выборах, экономические показатели выглядели еще весьма благоприятно. Но, с другой стороны, давало о себе знать новое устрашающее явление — рост цен с темпами 4,2 % в год. Это был наиболее значительный скачок цен с 1950 г. Однако при росте ВНП на 4,4 % 1968 г., и при безработице в 3,6 % это не вызывало удивления и вкладывалось в рамки господствующей теории. Что предлагалось в первую очередь в соответствии с ней? Конечно же, некоторое ужесточение финансовой политики, т.е. меньшие социальные расходы и большие налоги, с тем, чтобы ценой некоторого замедления роста и снижения занятости добиться победы над инфляцией. С теоретической точки зрения это было не более чем упражнением в «тонкой настройке».

Увы, им предстояло обнаружить, что при попытке ограничить спрос цены почему-то проявили упорное нежелание не то что приостановить свой рост, но даже снизить темпы его. Им предстояло убедиться в том, что цены не проявляют гибкости в сторону понижения.

Новая администрация Р. Никсона после прихода к власти в 1969 году была встречена спадом. Прирост реального ВНП впервые за одиннадцать лет оказался отрицательным, и впервые безработица составила 6 %. Но что намного хуже, не произошло снижения инфляции, и это было неслыханным ранее поворотом событий, поскольку прежде всегда одним из «положительных» моментов экономических спадов становилось снижение цен. А цены выросли на 5 % в 1969 и на 6 % в 1970. Возникла стагфляция, как окрестил эту ситуацию П. Самуэльсон — высокие темпы инфляции при высоком уровне безработицы и нулевым ростом экономики.

Кризис 1970—71 гг. резко ударил по авторитету кейнсианства как основы экономической политики, не говоря уж о том, что фондовые биржи так не лихорадило со времени 1929 года.

Кейнсианская «ортодоксия» была атакована с двух флангов. «Справа» вновь укрепились сторонники неоконсерватизма и свободной экономики. Их обвинение состояло в том, что «новая экономика» не только не сработала, но и стала причиной нынешних проблем. С левого фланга выступали радикалы от марксизма, пацифисты и вообще недовольные существующей системой распределения доходов в обществе, которые окрестили кейнсианство как попытку сглаживать коренные пороки капитализма. В итоге критика как правых, так и левых, заключалась в тезисе, что капиталистическая экономика с высоким уровнем государственного вмешательства привела к такому положению.

Администрация Р. Никсона провозгласила «новую экономическую политику», включавшую почти чрезвычайные меры по замораживанию зарплаты, цен и процента на 90 дней с 15 августа 1971 г., а затем в течение всего 1972 г. жесткое их регулирование в лице трех созданных ведомств — Совета по стоимости жизни, Комиссии по ценам и Комитета по выплатам. Раздавались голоса за и против такой чрезвычайщины, однако другого действенного орудия против инфляции, чем контроля над зарплатой и ценами, предложено не было. Так или иначе, к середине 1972 г. инфляционное давление не-

сколько ослабло. Новая экономическая политика, по крайней мере, в краткосрочном аспекте, привела к некоторому снижению цен. Но лишь в краткосрочном, а далее сработал эффект «отлаженного ценового давления», вызвавший новую инфляционную волну.

Но это было еще не все, и вереница экономических бед продолжала посещать Америку в 70-е. Во-первых, возникла проблема, связанная с закупкой СССР 19 миллионов тонн зерна, фактически весь запас США, в результате чего сократились поставки зерна на внутренний рынок, что привело к росту цен на хлеб и на бакалейные товары.

Во-вторых, повышение цен на нефть ОПЕК привело к повышению цен в США, которые почти наполовину зависели от импорта нефти, на все энергоносители на 50 %, а следовательно, к витку цен на издержки во всех производящих отраслях, не говоря уж о более глубоких структурных последствиях для экономики США. Цены на нефть выросли с 2,59 долл. за баррель в 1973 до 12 долл. в 1976 и в 1980 превысили 35 долларов за баррель.

В-третьих, США стали испытывать нехватку металлов и других полезных ископаемых, что усугубило ресурсный шок.

Все это вместе взятое наряду с непрекращающейся стагфляцией привело экономику к очередному спаду 1974 г. Р. Никсон вынужден был уйти в отставку из-за Уотергейта еще в 1973. Исполнительная власть США фактически лишилась руководства, и ее задачами занимался Конгресс. Уровень инфляции в 1974 составил 11 %, безработица – 5,6 %, а в 1975 — соответственно 9,1 и 8,5 %.

В последующие годы политика Дж. Форда, а затем Дж. Картера отличалась непоследовательностью и вялостью. Цены продолжали ползти вверх, ежегодный прирост индекса потребительских цен составлял 6,5 % в 1977, 7,5 % в 1978 и 11 % в 1979 гг. После второго нефтяного эмбарго 1977 г. была выработана энергетическая программа, не давшая результатов. Вообще последние годы семидесятых отличались скорее отсутствием какой-либо экономической политики. К 1980 году экономика США пришла с вялыми инвестициями и хронической стагфляцией, грозящей перейти в новый спад. Этого пока не происходило потому, что потребительские расходы оставались высокими именно из-за инфляции, так как выгодно было тратить и невыгодно сберегать.

Особенно 1978 год ознаменовался принятием закона Хэмфри-Хокинса о полной занятости и сбалансированном росте, признававшего необходимость большего централизованного планирования, контроля над ценами и т.д. для борьбы с инфляцией, придав борьбе с безработицей приоритетное, даже перед инфляцией, значение. Однако менее чем через год цели стабилизации цен и занятости были отложены до 1988 г., а на деле совершенно забыты, и, таким образом, этот закон стал последней схваткой кейнсианцев в уже проигранной борьбе.

Итак, эра кейнсианства закончилась в доктрине, попытки достичь полной занятости и экономического роста с помощью дефицитов — в экономической политике.

Избранием Р. Рейгана ознаменовался поворот в экономическом мышлении США. Р. Рейган выступил с бескомпромиссной защитой экономических принципов свободного рынка, конкуренции и открытой экономики, сбалансированного бюджета и снижения налогов для поощрения предпринимательской активности. Рейганомика означала для США политику подавления инфляции, стимулирования инвестиций, повышение международной конкурентоспособности экономики, а экономический рост, благосостояние граждан и занятость отошли на второй план. Стимулирование сбережений и инвестиций, а не потребительского спроса ставилось во главу угла. Это вызывает необходимость свертывания социальных расходов и государственной помощи малоимущим, иными словами, снижение социальных гарантий выдается как неизбежная цена повышения эффективности экономической системы.

1.4.2. Опыт регулирования рыночной экономики во Франции. Экономика Франции, как и других промышленно развитых капиталистических стран, основана на принципе свободного предпринимательства и торговли. В наше время Франция живет в условиях рыночного хозяйственного механизма, однако степень свободы ценообразования задается объективными экономическими законами, а также государственным регулированием.

Несмотря на действие принципа свободного установления цен, государство во Франции может прямо регулировать цены на некоторые товары и услуги: на сельскохозяйственную продукцию, газ,

электроэнергию, транспортные услуги. Оно может также осуществлять контроль за ценами в условиях конкуренции.

Государственный сектор в экономике Франции занимает относительно небольшой удельный вес в ВНП и включает в себя отрасли-монополисты (газовую промышленность, электроэнергетику и транспорт) и отрасли, работающие в режиме рыночной конкуренции (национальный и коммерческие банки, страховые компании и т.д.). В первом случае государство устанавливает все экономические параметры деятельности отраслей-монополистов, в том числе объем инвестиций, оплату труда и цены на готовую продукцию. Во втором случае государство оказывает минимальное воздействие на экономические параметры деятельности этих отраслей, побуждая их к конкуренции с частным сектором. Эта специфика экономики Франции предопределила соотношение между регулируемыми и свободными ценами на товары и услуги: примерно 20 % цен регулируется государством, а остальные 80 % находятся в режиме свободного рыночного ценообразования.

Следует отметить, что Франция является одной из немногих промышленно развитых капиталистических стран, где существовал довольно жесткий режим государственного регулирования цен, который частично сохранился до настоящего времени.

Во Франции на протяжении почти 30 лет (1947—1986) государственное регулирование цен являлось составной частью политики «дирижизма» (государственного регулирования экономики). Начало французской системы регулирования цен было положено законами от 30 июня 1945 года, которые провозгласили принцип блокирования цен на уровне 1 сентября 1939 года. Сложная экономическая ситуация в стране в послевоенный период, резкое снижение покупательной способности французского франка обусловили необходимость принятия решительных мер по контролю за ценами. В январе-феврале государство снизило цены на 10 % на довольно широкую группу товаров.

В конце 1947 года, с учетом некоторого повышения темпов восстановления экономики, была заимствована политика «контролируемого роста цен», в соответствии с которой предприниматели получили право повышать цены, предупредив об этом государственные органы, которые могли отменить эти изменения. Однако

уже в начале 1948 года цены на товары были переведены в режим полной или частичной свободы их установления.

В течение восьми последующих лет правительством Франции были приняты 6 законов о блокировке цен, которые привели к постоянному ужесточению ценового контроля. В 1960—1962 годах была проведена почти полная либерализация цен на промышленные товары. Однако уже с середины 1963 года правительство Франции приняло решение о новой блокировке цен на уровне 31 августа 1963 года в связи с новой экономической политикой («развитие без инфляции»). Одновременно были заморожены цены на некоторые продукты питания и услуги.

В период с 1965 по 1972 государственное регулирование цен осуществлялось через «контракты стабильности» (1965 г.), «программные контракты» (1966 г.) и «контракты против повышения цен» (1971 г.).

В соответствии с «контрактами стабильности» государство заключило с предприятиями соглашения, по которым эти предприятия имели право повышать цены на одни товары, одновременно снижая цены на другие. Основная цель заключалась в поддержании стабильности общего уровня цен.

В соответствии с «программными контрактами» государство способствовало такой эволюции цен, которая отвечала бы условиям международной конкуренции. Этот механизм распространялся на все товары и услуги, которые в соответствии с «контрактами стабильности» ранее подвергались контролю. В соответствии с «программными контрактами» предприятия предоставляли государству информацию о своих инвестиционных программах, финансовом положении, занятости, перспективе выхода на внешние рынки, а также информацию, связанную с формированием цен, технико-экономическую характеристику товаров, показатели производительности труда, методы финансового управления и т.д.

«Контракты против повышения цен» имели целью обеспечить высокую конкурентоспособность французских товаров и замедлить темпы роста инфляционного развития экономики. При принятии предприятиями этих контрактов правительство принимало на себя обязанность не принимать меры, ведущие к росту издержек производства.

В 70-х годах правительство Франции стало применять систему мер по блокировке и регулированию цен. Со второй половины 1975 года были временно заблокированы цены на все товары и услуги государственного и частного секторов, а с апреля по декабрь 1976 г. цены в госсекторе могли повышаться на определенное количество процентов. При этом между государством и предприятиями были заключены контракты, по которым последние обязывались ограничивать рост цен на свою продукцию.

В первой половине 70-х годов правительство проводило жесткую политику ограничения доходов во всех секторах экономики. В соответствии с этой политикой в государственном секторе не возобновлялись контракты, предусматривающие увеличение зарплаты, а в частном секторе зарплата служащих не должна превышать зарплату государственных служащих.

С середины 70-х годов экономическое положение Франции резко ухудшилось в связи с 4-кратным повышением мировых цен на нефть, в результате чего темпы роста значительно сократились, а темпы роста цен возросли. Резкое повышение внутренних цен привело к росту забастовочного движения. В свою очередь, предприниматели для сохранения прибыли и обеспечения возможности самофинансирования неоднократно повышали цены, раскручивая этим спираль «заработная плата — цены».

В этот период стало ясно, что система жесткого контроля за ценами с использованием принципа их блокировки исчерпала себя. Подобный контроль за ценами делает рынок негибким, сдерживает рост производства, конкуренцию и на определенном этапе ограничивает свободный перелив капитала, мобильность рынка труда, товаров и услуг.

Предприятия, которые в связи с блокировкой цен не могли их повысить на контролируемых рынках, терпели убытки и не имели достаточно средств на возобновление производства и увеличение инвестиций. Как считают французские экономисты, основным недостатком блокировки цен является затруднение инвестирования и рост бюрократизации. Следует также обратить внимание на низкую эффективность контроля за ценами в борьбе против инфляции, так как ее темпы в середине 70-х (9—10 % в год) были значительно выше, чем в странах, где регулирование проводилось не административными, а косвенными экономическими методами.

Контроль за ценами в тот период привел к переливу капиталов в США, Швейцарию и другие страны, где существовала возможность получения большей прибыли на единицу вложенного капитала.

Контроль за ценами привел также к таким негативным последствиям, как рост импорта, так как стало выгоднее покупать некоторые товары за границей, чем производить их во Франции. Другой чертой стало ослабление позиций французских предприятий в конкурентной борьбе с филиалами ТНК, которые часто продавали свои товары дешевле для завоевания рынка.

В 1973 г. правительство Франции либерализовало цены на промышленную продукцию. Однако программа либерализации осуществлялась достаточно осторожно. На первом этапе были отобраны отрасли, где имелась сильная международная конкуренция (часовая и шарикоподшипниковая промышленности); отрасли, где в силу специфики не наблюдались резкие скачки цен (пищевая промышленность); отрасли, которые из-за социального обеспечения имели стабильный рынок (фармацевтическая промышленность).

Безусловно, жесткий контроль за ценами в течение почти 30 лет способствовал стабилизации экономики. Однако любое административное вмешательство в ценообразование в рыночной экономике приводит к нарушению законов ценообразования. Блокировка цен, устраняя на некоторое время противоречия в сфере обращения, вызывает противоречия в сфере производства. В этих условиях государство вынуждено на определенном этапе «дирижисткого» регулирования цен прибегнуть к защите конкуренции с целью достижения оптимального сочетания монопольных и конкурентных сил на тех или иных товарных рынках.

В течение первой половины 80-х гг., особенно после поражения социалистов, процесс либерализации цен продолжался и, к 1986 г. было освобождено около 90 % цен.

Постановление Совета Министров Франции от 1 декабря 1986 г., отменившее постановление от 30 июня 1945 г., ввело практически полную свободу цен на товары и услуги. Оно отменило право правительства в любой момент вмешиваться в процесс ценообразования. Это означало свободное формирование цен в процессе конкуренции.

Исключение из свободного ценообразования составляют отрасли, где регламентация необходима (здравоохранение, общественный транспорт). Вмешательство администрации в процесс формирования цен допускается при кризисной ситуации, чрезвычайных обстоятельствах, национальном бедствии, а также при внезапных и резких нарушениях ценообразования, требующих срочных мер для исправления положения. Срок, в течение которого общественные власти в лице Государственного совета Франции правомочны вмешиваться, ограничен шестью месяцами. При этом временная регламентация цен вводится лишь после консультации с Советом по конкуренции и Национальным советом по потреблению.

В стране законодательно определены общие принципы свободного ценообразования и основные условия, при которых они могут реально осуществляться. Первым и важнейшим условием является наличие свободы выбора товара или услуги и продавца. Должна быть обеспечена и достоверная информация о продаваемых товарах.

Либерализация цен не означает полного невмешательства государства в процесс ценообразования. Переход от политики прямого вмешательства на микроуровне к системе глобального регулирования для экономики Франции означает лишь изменение формы вмешательства (переход от жесткого «дирижизма» к методам косвенного воздействия на рынок и цены). Поэтому не случайно, что одновременно было принято постановление о ценовой конкуренции в промышленности, в соответствии с которым запрещалось создание любых союзов производителей, импортеров, оптовых и розничных торговцев. Запрещались также заключения любых соглашений о «минимальных ценах», либо о «рекомендуемых ценах» на товары.

Либерализация цен привела к необходимости изменения структуры государственных регулирующих органов. До 1986 г. в составе Министерства планирования и финансов органы ценообразования были представлены самостоятельным департаментом, а после 1986 г. он был преобразован в Совет по конкуренции, куда вошли на правах отдела органы по государственному регулированию цен и ценовой конкуренции. На Совет возложена обязанность оценивать правильность экономических поступков предприятий, определять их соот-

ветствие нормам законодательства, следить за соблюдением правил конкуренции и ценообразования.

Совет по конкуренции может применять следующие санкции:

1) предписать предприятию или лицу прекратить инкриминируемую деятельность в течение определенного срока;

2) наложить на предприятие или лицо денежный штраф, максимальная величина которого составляет 5 % торгового оборота предприятия-нарушителя;

3) потребовать от нарушителя опубликовать приговор Совета в определенных журналах.

Все эти меры могут применяться в комплексе, они не являются взаимоисключающими.

Меры, применяемые Советом по конкуренции, можно назвать общественными мерами. Если предприятие, ставшее жертвой антиконкурентной политики, потребует возмещения ущерба, то оно должно обратиться с этой просьбой в суд.

В настоящее время во Франции имеется около 3 000 государственных контролеров по ценам. Их основная задача — контроль за государственной дисциплиной цен.

Существует разветвленная система общественного контроля за качеством товаров и ценами. Под эгидой общества потребителей работают несколько частных институтов по экспертизе различных товаров.

Надо отметить, что если раньше блокировку цен осуществляло правительство Франции, то с 1986 г. эти решения принимаются парламентом республики.

По оценкам французских экономистов, либерализация цен дала хорошие результаты. Общий индекс потребительских цен за 1985—1989 вырос на 11, 9 %, что равняется в среднем на 2, 8 % в год, т.е. за период либерализации цен инфляция в экономике Франции находилась на нормальном уровне. Это доказывает то, что на данном этапе французская экономика в состоянии сама себя регулировать, то есть государственное вмешательство не несет на себе основную нагрузку по поддержанию темпов экономического роста. По сути в этом находит свое отражение неоклассическая модель, которая провозглашает невмешательство государства в экономику. Следует отметить, что государство должно для наилучшего экономическо-

го развития время от времени чередовать применяемые модели. В принципе так и происходит. Консерваторы сменяют социалистов, и наоборот. Это дает стимул к развитию обоих моделей (имеется в виду вмешательство и невмешательство государства). Экономическое развитие идет по спирали, и, может быть, через одно-два десятилетия во Франции опять будут предоставлены государству большие права.

1.4.3. Опыт государственного регулирования экономики в России

Происходящая в России глубокая социально-экономическая трансформация поставила комплекс теоретических и практических вопросов о государственном регулировании народного хозяйства. Политические и экономические изменения в российском обществе за последние годы привели к необходимости формирования нового подхода к оценке роли государства, его функций.

Государство выполняет свои функции, применяя разнообразные методы воздействия на экономику.

Поиск новых форм и методов регулирования в условиях трансформации социально-экономической структуры — основная задача государственных органов России.

В сознании российского общества широкое признание получило мнение о том, что перспективы выживания страны возможного процветания в будущем неразрывно связаны с процессом становления нового постиндустриального общества. Его пришлось начинать в условиях господства тоталитарного общества, государства с гипертрофированной системой и единой государственной идеологией. До абсурда было доведено огосударствление экономики, всех сторон общественной жизни.

Отрицательные черты командной экономики были доведены до крайней черты: отсутствие стимулов для предпринимательства, продуктивного труда, инновационной активности, эффективного использования ресурсов, иждивенчество, безответственность и безынициативность. Такой тип экономики и общества, такая роль государства оказались совершенно несовместимыми с переходом к постиндустриальной экономике.

Реформы в России должны были решить по крайней мере три задачи. Во-первых, обеспечение идеологического плюрализма, условий для свободного состязания и сопоставления идеологий, свободы научной мысли, слова и художественного творчества, отказ от принудительного насаждения одной идеологии, в том числе с применением государственных методов воздействия.

Во-вторых, демонтаж тоталитарной политической системы, обеспечение действительной выборности, разделения властей, демократического контроля за государственными органами, свободы деятельности политических сил и партий.

В-третьих, переход от командной, директивно-управляемой государством экономики к современному, социально ориентированному рыночному хозяйству с определенными регулирующими функциями государства.

По первым двум направлениям российское общество сразу определилось.

Что же касается экономических преобразований, то здесь столкнулись два диаметрально противоположных подхода. Один из них предусматривает постепенную трансформацию командной экономики в рыночное хозяйство: разгосударствление большинства предприятий и их приватизацию с целью повышения эффективности работы и адаптации к рыночным условиям, создание рыночной инфраструктуры и сильно действующих рыночно-конкурентных стимулов развития производства при сохранении в руках государства возможности прямого и постепенного воздействия на жизненно важные сферы экономики и социальные процессы.

Другой подход предлагает «революционное», разовое разрушение командной экономики путем повальной приватизации государственной собственности, рассматриваемой как самоцель; уход государства из экономики или по меньшей мере минимизация его роли в ней; упование на бессилие «невидимой руки рынка» и сведение роли государства к функциям «ночного сторожа».

К сожалению, с начала 1992 г. в осуществлении экономических преобразований в России возобладал второй подход, не отвечающий ни современным мировым тенденциям, ни специфическим особенностям российской экономики. Это явилось главной причиной невиданной глубины экономического кризиса.

Одним из главных устоев экономической политики последних лет явилась приватизация государственной собственности. Разгосударствление собственности и хозяйства было совершенно необходимо как очень важное условие формирования современной системы хозяйства.

Однако результаты разгосударствления в России оказались иными. В течение менее двух лет примерно 70 % государственного имущества в виде производственных фондов перешло в руки новых собственников. Но в подавляющем большинстве это не были стратегические инвесторы. Изменялся титул собственности, а реальных перемен в технологии, организации и управлении применительно к рыночным отношения не происходило.

С повальной приватизацией был тесно связан и постепенный беспорядочный демонтаж системы государственного управления экономикой: массовая либерализация цен, единовременное сокращение более чем на половину госзаказа на оборонную продукцию, открытие национального рынка внешней конкуренции, резкое уменьшение государственной инвестиции и т.д. Фактически государство отказалось от проведения структурной и научно-технической политики, от активного воздействия на инвестиционно-амортизационный процесс.

Российское руководство упорно вело курс на уход государства из реальной экономики. Административно-командная система управления экономикой была в основном разрушена, но механизм рыночного регулирования не был создан.

Оживление предпринимательской деятельности происходило лишь в сфере мелкого и среднего бизнеса, в банковско-финансовой сфере и торговле. В промышленности оно коснулось лишь отраслей, работающих на внешний рынок. В основном же на уровне предприятий рыночные стимулы заработали только в сторону остановки производства, но не его обновления. Что касается макроуровня, то здесь управление экономикой в современных условиях вообще немыслимо без активной роли государства.

В институциональном отношении современная экономика России приобрела некое мутантное состояние. Она сохраняет в себе как некоторые остаточные черты прежней цивилизации и монополизации, так и рыночные компоненты, но не столько в их современном

виде, сколько в состоянии полуторавековой давности. Существенной, глубоко проникающей в нее составной частью стали фирмы теневой экономики, криминально-мафиозные структуры.

Без повышения роли государства, восстановления управляемости экономики из ее нынешнего кризисного состояния не вывести. Нужен двуединый процесс: с одной стороны, движение к современным механизмам рыночного саморегулирования, создание конкурентной среды, полнокровных рынков товаров, капитала, труда, недвижимости, ценных бумаг, интеллектуальной собственности, разветвленной рыночной инфраструктуры. В этом смысле Россия находится еще в самом пути начинания.

С другой стороны, необходима выработка с учетом мирового опыта оптимальных для страны форм и методов государственного регулирования. Это должно означать не возврат к прежним функциям государства в командной экономике, а становление его новой роли в рыночной экономике постиндустриального типа.

Следует прежде всего четко разграничить экономическую роль государства в условиях свободной конкуренции или свободного рынка и экономическую роль государства в условиях регулируемой рыночной экономики.

Так как свободный рынок характеризуется такими признаками, как:

— неограниченное число участников конкуренции, абсолютно свободный доступ на рынок и такой же выход из него;

— абсолютная мобильность материальных, трудовых, финансовых и прочих ресурсов;

— наличие у каждого участника конкуренции полного объема рыночной информации о предложении и спросе, ценах, нормах и т. п.;

— абсолютная одноименность однородных продуктов, в частности, отсутствие торговых марок и других индивидуальных характеристик качеств товара;

— ни один участник свободной конкуренции не в состоянии оказать влияние на решения, принимаемые другими участниками.

Теоретически ясно, что в системе свободного рынка не остается места любым типам монополий. Исключены инфляция, безработица, перепроизводство. Хотя на практике дело обстоит значительно

сложнее. Особое значение здесь имеет экономическая роль государства в регулировании рыночных отношений.

Возможности свободного рынка не безграничны. Он не в состоянии гарантировать решение всех социальных и экономических проблем совершенного общества, поэтому в тех областях, где свободный рынок не может дать результата, необходимо экономическое вмешательство государства. Даже в стерильной экономике свободного предпринимательства остаются, по крайней мере, три следующие проблемы, которые не подвластны рыночному механизму:

1. Государственное регулирование внешних эффектов. Рынок охватывает не все социально-экономические отношения участников макроэкономической системы. Деятельность и производителей, и потребителей порождает внешние эффекты, которые непосредственно могут не иметь денежной меры. Например, имеется промышленное предприятие, которое участвует в рыночной конкуренции, попутно загрязняет окружающую среду. С этим внешним эффектом рынок ничего сделать не может. Без участия государства здесь не обойтись. Во многих странах государство использует правовые и административные рычаги с тем, чтобы заставить бизнес инвестировать капитал в восстановление природной среды. Современное государство несет ответственность за жизнь человека в условиях здоровой окружающей среды, которая постоянно нарушалась как системой свободной конкуренции, так и рыночной экономикой в целом.

2. Государственное регулирование потребления общественных товаров. Речь идет прежде всего о товарах и услугах коллективного пользования. Таких как национальная оборона, охрана общественного порядка, государственное управление, единая энергетическая система, национальные сети коммуникаций и др. Предоставление населению общественных товаров становится одной из функций государства в экономике свободной конкуренции.

3. Обеспечение государством экономики нужным количеством денег. Рынок сам по себе не способен решить эту проблему. В итоге мы получаем представление о хозяйственном механизме свободного предпринимательства. Выделяют два ведущих звена — свободный рынок и государство. При этом смысл экономической деятельности государства состоит в том, чтобы дополнять рынок, решать те про-

блемы, перед которыми он пасует. Если без участия государства не обходится даже экономика свободной конкуренции, то тем более оно необходимо в современном рыночном хозяйстве России.

Государство также участвует в распределении товаров, так как рыночное распределение не обеспечивает благосостояния всех членов общества, не гарантирует некоторого стандарта благосостояния, достойное существование. Здесь государство активно включилось в перераспределение доходов, чем ослабило острые социальные конфликты.

Рынок не гарантирует соблюдения права на труд, в рыночной экономике неизбежна безработица. Поэтому государство регулирует рынок рабочей силы с целью поддержки полной занятости, сокращения безработицы.

Вмешательство государства необходимо и в области науки и технологий, глубоких структурных преобразований производства. Именно оно стимулирует научно-технический прогресс и осуществляет структурную политику.

Для решения региональных проблем также требуется вмешательство государства, нужна региональная политика. Регулирование на национальном и межгосударственном уровнях является обязательным условием эффективного развития экономики России.

Любая экономика (как рыночная, так и нерыночная) подвержена инфляции монополизма.

Поэтому рыночное хозяйство нуждается в проводимой государством антиинфляционной и антимонопольной политике.

Среди многообразия форм воздействия государства на экономику особое место занимает планирование. Планирование вместе с предшествующим, дополняющим и обосновывающим его прогнозированием и экономическим анализом представляет собой составную часть управления экономикой. Оно может применяться на общегосударственном уровне, на уровне отраслей и регионов, отдельных сфер экономики, предприятий, компаний, фирм.

В широком смысле слова планирование есть предопределение будущего, построение активного образа, модели желаемого и намечаемого будущего состояния экономики при одновременном установлении путей, способов, средств и сроков достижения это-

го состояния, конечных рубежей планируемых действий. Планы практически всегда ориентированы на определенные цели, на решение задач, стоящих перед экономикой, что находит отражение в показателях плана.

Планы теснейшим образом связаны со временем, так как они разрабатываются на определенный период, именуемым плановым периодом. В масштабах экономики в целом наиболее распространено годовое планирование. Наблюдаются попытки планирования экономики на десяти-двадцатилетний период, но это уже планы-прогнозы, так как неопределенность будущих условий функционирования экономики не позволяет предопределять ее картину через столь значимое время.

В отличие от планирования экономическое прогнозирование, будучи способным на научное предвидение, отваживается на проникновение в более отдаленное время. Экологические прогнозы на десять — пятнадцать лет — нередкое явление. Вместе с тем широко в России используются и краткосрочные прогнозы, не только на год, но и на месяц, неделю. Это, в основном, конкурентные прогнозы.

Планирование государства в рыночной экономике — государственное бюджетное планирование, социально-экономические программы, государственные заказы, повсеместное использование бизнес-планов. Существует и индикативное (рекомендательное, ориентирующее) планирование.

В любой стране, при любой общественно-политической и социально-экономической системе, экономика в той или иной степени регулируется государством в лице государственных органов.

В странах с рыночной экономикой степень вмешательства государства и его органов в экономическую деятельность предприятий и предпринимателей намного меньше и носит преимущественно косвенный характер. Государство воздействует на экономику посредством законодательных ограничений, налоговой системы, обязательных платежей и отчислений, государственных инвестиций, субсидий, льгот, кредитования, осуществления государственных, социальных и экономических программ.

Государственное регулирование экономики ставит своей целью соблюдать интересы государства, общества в целом, социально незащищенных слоев населения. Существуют и применяются в Рос-

сии разнообразные формы государственного регулирования. Ниже перечислены наиболее важные и главные из них:

— непосредственное государственное управление рядом отраслей, объектов полностью или частично применяется по отношению к предприятиям, организациям, имеющим жизненно важное значение для экономики и общества, представляющим общественную опасность, нуждающимся в значительной государственной поддержке. К таким объектам относят военные, оборонные, энергетические, заповедники, музеи, парки и т.д.;

— налоговое регулирование осуществляется путем установления тех или иных объектов налогообложения, назначения и дифференциации налоговых ставок, введения налоговых льгот, освобождения от налогов. В том же направлении воздействует и введение пошлин, таможенных сборов. Изменяя в ту или иную сторону налоговое бремя, государство может ускорять или замедлять экономические процессы. В то же время взимание налогов есть главный источник доходов государственного бюджета, финансовая база социальной политики и т.д.;

— денежно-кредитное регулирование состоит в воздействии государства на денежное обращение и объем денежной массы. Государство через центральный банк способно регулировать эмиссию и общую денежную массу, устанавливать предельные ставки банковского ссудного процента и влиять на них через учетную ставку, норму резервирования и другие нормативы, устанавливаемые центральным банком, предоставлять льготные займы, выкупать облигации и прочие ценные бумаги. Такое регулирование способно изменить денежные потоки и накопления и, тем самым, оказывать воздействие на экономические процессы, бороться с высоким уровнем инфляции;

— 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. Кроме того, государство обладает возможностью устанавливать дополнительные, кроме налоговых, платежи в бюджет, регулирование затрагивает и установление предельно допустимого дефицита государственного бюджета;

— ценовое регулирование в условиях рыночной экономики заключается в том, что государство может устанавливать предельный уровень цен, запрещая их повышение сверх этого уровня. Ущерб, наносимый продавцам, может быть компенсирован государственными дотациями. В условиях централизованной экономики государство вправе само назначать цены. Иногда ценовое регулирование проявляется в форме установления предельных уровней рентабельности для предприятий монополистов;

— социальное регулирование со стороны государства направлено на обеспечение социальной справедливости, поддержку социально незащищенных или слабо защищенных слоев населения, создание социальных гарантий, поддержание уровня условий жизни, достойных человека. Социальное регулирование, включая государственное социальное страхование, предусматривает меры, создающие возможность пенсионного обеспечения, помощи инвалидам, детям, другим нуждающимся группам населения, страхование здоровья и жизни людей. Государство устанавливает минимальный уровень пенсий, пособий, стипендий. Это одно из самых тяжелых и сложных функций регулирования экономики государством;

— регулирование условий труда, трудовых отношений, оплаты труда обычно осуществляется посредством государственного законодательства о труде и занятости. Такое законодательство призвано обеспечить охрану труда, соблюдение трудовых контрактов, минимальную заработную плату, выплату пособий по безработице. Государство также вправе устанавливать тарифы оплаты труда. Оно принимает на себя обучение безработных;

— государственное регулирование охраны и восстановления окружающей среды — меры по защите природы в виде штрафов и санкций за загрязнение, а также предписаний по осуществлению обязательных природозащитных и природоохранных мероприятий. Государственные органы устанавливают нормы выделения предприятиями средств на восстановление окружающей среды;

— государственное антимонопольное регулирование направлено на ограничение или даже запрет деятельности предприятий-монополистов, за исключением области естественной монополии. Государственное антимонопольное законодательство предусматривает санкции против монополистов, предотвращает создание условий,

способствующих развитию монополизма. В России введен специальный государственный реестр предприятий — монополистов;

— государственное внешнеэкономическое регулирование — это обширный спектр мер и инструментов государственного воздействия на структуру экспорта и импорта, процессы внешней торговли, контроль над товарными потоками, пересекающими государственную границу, движение капитала в страну и из страны, валютный обмен. Такое регулирование преследует цели отстаивания экономических интересов страны, повышение эффективности внешнеэкономических связей, обеспечение экономической безопасности.

Чтобы проанализировать методы государственного регулирования рыночной экономики в России, необходимо первоначально раскрыть экономические функции государства. Их можно довольно легко классифицировать, выделив два основных направления.

Первое — обеспечение сохранности рыночного механизма, условий его нормальной работы. К таким условиям относится регулярная демонополизация экономики, ее эффективная антиинфляционная профилактика, поддержание системы государственных финансов в нужных размерах и бездефицитном состоянии, гашение спадов производства и некоторые другие.

Второе направление — решение экологических и социальных проблем, перед лицом которых рыночный механизм обнаруживает либо свою несостоятельность, либо недостаточную эффективность. Без государства никогда нельзя сделать рыночную экономику экологически безопасной, гарантировать осуществление социально-экономических прав человека, сгладить структурные и региональные диспропорции и т.д.

Государство выполняет свои функции, применяя разнообразные методы воздействия на экономику. Среди методов государственного регулирования едва ли встретишь совершенно непригодные или абсолютно неэффективные. Нужны все, и вопрос лишь в том, чтобы для каждого определить экономические зоны и ситуации, те ниши, где его применение целесообразно. Хозяйственные потери начинаются тогда, когда власти выходят за границы разумного, отдавая чрезмерное предпочтение либо экономическим, либо административным методам.

Поскольку рынок представляет собой во многом самонастраивающуюся систему, влиять на него можно, в основном, лишь косвенными экономическими методами. Отсюда, однако, не следует, что в развитом рыночном хозяйстве административные методы вообще не имеют право на существование. В целом ряде случаев их применение не только допустимо, но и абсолютно необходимо.

Жесткое разграничение экономических и административных методов несостоятельно. С одной стороны, элементы администрирования несут в себе, вообще говоря, любой экономический регулятор. Хотя бы потому, что контролируется той или иной государственной службой, которая переключает его после принятия соответствующего политического решения. С другой стороны, в каждом административном регуляторе есть нечто экономическое в том смысле, что он косвенно сказывается на поведении участников экономического процесса.

Хотя экономические и административные методы в России имеют некоторое сходство, они существенно отличаются друг от друга. В частности, административные приемы заметно сужают свободу экономического выбора, а порой вообще сводят ее к нулю. Такое случается там, где администрирование экономически не обосновано, запредельно, обретает черты тотальности, перерождается в командно-распределительную систему. В этих условиях государственный контроль становится всеобъемлющим, охватывая размеры производства, его структуру, цены, потребительные качества продукции, издержки, заработную плату, прибыль и ее распределение, связи с поставщиками и потребителями, словом, весь хозяйственный процесс.

Экономические методы нисколько не ограничивают свободу выбора, а иной раз даже расширяют ее. Появляется стимул, на который субъект может либо отреагировать, либо не обращать ни малейшего внимания, в любом случае оставляя за собой право на свободное принятие рыночного решения.

В последние годы, когда в России ускорился распад тоталитарного строя, произошло обвальное разрушение системы административного управления экономикой. Далеко не во всем этот процесс был оправдан. Система создавалась десятилетиями, и едва ли разумно разом отказываться от всего, что наработано. Просматрива-

ется, по крайней мере, несколько направлений, где административные приемы достаточно эффективны, а порой даже имеют явное преимущество по сравнению с другими способами государственного регулирования рыночного хозяйства.

Необходим прямой государственный контроль над монопольными рынками. Монополиста трудно обуздать с помощью регуляторов косвенного воздействия, и здесь допустимо даже государственное регулирование цен.

Вторая область преимущественно административного регулирования — побочные эффекты рыночных процессов. И в этой сфере экономические регуляторы недостаточны, а иногда вообще неэффективны. Необходимы жесткие стандарты хозяйственной деятельности, гарантирующие населению экологическую безопасность.

Кроме экологических есть немало и других стандартов. Разработка таковых, контроль над их соблюдением всеми, кто участвует в функционировании экономической системы образуют еще одну, третью область административного регулирования. Четвертая область — определение и поддержание минимально допустимых параметров жизни населения. Имеются в виду пособия по безработице, выплаты многодетным семьям, гарантированный минимум заработной платы и т.п. Административные приемы оказываются полезными и тогда, когда направлены на защиту национальных интересов в системе мирохозяйственных связей. К их числу можно отнести, например, лицензирование экспорта или государственный контроль над импортом капитала. Такова пятая область, где применение административных регуляторов экономически оправдано. Шестая область — реализация целевых программ, предусматривающих элементы администрирования в отношении предприятий государственного сектора.

Экономическое пространство в России, на которое распространяются административные методы, как видно, весьма обширно. Они давно стали неотъемлемой частью хозяйственного механизма и ничуть не мешают повышению эффективности производства и благосостояния населения. Мировая практика свидетельствует о том, что администрирование опасно не само по себе. Оно наносит ущерб лишь тогда, когда не имеет экономического обоснования.

Регулирование рынка труда представляет собой особую сферу и форму регулирующего воздействия государства на социально-экономические процессы. Изучение этой сферы государственного регулирования позволяет полнее представить многогранность его средств и подходов. Государственное регулирование рынка труда направлено на достижение рационального в конкретных социально-экономических условиях уровня занятости, наибольшего соответствия профессиональной структуре занимаемых рабочих мест, смягчение последствий безработицы.

Государственные меры, воздействующие на величину и структуру спроса на рабочую силу — это создание новых рабочих мест за счет сокращения рабочего дня на уже существующих рабочих местах. Административные меры общей направленности сводятся к регулированию режима работы и отдыха. Государственные органы законодательно устанавливают максимальную продолжительность рабочей недели. Эта величина влияет на число рабочих мест: сокращение максимальной продолжительности недели приведет к образованию дополнительных рабочих мест.

Такая мера в условиях России требует определенной осторожности. С одной стороны, она позволяет снизить уровень безработицы для еще работающих и уменьшить существующую безработицу, с другой стороны, может отрицательно сказаться на эффективности экономики в целом.

Среди специализированных административных мер регулирования, распространяющих свое воздействие на отдельные группы населения, следует выделить квотирование рабочих мест для инвалидов. Это вызывает негативное отношение работодателей, поэтому такая защитная административная мера обычно дополняется экономическим поощрительным воздействием на предпринимателей, предоставляющих работу данным группам людей. Это, прежде всего, налоговые льготы, выплата субсидий.

Среди общих экономических мер государственного регулирования выделяются: помощь в открытии предприятий, государственные субсидии на расширение производства, открытие новых государственных предприятий, предоставление государственных законов промышленности в период спадов, организацию общественных работ.

В числе экономических специализированных мер особое внимание оказывается созданию предприятий для инвалидов. Такие предприятия менее конкурентоспособны, поэтому требуют финансовой поддержки со стороны государства.

Организация общественных работ — способ создания временных рабочих мест для тех, кто не нашел себе применения на рынке труда.

Государство обладает экономическими средствами регулирования величины и структуры предложения рабочей силы. Налоговые рычаги, позволяющие стимулировать или ограничивать предложение рабочей силы. Налоговые рычаги, позволяющие стимулировать или ограничивать предложение рабочей силы, представляют собой группу, которую можно охарактеризовать и как экономическую, и как административную. Ставки подоходного налога, существенно возрастающие в зависимости от числа мест работы человека, позволяет снизить спрос на рабочие места со стороны тех, кто уже имеет работу.

К экономическим мерам, регулирующим структуру предложения, относится организация переподготовки населения за счет фонда занятости.

Воздействие на заработную плату можно рассматривать как общий экономический способ определенного регулирования спроса и предложения. Воздействие на предложение рабочей силы очевидно, поскольку величина заработка во многом определяет и сферу приложения труда, и стремление работать в нескольких местах. С другой стороны, государство, проводя или поддерживая определенную политику в области заработной платы, может влиять на величину и структуру спроса на рабочую силу.

Его вмешательство может быть административным или экономическим. Влияние на продолжительность рабочего времени и оплату единицы рабочего времени обычно носит административный характер, в большинстве развитых стран государство регламентирует максимальную продолжительность рабочей недели и минимальную заработную плату. Эти нормы являются ориентиром при заключении трудового договора между предпринимателями и работниками.

Таким образом, государственная политика в области занятости в России призвана охватывать регулирование заработной платы, стимулирование создания новых рабочих мест и развития предпринимательства, оказание помощи безработным в организации собственного дела, создание сети предприятий защищенной занятости для инвалидов, организацию переподготовки работников, организацию общественных работ, выплату пособий по безработице.

Для России на данном этапе развития неприемлема переориентация на механизм регулирования процессов занятости только через рынок труда и конкуренцию. Такой механизм не может эффективно «заработать» из-за резкого отставания заработной платы от стоимости средств существования, исключительной дороговизны отдыха и восстановления здоровья, жилья и транспорта, затрудняющих свободное перемещение рабочей силы.

В последнее время недооценивалось то, что занятость и ее общественная организация являются решающими факторами подъема российской экономики, определяющими уровень качества жизни населения. Недооценивалась и роль занятости как интегральной части механизма регулирования макроэкономических процессов, активного инструмента решения экономических и социальных проблем. Политика занятости была недостаточно встроена в стратегию реформ и социально-экономического развития России, слабо увязана с мерами ее реализации. Поэтому процессы занятости в 1992—1999 гг. были не столько катализатором, сколько тормозом реформ.

Несостоятельность политики занятости можно рассмотреть на одном из показателей рынка труда — безработице. Она на протяжении последних лет значительно увеличилась.

В экономической жизни страны государство должно выступать прежде всего как властная структура, устанавливающая правила поведения на рынке хозяйственных субъектов и влияющая своими предписаниями на условия функционирования рыночных субъектов.

Властные функции могут реализоваться как на базе принятия нормативных актов общего действия, утверждающие единые для всех субъектов хозяйствования правила поведения, так и путем установления различных правовых режимов для отдельных групп хозяйствующих субъектов.

При этом важно обеспечить не индивидуальный, а нормативный подход к предоставлению льгот на основе конкурентности и гласности. Вместе с тем нельзя исключать применение и индивидуальных административных актов управления, корректирующих поведение отдельных предпринимательских структур в общественных интересах.

В условиях рыночных отношений большую роль играют регулирующие функции государства с использованием широкого набора инструментов. Ядром системы могло бы стать индивидуальное планирование, его место в системе экономических регуляторов и порядок разработки.

На реализацию экономической стратегии в России должны быть настроены и другие экономические регуляторы — налоговые, бюджетные, финансово-кредитные, государственные заказы, федеральные и региональные целевые программы и др.

В системе экономического регулирования важное место должны занять государственные заказы за счет средств федерального и регионального бюджетов. Они одновременно, повышая спрос на внутреннем рынке, способны стимулировать развитие не только оборонных, но и гражданских отраслей народного хозяйства, стимулировать проведение научных исследований, создание и внедрение новой техники и технологии.

Государственный сектор экономики должен стать важным, реально и эффективно действующим инструментом проведения социально-экономической стратегии. Учитывая значимость государственного сектора для стабилизации и подъема экономики, следует изменить подход к продолжению приватизации, сохранить контроль за крупными предприятиями, имеющими важное значение для национальной экономики, снять ограничения на сроки закрепления в государственной собственности пакетов акций акционерных предприятий.

Важнейшей функцией государства является решение социальных проблем: регулирование трудовых отношений, проведение государственной политики в области заработной платы, регулирование цен на социально значимые услуги и товары и т.п.

Роль государства в регулировании экономики в полной мере должна проявляться в том, что государство является социальным

партнером, стоящим выше интересов отдельных планов и групп. Государство призвано обеспечить согласование к общенациональных интересов и частных интересов предпринимательских структур, разрешение социальных конфликтов, сотрудничество с предпринимателями по вопросам выработки экономической стратегии и политики экономических реформ.

Повышение действенности системы государственного регулирования в решающей степени зависит от преобразований в организационной структуре управления на всех уровнях исполнительной власти — федеральном, субъектов Федерации и местного самоуправления.

Целесообразно провести изменения в организации, методах управления и регулирования правительственных органов, в первую очередь, в системе функционального и отраслевого управления. Необходимо придать новое качество Министерству экономического развития. Ему должна принадлежать лидирующая роль в разработке долго- и среднесрочных программ, индивидуальных планов, целевых программ по их реализации.

Важной задачей отраслевых органов управления должна стать поддержка предпринимательства, взаимодействие с корпорациями и их альянсами — финансово-промышленными группами, консорциумами. Государственная поддержка предпринимательства должна включать в себя как прямое финансирование, льготное кредитование и селективное гарантирование кредитов, так и предоставление льгот по налогообложению, участие государства в соучредительстве по организации новых предприятий, формирование и регулирование рынка труда, предоставление выгодных госзаказов.

Проблема управления государственной собственностью в России очень важна. Следует разграничивать полномочия по управлению государственной собственностью между законодательной и исполнительной властью, с одной стороны, и между органами последней различных уровней — с другой.

Усложнение экономической роли и функции государства в рыночной экономике придает чрезвычайную актуальность борьбе с бюрократизмом и разложением государственного аппарата в центре и на местах, коррупцией, сращиванием с теневой экономикой, мафиозными структурами. Главные средства для этого: преодоле-

ние авторитарных тенденций в государственном строительстве, повышение роли выборных форм общественного контроля за деятельностью государственного аппарата на всех уровнях – федеральном, республиканско-областном и муниципальном. Важную роль призваны играть также разработка тотальной системы нормативов во взаимоотношениях государственного аппарата и хозяйственных субъектов, более полный переход разрешительного к регистрационному порядку получения прав на ту или иную деятельность, широкое применение системы открытых аукционов и конкурсов при выделении лицензий, выдаче выгодных кредитов, предоставление льгот.

В любой стране, при любой общественно-политической и социально-экономической системе экономика в той или иной степени регулируется государством.

В странах с централизованной экономикой вмешательство государства, его участие в управлении экономикой проявляется гораздо значительнее, к тому же в прямой, непосредственной форме.

В странах с рыночной экономикой степень вмешательства государства и его органов в экономическую деятельность предприятий и предпринимателей намного меньше и носит преимущественно косвенный характер.

Современная экономика России представляет собой соединение как прежних остаточных черт централизации и монополизации, так и рыночных компонентов, но не столько в их современном виде, сколько в состоянии полуторавековой давности. В таких условиях наибольшую роль должны играть регулирующие функции государства с использованием широкого набора инструментов, т.е. форм и методов регулирования экономики. Отсюда — важность поиска все более эффективных мер регулирования, повышения роли государства.

1.4.4. Опыт государственного регулирования в Украине

В Украине процессы рыночного трансформирования отраслевой структуры с опережающим развитием приоритетных сфер в условиях острого дефицита инвестиций до сего времени не обеспечивают высокорезультативных сдвигов во всех отраслях экономики вследствие действия негативных факторов. Поэтому необходимо

обеспечить рациональный выбор государственных приоритетов, направленных на эффективную управляемость социальными и экономическими процессами в современной трансформации общественного развития в Украине.

Анализируя основные показатели развития экономики Украины в кризисный и послекризисный периоды в контексте глобальных трансформационных процессов, которые происходят в разных странах мира в современный период, следует отметить, что Украина в конце XX века изменила направление своего социально-экономического развития, стала на путь системных экономических и политических реформ и экономического роста в сочетании с активной социальной политикой. Тем не менее, из-за отсутствия в стране национальных трансформационных доктрин, концепций и моделей, были заимствованы чужие модели экономического развития, в частности, модель экономических реформ, известная под названием «вашингтонский консенсус», который, как показала действительность, не оправдал себя. В основе этого консенсуса лежат такие мероприятия, как приватизация, либерализация и стабилизация, но они оказались недостаточными для того, чтобы отделить экономику от государства в республиках бывшего СССР. В действительности же для такого обособления нужны более кардинальные реформы, которые в странах СНГ еще не осуществлены. А основная же суть трансформации и состоит в указанном обособлении.

В Украине, к сожалению, переход общества в новое качество принял разрушительный характер. Вместо прогрессивных социально-экономических сдвигов, построения демократического государства, повышения материального благосостояния и духовного уровня жизни народа, общество оказалось в достаточно глубоком упадке. В результате этого, а также острого дефицита инвестиций и инноваций, в стране процессы рыночной трансформации с опережающим развитием необходимых базовых приоритетов на протяжении последних лет происходили медленными темпами. Более того, макроэкономическая структура почти не улучшилась. Объемы товарного производства для насыщения спроса непосредственно потребительского рынка сокращались более быстрыми темпами, чем объемы выпуска промышленных средств производства. Тем не менее и здесь произошло существенное уменьшение внутренней

добычи топливно-энергетических ресурсов, выпуска предприятиями ВПК наукоемкой и высокотехнологической продукции (конкурентоспособных систем вооружений). Эти предприятия весьма медленно осуществляли конверсию и весьма быстро свертывали свои производственные программы и даже выводились вообще из хозяйственного оборота.

Для вывода народного хозяйства из кризисного состояния важное значение имеет разработанная научно обоснованная доктрина экономического развития Украины.

Из концептуальных положений и основных задач экономической политики государства наиболее конкретно и обоснованно определены следующие основные стратегические приоритеты экономического и социального развития Украины на 2000—2010 годы и задачи экономического роста на ближайшие 10 лет.

Во-первых, разработка и осуществление такого комплекса мер, который позволил бы создать необходимые предпосылки для достижения в 2002—2010 годах среднегодовых темпов прироста ВВП на уровне 6—7 %. Только такие темпы будут содействовать выполнению неотложных задач социальной сферы, достижению необходимых сдвигов в повышении уровня жизни населения и, прежде всего, малообеспеченных граждан. Такие темпы роста ВВП будут реальными лишь при условии строгого подчинения названной цели действия основных рычагов не только инвестиционной и структурной политики, но и бюджетной, финансовой, в том числе налоговой, кредитной, банковской, таможенной, сберегательной и регуляторной. Должны быть задействованы также и социальные рычаги экономического роста. Надо провести необходимую работу по легализации теневой экономики.

Определяя основные цели и задачи бюджетной политики на перспективу, Правительство Украины исходит из того, что бюджетная политика должна иметь единую цель — повышение благосостояния народа. Этого можно достичь путем стабилизации финансового положения в государстве, принятия бездефицитного бюджета, сокращения внешнего и внутреннего долга, размежевания полномочий и финансовых ресурсов между частным и другими секторами экономики и государством, между центральными и местными органами исполнительной власти и на этой основе — снижения уровня инфляции.

Поэтому повышение бюджетными методами благосостояния одних людей должно осуществляться без ухудшения благосостояния других. В связи с этим все мероприятия в сфере бюджета, которые не сопровождаются улучшением условий жизни населения, бесперспективны и экономически нецелесообразны.

В условиях рыночной экономики правительственные структуры контролируют все еще значительные объемы финансовых ресурсов, использование которых задевает интересы и потребности всего населения, всех секторов и отраслей экономики. Поэтому в существующих условиях правительство должно брать на себя материальное обеспечение людей, которые самостоятельно не могут достичь надлежащего уровня и качества жизни. Понятно, что сегодня правительство еще не может полностью контролировать экономику, но без активного участия государства, его властных структур успешное экономическое развитие и надлежащее благосостояние невозможны. Для этого необходимо преодолеть экономическую неэффективность государственного, корпоративного, кооперативного и частного секторов экономики, ликвидировать финансовое расточительство, приостановить бесконтрольное увеличение численности государственного и других форм управленческого аппарата, усиление бюрократических тенденций.

Государство с высоким уровнем материального положения граждан характеризуют такие признаки как: значительные масштабы перераспределения валового национального продукта и дохода через бюджетную систему; социальный характер расходной части бюджетов; финансирование инвестиций в человеческий капитал, то есть в образование, здравоохранение, социальные компенсации; формирование бюджетных доходов преимущественно за счет налогообложения физических лиц; сдерживание социального расслоения на уровне, который обеспечивает социальную стабильность; увеличение доходов бюджета путем постоянного снижения ставок налогообложения; бюджетное дотирование отдельных отраслей экономики; постоянное увеличение объемов внешней торговли. Для достижения этого важное значение имеет рациональное развитие межбюджетных отношений. В условиях развития демократических принципов в государственном управлении усиливается роль территориальных финансов, расширяется сфера их применения.

Основными условиями при решении вопросов межбюджетных отношений должны быть: единство общегосударственных интересов и интересов местных органов власти по вопросам составления и выполнения бюджета; сочетание принципов централизма и децентрализма при размежевании бюджетно-налоговых полномочий, доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета.

Система межбюджетных отношений должна базироваться на оценке минимально необходимых потребностей населения. Этому должны содействовать гарантированные минимальные государственные стандарты, которые, в частности, определяли бы обязательный минимальный уровень бюджетных расходов по соответствующим территориям.

Следует подчеркнуть, что расчет величины бюджетной обеспеченности возможно определить только на основе стоимостных расчетов услуг, которые предоставляются государством в соответствии с законами. Это требует соответствующего корректирования не только бюджетного, но и отраслевого законодательства, которое регламентирует предоставление услуг за счет бюджета в отраслях образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства и т.п.

Одним из главных вопросов межбюджетных отношений является финансовое выравнивание. Как известно, понятие «финансовое выравнивание» применяется в практике зарубежных стран и предусматривает процесс сбалансированности доходов и расходов местных органов власти с целью создания возможностей предоставления им государственных и общественных услуг на уровне единых государственных стандартов. В Украине понятию соответствует термин — «регулирование доходов местных бюджетов» (отчисления от общегосударственных налогов и сборов, дотации, субсидии).

Главной целью финансового выравнивания в Украине может быть обеспечение территорий ресурсами для их выравнивания в социально-экономическом развитии. Это прежде всего обусловлено неравномерностью территориального размещения производительных сил, что, в свою очередь, предопределяет дифференцирование

налоговой базы отдельных административно-территориальных образований. Такие вопросы должны решаться путем выделения капитальных вложений, разработки и реализации уже утвержденных программ экономического и социального развития. Для этого надо разработать принципы и соответствующие формулы относительно предоставления государством местным органам власти субвенций, то есть целевой финансовой помощи на капитальные затраты. Отсутствие их искажает механизм принятия решений о выделении ассигнований на финансирование капитальных вложений и текущих затрат разным административно-территориальным образованиям.

Направление средств государственного бюджета в распоряжение местных органов власти для сбалансирования доходов и расходов их бюджетов, которые бы обеспечили минимально необходимые текущие затраты, не имеет прямого отношения к вопросу наращивания общего и местного бюджетных потенциалов, улучшения экономических показателей их развития. Таким образом закрепляются лишь расхождения в уровнях бюджетной обеспеченности, подрываются стимулы к развитию региональной инфраструктуры, снижается эффективность использования бюджетных средств.

Размежеванию видов расходов между бюджетами разных уровней должно предшествовать четкое разделение собственности и полномочий между центральными органами государственной власти и органами власти Автономной Республики Крым, областей Украины, городов Киева и Севастополя, а также между последними районами и городами. Упорядочение взаимоотношений центра и местных органов по вопросам собственности заложит фундамент реальной экономической и финансовой самостоятельности территориальных образований.

Одновременно с целью обеспечения реальной самостоятельности бюджетов следует определить размер доходов соответствующих уровней бюджетной системы, который позволял бы местным советам обеспечивать выполнение возложенных на них функций. Мировая практика распределения доходов в бюджетной системе предусматривает такие направления, как: четкое распределение конкретных доходов и налогов по уровням бюджета; распределение (квотирование) поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем управления конкретных частей налога в пределах

единой ставки налогообложения; установление территориальных надбавок к общегосударственным (федеральным) налогам.

Во-вторых, рост интеллектуального потенциала нации и научно-технологические инновации, применение которых существенно изменяет объемы, структуру и качество производства, рыночного спроса и потребления. В правительственных отчетах подчеркивается, что Украина сумела сохранить и укрепить в ряде базовых отраслей основной научно-технический и технологический потенциал. Прежде всего, это потенциал самолетостроения, где имеется полный цикл проектирования и производства самолетов. В этой отрасли сохранены не только мощности и кадровый потенциал. На протяжении последних лет построены и подняты в воздух три принципиально новых модели самолетов: АН-70, АН-140 и АН-38, которые считаются одними из наиболее перспективных моделей в XXI столетии.

Такие же достижения Украина имеет в ракетно-космической сфере, в которой выполняются международные программы ракетно-космического комплекса морского базирования "Морской старт" и "Глобалстар", где намечается применение украинских ракетоносителей "Зенит" и "Циклон". Осуществляется и ряд других международных проектов. Все это позволит стране стать одной из ведущих стран в космической отрасли. Значительные возможности Украина имеет в отраслях кораблестроения, танкостроения, машиностроения, в частности, в приборостроении, производстве энергетического оснащения и тяжелом машиностроении, в отдельных отраслях черной и цветной металлургии и других.

Однако все эти возможности не используются на достаточном уровне. Как отмечают ученые-экономисты, в Украине основные причины кроются в том, что современная модель экономической политики не имеет инновационного направления, не переориентирует производственный потенциал страны на преодоление технологического отставания. Это находит свое проявление в сокращении объемов производства продукции машиностроения, доля которой уменьшилась в структуре промышленности с 30,7 % в 1990 г. до 13,8 % в 2005 году; искусственном сужении внутреннего рынка, что подтверждается такими данными: с 1993 по 2005 годы доля нашего экспорта в структуре ВВП возросла с 26 % до 53 %. Это означает,

что соответственно (с 74 % до 47 %) уменьшилась доля внутреннего потребления. В 2005 году эта диспропорция углубилась еще больше. Происходило дальнейшее сокращение объемов финансирования научных исследований и разработок, а также образования. Если в 1992 г. наукоемкость ВВП составляла 1,54 %, в 1997 г.— 1,43 %, то в 2005 г.— всего 0,9 %. За это время затраты из госбюджета на науку сократились с 0,82 % до 0,23 %. На образование в 1998 г. было ассигновано 4,4 % ВВП, а в проекте бюджета на 2005 год было предусмотрено всего 4 %. Устранению этих негативных тенденций должно содействовать воплощение в жизнь закона Украины «О приоритетных направлениях развития науки и техники». Этим законом определены новые правовые, финансовые и организационные основы целостной системы формирования и реализации приоритетных направлений развития науки и техники в Украине. В этом законе определены такие приоритетные направления развития науки и техники на период до 2010 года:

1) фундаментальные исследования по наиболее важным проблемам естественных, общественных и гуманитарных наук;

2) проблемы демографической политики, развития человеческого потенциала и формирования гражданского общества;

3) сохранение окружающей среды и стабильное развитие;

4) новейшие биотехнологии, диагностика и методы лечения наиболее распространенных заболеваний;

5) новые компьютерные средства и технологии информатизации общества;

6) новейшие технологии и ресурсосберегающие технологии в энергетике, промышленности и агропромышленном комплексе;

7) новые вещества и материалы.

Концентрация кадрового потенциала, материально-технических средств и финансовых ресурсов на проведении исследований по этим магистральным направлениям развития науки и техники является первостепенной задачей ученых и практиков различных отраслей народного хозяйства.

В целях научного обеспечения выполнения этой задачи необходимо разработать и внедрить в практику соответствующую систему стимулов, с помощью которой можно будет достичь ускорения научно-технического и общественного прогресса, повышения эф-

фективности работы научных учреждений различных отраслей науки, улучшения стимулирования инновационной деятельности.

В-третьих, осуществление активной аграрной политики, направленной на быстрое преодоление кризисных явлений, обеспечение работы предприятий АПК в рыночных условиях хозяйствования, утверждение Украины в перспективе как государства с высокоэффективным конкурентоспособным сельским хозяйством на базе широкого использования новейших биотехнологий. Это требует принятия и осуществления неординарных социально-экономических решений со стороны государства, проведения активной агропромышленной политики антиинфляционно-созидательного характера. В частности, основными задачами аграрной политики являются закрепление достигнутых успехов в реформировании АПК, обеспечение прироста продукции, стабилизация производства в животноводстве, ликвидация убыточности и укрепление финансового положения сельскохозяйственных предприятий.

В Украине на протяжении последних лет происходит реформирование аграрных отношений по следующим основным направлениям:

— обеспечение качественных изменений в отношениях собственности и хозяйствования. В этой области первоочередными задачами являются: реформирование земельных отношений, что является важнейшей проблемой в их трансформации; реформирование коллективных сельскохозяйственных предприятий; развитие и укрепление личных крестьянских хозяйств; дальнейшее развитие фермерских хозяйств; реформирование имущественных отношений;

— создание надлежащей рыночной среды и обеспечение всестороннего развития инфраструктуры аграрного рынка.

Успешное решение указанных выше задач требует эффективного использования новыми хозяевами на селе таких экономических механизмов, как ценообразование, налогообложение, кредитование, таможенно-аграрное регулирование и страхование.

Самым сложным является механизм ценообразования. Поэтому ценовая политика должна основываться на свободном ценообразовании, которое должно сочетаться с государственным регулированием этого процесса. При этом должен быть усилен антимонополь-

ный контроль за установлением цен на материально-технические ресурсы и услуги, за рациональными методами государственной поддержки доходов, получаемых производителями сельскохозяйственных товаров. Необходимо усилить работу по устранению диспаритета цен.

В-четвертых, глубокая перестройка социальной сферы. В успешном решении этой стратегической задачи особенно важным приоритетом является осуществление политики доходов и реформирования системы оплаты труда работающих, устранение существующего искусственного занижения стоимости рабочей силы, а также низкого уровня социальных доходов населения. Именно эти факторы, включая острый дефицит инвестиционно-инновационной деятельности, сдерживают ускорение воспроизводственных процессов и технологическое обновление производства в Украине, что является необходимой предпосылкой обеспечения конкурентоспособности многих предприятий.

С целью решения наиболее сложных проблем социальной политики поставлена задача обеспечить в 2000—2010 годах рост реальных доходов населения в 1,3—1,4 раза, его продуктивную занятость и создание новых рабочих мест, постепенное повышение минимального уровня трудовых пенсий до черты прожиточного минимума. Для этого следует предусмотреть и осуществлять адресную поддержку незащищенных слоев населения, реформировать пенсионную систему, обеспечить опережающее повышение стоимости рабочей силы, продуктивную занятость населения, ускорить развитие жилищного строительства и обеспечение жильем разных слоев населения, улучшить деятельность системы здравоохранения, демографическую ситуацию и др.

В-пятых, энергетическое обеспечение народного хозяйства Украины и энергосбережение. Народное хозяйство страны является одним из наиболее энергоемких в Европе. Украина импортирует более 41 % общего объема потребляемых топливно-энергетических ресурсов. В то же время эффективность использования этих ресурсов пока очень низка, приблизительно в 6 раз меньше, чем в других странах с таким же уровнем доходов и в еще большей мере по сравнению со странами с развитой экономикой. Например, если в Германии энергоемкость ВВП составляет 0,19 килограмма условного

топлива на доллар США, то в Украине — 1,91 кг условного топлива. Вследствие такого состояния в энергосекторе Украины сложилась критическая ситуация, не преодолев которую невозможно обеспечить не только прогресс в экономике, но и общую стабилизацию.

Энергокомплекс и его развитие является общегосударственной проблемой и отдавать его в руки сомнительным коммерческим структурам и разнообразным управленческим надстройкам, которые постепенно разрастаются, не только экономически неоправданно, но и крайне опасно, поскольку государство и общество этим самым неминуемо втягивается в кризисную ловушку, выход из которой чрезвычайно труден. Учитывая это, парламентом Украины принято постановление «Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 года», которым намечено осуществить широкомасштабный комплекс мероприятий, направленных на создание в Украине государственной стратегии развития топливно-энергетической сферы, которая была бы основным средством долгодействующего, стабильного и полного обеспечения потребностей общества в топливно-энергетических ресурсах. В частности, разработан проект «Национальной энергетической программы до 2020 года». Комитетом ВР Украины по вопросам топливно-энергетического комплекса, ядерной политики и ядерной безопасности совместно с правительством разработаны проекты Кодекса энергопользования и Концепции энергетического законодательства Украины, которые будут системно регулировать отношения в топливно-энергетической и сопредельных сферах с учетом стратегических национальных интересов.

В-шестых, усовершенствование внешнеэкономической сферы народного хозяйства. Внешнеэкономическая деятельность является одной из важнейших приоритетных составных частей стратегий экономического роста. Она выполняет особую роль в обеспечении интеграции экономики Украины в структуры мирового экономического хозяйства, международного разделения труда, ускорении вхождения экономических, правовых и других украинских структур в систему международных стандартов, в частности, стандартов СОТ и ЕС, участия страны в деятельности международных экономических, научно-технических и других учреждений и организаций. В достигнутых за последние годы успехах в выполнении стра-

тегии экономических и социальных реформ, которые проводятся в Украине, стабилизации экономических процессов сфера внешнеэкономической деятельности играла и играет большую роль.

Эта сфера будет и в дальнейшем многовекторной, охватывающей разные страны и регионы мира. Особое внимание будет уделено развитию экономического сотрудничества между Украиной и Россией в соответствии с действующим Договором о дружбе, сотрудничестве и партнерстве. Будут расширяться экономические связи также с другими странами СНГ, КНР, Индией, Вьетнамом, Кореей, странами Латинской Америки.

Следует отметить, что в целях ускорения вхождения Украины в систему глобальных экономических процессов, обеспечения интеграции государства в мировую экономику, комплексного реформирования внешней торговли, достижения дальнейшего соответствия законодательства Украины нормам и принципам Международной торговой организации (МТО) подписан Указ «О дополнительных мерах по ускорению вступления Украины в Международную торговую организацию», которым обеспечение завершения вступления Украины в Международную торговую организацию на протяжении 2001—2010 годов определено как одно из приоритетных направлений деятельности Кабинета министров Украины и центральных органов исполнительной власти в сфере реализации внешнеэкономической политики.

Таким образом, учитывая важнейшее значение вышеназванных базовых стратегических приоритетов и механизмов на современном этапе перехода Украины к рыночным условиям хозяйствования, ее вхождения в систему глобальных экономических процессов, интеграции в мировую экономику, необходимо значительно повысить дееспособность государства, решительно ограничить теневую деятельность и олигархизацию, обеспечить макроэкономическую стабилизацию, повысить роль региональной политики. В практике хозяйствования следует умело применять государственные и рыночные механизмы в их оптимальном сочетании.

1.4.5. Государственное регулирование экономики в Латвии

Несмотря на то что Латвия достигла определенного уровня экономического развития, механизм государственного регулирования

в ней пока далек от совершенства. Некоторую трудность в процессе его становления обусловило примыкание Латвии к Евросоюзу, поскольку многие пункты государственного регулирования сейчас подлежат пересмотру ввиду многих изменившихся условий.

Наиболее хорошо в Латвии развита законодательная база, обуславливающая деятельность экономических агентов. Усиленно развивается финансовая политика, производится реформирование налоговой системы, хотя она еще далека от идеала. Предпринимаются попытки улучшить благосостояние населения путем увеличения пособий и пенсий. К примеру, средний размер пособия по безработице вырос с 38,82 Ls в 2002 году до 59,23 Ls в 2005 соответственно. По-прежнему, не принимается продуктивных действий для того, чтобы несколько понизить уровень социальной напряженности в государстве. Также не очень эффективно действует утвержденный законодательством проект по снижению безработицы, поскольку уровень безработицы снизился всего на 0,7 % (9,3 % в первом квартале 2002 и 8,6 % — в 2005 г. соответственно).

Несомненно, государство во многом пользуется политикой принуждения, основанной на авторитете правительственной власти, например, при выдаче лицензий предприятиям.

В настоящее время в Латвии идет этап становления механизма налогового регулирования посредством реформирования налоговой системы. Безусловно, совершенствование налогового законодательства является актуальной задачей, поскольку существующее налоговое бремя для предприятий — основной экономический дефект латвийской системы налогообложения. Причем, ее фискально-карательный характер постоянно усиливается за счет расширения налоговой базы и ставок по отдельным налогам, введение новых налогов и сборов, ужесточение финансовых санкций и условий налогообложения.

По мнению специалистов, правовая форма налогообложения также весьма несовершенна. Налоговое законодательство излишне усложнено, страдает неполнотой, противоречивостью, наличием пробелов. Причем страдают от этого несовершенства в равной степени и государство, и налогоплательщики. Попытки устранить эти недостатки путем многочисленных, наслаивающихся друг на друга изменений и дополнений действующих законодательных ак-

тов приводят лишь к еще большему запутыванию, усложнению и деформации правовой базы налогообложения, создавая почву как для налоговых нарушений со стороны плательщиков, так и для произвола налоговых органов.

Несмотря на вышеперечисленные трудности, именно в сфере налогообложения и проявляется львиная доля государственного регулирования экономики в Латвии. Причина этого ясна: в Латвии налоговые поступления в государственный бюджет играют ключевую роль. Например, налоговые поступления в государственный бюджет составляют в пределах 80—81,5 % от общего числа поступлений. В Латвии налоги делятся на две группы: косвенные и прямые налоги.

К косвенным налогам относятся: НДС, акцизный налог, таможенный налог. В последнее время политика правительства Латвии направлена на увеличение поступлений в государственный бюджет именно косвенных налогов. Такая тактика отвечает требованиям ЕС. Но несмотря на это существует довольно большое количество льгот по данной группе налогов. К примеру, важным элементом таможенного налога, с точки зрения налогоплательщика, являются, конечно, таможенные льготы. Законодательство устанавливает следующие виды «поблажек»:

1) возврат ранее уплаченного таможенного налога;

2) освобождение от уплаты таможенного налога;

3) снижение ставки таможенного налога;

4) определение тарифных квот льготных товаров, подлежащих ввозу или вывозу.

Не менее развито в Латвии также применение акцизного налога (например, на нефтепродукты). Основной функцией акцизного налога является пополнение государственного бюджета, но несмотря на это существует большое количество льгот.

В настоящий момент систему прямых налогов образуют, в основном, подоходный налог с населения и предприятий, а также взносы обязательного социального страхования. К прямым налогам относятся также: налог на недвижимое имущество (до 2001 года — налог на собственность). Подоходный налог с предприятия является основным видом налога юридических лиц. Но так же как и по всем налогам существует большой спектр льгот по подоходному налогу

с предприятия. Данные льготы используются для поддержания малого и среднего бизнеса в стране и его дальнейшего развития. Для помощи малым предприятиям используется ряд скидок (к примеру, применяется скидка с налога для малых предприятий, равная 20 процентам от исчисленного подоходного налога с предприятий).

Также латвийским законодательством предусмотрена выдача пенсий и пособий неимущим или малообеспеченным слоям населения (например, пособия по потере кормильца, выплачиваемые до совершеннолетия или до 24-летнего возраста, в случае, если ребенок продолжил обучение, а также пособия по инвалидности).

Однако, по прежнему существует множество изъянов в латвийском регулировании экономики. Недостаточными являются механизмы и гарантии защиты интересов и прав налогоплательщиков. В качестве примера, можно привести одну из проблем латвийского налогового законодательства — несовершенство процедуры сбора и подачи документов на получение тех или иных льгот, а также необоснованно раздутый бюрократический аппарат.

Безусловно, большую трудность для экономики Латвии составляет скудность ресурсов, поэтому и государственное регулирование экономики приняло свой текущий вид. Также и непрекращающиеся этнические распри тормозят становление полноценного механизма регулирования экономики.

Безусловно, государственное регулирование — объективная необходимость развития экономики. Причем, степень государственного регулирования зависит от уровня развития рыночных отношений. Так или иначе, в любой стране, при любой общественно-политической и социально-экономической системе экономика в той или иной степени регулируется государством в лице государственных органов. Государство воздействует на экономику посредством законодательных ограничений, налоговой системы, обязательных платежей и отчислений, государственных инвестиций, субсидий, льгот, кредитования, осуществления государственных социальных и экономических программ.

Правовое обеспечение рыночных отношений является одним из ключевых средств государственного регулирования экономики. Максимально эффективное применение средств государственного регулирования возможно лишь в правовых формах. Необходимым,

но отнюдь не достаточным условием эффективного государственного регулирования является принятие во внимание интересов субъектов рыночных отношений.

Еще один инструмент государственного регулирования, а также важная составная часть рынка — государственный сектор экономики. При осуществлении государственного регулирования происходит сочетание как прямых, так и косвенных методов.

Государственный контроль и надзор также являются эффективными средствами государственного регулирования в сфере предпринимательской деятельности и частного бизнеса.

Применительно к Латвии, нельзя сказать, что государственное регулирование экономики функционирует эффективно, хотя общий вид действующих на сегодняшний день инструментов больше соответствует экономике свободного рынка и во многом избавился от административно-командных принципов. Не может не радовать также тот факт, что снизилось первенство политики над экономикой, что была осознана целевая функция всех текущих преобразований, а именно не перераспределение власти, а повышение социально-экономической эффективности производства.

Не следует также забывать, что очень часто государство становится первопричиной изменений экономического поведения предпринимателей. От решений, принимаемых правительством, зависят решения, принимаемые на уровне микроэкономики. При создании благоприятных условий предпринимателям, их частный интерес совпадает с интересом государства, то есть общества. Следовательно, наиболее выгодным для государства будет сделать более доступной для предпринимателей ту сферу экономики, которая является наиболее приоритетной для общего экономического развития.

Государственное регулирование экономики ставит одной из своих целей соблюдать интересы государства, общества в целом, социально незащищенных слоев населения, не забывая при этом о правах и свободе личности. По большому счету, правительство Латвии выполняет все вышеупомянутые функции. Любое государство должно следить за тем, чтобы в условиях экономической деятельности не были ущемлены общественные интересы, а также интересы социальных групп, отраслей, монополий, предпринимателей, частных лиц, интересы и потенциал будущих поколений,

чтобы уберечь окружающую среду, предотвратить гибель природы. И главная задача государства состоит даже не в том, чтобы создать условия, отвечающие всем этим интересам, а в том, чтобы сохранить стабильность этих условий на как можно более долгий период времени. И как раз вмешательство государства в экономику является одним из способов решения этой задачи.

В то же время не стоит сбрасывать со счетов тот факт, что многие придерживаются ошибочного взгляда на государственное регулирование как на панацею от всех социально-экономических проблем. Необходимо помнить, что всегда существовали и продолжают существовать так называемые «провалы» государства. Экономическая эффективность в первую очередь связана с рынком. Все современные развитые экономики опираются на рыночные принципы, меняется лишь национальная специфика того или иного государства. Именно по этой причине, сам термин «государственное вмешательство» становится все более нецелесообразным, поскольку в экономически развитых странах рынок и государство функционируют на одном уровне, во взаимозависимой и взаимодополняющей системе. Таким образом, прежнее каноническое противопоставление государства и рынка в развитых странах постепенно теряет смысл.

В настоящее время в Латвии идет новый этап становления и развития механизма налогового регулирования посредством реформирования налоговой системы. Это стало необходимым из-за многочисленных изъянов действующей налоговой системы. Налоговое законодательство излишне усложнено, страдает неполнотой, противоречивостью, наличием пробелов.

По мнению специалистов, необходимо максимально улучшить существующую систему налогообложения. Например, освободить от налога на инвестируемую прибыль, что даст возможность быстрее развиваться малому и среднему бизнесу (по примеру Эстонии). Также целесообразно понизить ставки по основным видам налогов и частично отказаться от налоговых льгот, что существенно упростит налоговую систему и снизит количество нарушений, связанных с сокрытием доходов как юридических, так и физических лиц. К тому же, следует упростить саму процедуру подачи документов на получение налоговых льгот.

ГЛАВА II. Общая характеристика системы государственного регулирования экономики

2.1. Несовершенство рынка и необходимость государственного регулирования экономики
2.2. Цели государственного регулирования экономики
2.3. Субъекты и объекты государственного регулирования экономики
2.4. Экономические функции государства. Недостатки государственного регулирования экономики
2.5. Границы вмешательства государства в экономику

2.1. Несовершенство рынка и необходимость государственного регулирования

Необходимость государственного регулирования не отрицалась даже Адамом Смитом, основоположником теории «невидимой руки», принципа «Laissez faire». Он, в частности, писал, что у государства есть «... три весьма важные обязанности: обеспечение военной безопасности, отправление правосудия и обязанность создавать и содержать определенные общественные учреждения, создание и содержание которых не могут быть выгодны отдельным лицам или небольшим группам, потому что прибыль от них не сможет никогда возместить издержки отдельному лицу или небольшой группе, хотя и сможет, часто с излишком, возместить их большому обществу». (Цит. по М. Блауг «Экономическая мысль в ретроспективе.— М.: Дело ЛТД, 1994.— 51—52 с.).

В последнем случае речь идет о так называемых общественных товарах, которые находятся вне пределов досягаемости рыночного механизма, поскольку требуют слишком крупных вложений, которых не в состоянии обеспечить отдельные предприниматели или даже небольшие группы, или такие товары, которые не приносят достаточной прибыли. Это своего рода «коллективный товар», без

которого общество обойтись не может, а отдельные производители не могут его создать: национальная оборона, фундаментальная наука, космические исследования, коммуникационные сооружения, электроэнергетика, образование, здравоохранение, в особенности профилактическое здравоохранение, охрана памятников и другие. Очевидно, что производство таких товаров и услуг должно взять на себя государство, поскольку рынок не способен обеспечить потребность общества в них.

Современные западные экономисты считают, что чисто общественные товары и услуги являются не единственными товарами и услугами, которыми не могут адекватно обеспечить частные рынки. «Всякий раз, когда они оказываются не в состоянии обеспечить какой-то товар или услугу, даже если издержки при этом меньше, чем цена, которую платят индивидуумы, мы имеем дело с несовершенством рынка, которое мы называем неполным рынком. Полный рынок обеспечил бы всеми товарами и услугами, для которых затраты меньше чем те, что индивидуумы готовы за них платить». (Дж. Ю. Стиглиц. Экономика государственного сектора.— М.: МГУ, 1997.— 81 с..).

Считается, что рынки не справляются со страхованием вкладчиков от потерь сбережений при банкротстве банков, страхованием фермерского риска, порожденного колебанием цен на сельхозпродукцию, страхованием от наводнений, пожаров и т.п. Поэтому страховой рынок дополняется государственным страхованием.

Более того, государство дополняет рынок и в других сферах. Например, сфера реконструкции и обновления городов нуждается в координации действий и усилий многих заводов, землевладельцев, торговцев и других бизнесменов и эту координирующую функцию берет на себя государство. Оно заставляет субъектов рыночной экономики производить то, что необходимо в этих случаях.

Такого рода несовершенств в действиях рынка довольно много. Некоторые их называют «провалами» рынка. К их числу можно отнести и то, что рынок дает мало информации о деятельности субъектов рынка, о нуждах общества, потребительских стандартах. Поэтому в ряде стран принимаются законы, которые предписывают, чтобы кредиторы информировали заемщиков о действительной ставке процента за кредиты, производители соблюдали соответс-

твующее качество товаров, пищевых продуктов, медикаментов и др. Эта информация по своей сути тоже является общественным товаром, который рынок не в состоянии создать.

Существует ряд обстоятельств, которые сопровождают функционирование самого рынка и способствуют его саморазрушению. Это тенденция монополизации в экономике и циклический характер развития самой рыночной экономики. Эти тенденции уводят экономику с пути наибольшей эффективности и тормозят общественный прогресс. В этих условиях для обеспечения развития конкуренции как важнейшего механизма, регулирующего деятельность рынка, становится жизненно необходимой выработка государством соответствующих антимонопольных законодательств и создание определенных «рамок» деятельности хозяйствующих субъектов. Для смягчения последствий циклического развития в периоды депрессии — безработицы, инфляции, неравновесия совокупного спроса и совокупного предложения — только государство способно проводить в жизнь необходимые экономические меры по преодолению экономического спада и стабилизации экономики. Принято считать, что именно здесь наиболее четко определяется сила государства, его способность выполнять свои регулирующие функции.

Существует еще и такое несовершенство рынка, как его неспособность равномерно и справедливо распределять доходы. Рыночная экономика, представленная самой себе, может быть эффективной, и справедливое распределение с точки зрения законов рынка неизбежно приводит к значительной дифференциации доходов и социальной незащищенности значительных слоев общества. Такое положение не может устраивать большинство населения, в том числе и самих бизнесменов, поскольку это чревато серьезными социальными конфликтами, напряжением во взаимоотношениях работающих и работодателей, что отнюдь не способствует эффективности и на микроуровне.. Поэтому важнейшей обязанностью государства является перераспределение доходов для поддержки малоимущих и обездоленных слоев населения, стариков, инвалидов и т.д.

Следует отметить, что существует мнение, согласно которому марксистские и социалистические концепции, делавшие акцент на выравнивание доходов, существенно повлияли на то, что правительства стран с рыночной экономикой начали играть важную роль в перераспределении доходов.

К числу проблем, которые не решает рыночный механизм, относятся так называемые внешние эффекты (экстреналии). Наиболее известные из них — это загрязнение среды обитания (воздушного и водного бассейнов, земли), расточительное отношение к невоспроизводимым природным ресурсам. Неспроста широко распространено убеждение, что без вмешательства государства уровень загрязнения окружающей среды был бы слишком высок. Только государство имеет возможность реагировать на эти отрицательные внешние эффекты через соответствующие инструменты: штрафы, нормы, запреты, цены и др.

Таким образом, несостоятельность или «провалы» рынка выступают как основной мотив деятельности государства в сфере экономики. Как видно, без дополнения рыночного механизма механизмом сознательного государственного регулирования национальные экономики не могли бы эффективно функционировать и обеспечить максимизацию общественного благосостояния.

Макроэкономическая теория объясняет необходимость государственного регулирования экономики различными проявлениями несовершенства рынка, предоставленного самому себе. Речь идет о следующих проявлениях:

1. Несовершенство конкуренции, выражающееся в том, что на некоторых отраслевых рынках могут возникать (и возникают) монополии, которые, если этому не противодействует государство, наносят ущерб благосостоянию общества.

2. Существование многочисленных товаров, необходимых обществу, которые либо не предлагаются рынком, либо, если и предлагаются, то в недостаточном количестве. Таких товаров много в сферах образования, здравоохранения, науки, культуры и др.

3. Наличие внешних эффектов, типичный пример которых — загрязнение окружающей среды, нанесение хозяйствующими субъектами экологического ущерба обществу, физическим и юридическим лицам.

4. Неполнота рынков, типичным примером которых является рынок медицинских и пенсионных страховых услуг.

5. Несовершенство информации, во многих отношениях представляющей собой общественный товар, который не может быть произведен без активного участия государства в более или менее достаточном количестве.

6. Безработица, инфляция, экономическое неравновесие, особенно резко проявляющееся в периоды кризисов и депрессий.

7. Неравномерное перераспределение доходов, которое, если государство не принимает мер, ставит под угрозу общественную стабильность.

8. Существование товаров и услуг обязательного плана (например, начальное образование), потреблять которые индивидов может заставить только государство, а никак не рынок.

Из указанных выше, а также других проявлений несовершенства рынка вытекает не только сама по себе необходимость государственного регулирования, но еще и экономические функции государства, которые и реализуются посредством такого регулирования.

Государственное регулирование экономики — процесс воздействия государства на хозяйственную жизнь общества и связанные с ней социальные процессы, в ходе которого реализуется экономическая и социальная политика государства, основанная на определенной концепции.

В качестве основных методов влияния на экономику для достижения необходимых обществу результатов государство использует методы прямого и косвенного воздействия. Использование этих методов предполагает применение характерных для них приемов и средств. Так, метод прямого воздействия на экономику реализуется средствами административного и экономического влияния. Косвенный метод регулирования реализуется только экономическими средствами. Особенностью прямого метода государственного регулирования является прежде всего то, что он основан на авторитете государственной власти и не связан с созданием дополнительных материальных стимулов для его осуществления. Важная специфическая его черта состоит еще в том, что им предполагаются меры запрета, разрешения, принуждения (законотворческая деятельность, лицензирование и др.), а также предусматривает организацию управления предприятиями государственного сектора, государственной собственностью. Косвенный метод государственного регулирования хозяйственной жизни характеризуется опосредованным способом влияния на социально-экономические процессы и хозяйственные объекты.

Как известно, отношение к вмешательству государства в экономику на разных этапах становления экономики было различным.

История государственного регулирования восходит к концу средневековья, когда основной экономической школой была школа меркантилистов. Она провозглашала активное вмешательство государства в экономику. Меркантилисты утверждали, что главный показатель богатства страны — количество золота. Именно поэтому они призывали поощрять экспорт и сдерживать импорт.

Основоположником классической теории стал Адам Смит с работой «Исследование о природе и причинах богатства народов», в которой он утверждал, что свободная игра рыночных сил создает гармоничное устройство. В соответствии с классическим подходом государство должно обеспечивать безопасность жизни человека и его собственности, разрешать споры, словом, делать то, что индивид либо не в состоянии выполнить самостоятельно, либо делает это неэффективно. В своем описании системы рыночной экономики Адам Смит доказывал, что именно стремление предпринимателя к достижению своих частных интересов является главной движущей силой экономического развития, увеличивая в конечном итоге благосостояние, как его самого, так и общества в целом. Главное заключалось в том, что для всех субъектов хозяйственной деятельности должны быть гарантированы основные экономические свободы, а именно свобода выбора сферы деятельности, свобода конкуренции и свобода торговли.

В 30-е годы прошлого века, после глубочайшего спада экономики США, Джон Мейнард Кейнс выдвинул свою теорию, в которой он опроверг, взгляды классиков на роль государства. Теорию Кейнса можно назвать «кризисной», так как, по сути, он рассматривает экономику в состоянии депрессии. По его теории, государство должно активно вмешиваться в экономику по причине отсутствия у свободного рынка механизмов, которые по-настоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса. Кейнс считал, что государство должно воздействовать на рынок в целях увеличения спроса, так как причина капиталистических кризисов — перепроизводство товаров. Он предлагал несколько инструментов.

Это гибкая кредитно-денежная политика, стабильная бюджетно-финансовая политика и др. Гибкая кредитно-денежная политика позволяет перешагнуть через один из серьезнейших барьеров — неэластичность заработной платы. Это достигается, считал Кейнс,

путем изменения количества денег в обращении. При увеличении денежной массы реальная зарплата уменьшится, что будет стимулировать инвестиционный спрос и рост занятости. С помощью бюджетно-финансовой политики Кейнс рекомендовал государству увеличить налоговые ставки и за счет этих средств финансировать нерентабельные предприятия. Это не только уменьшит безработицу, но и снимет социальную напряженность.

Главными чертами кейнсианской модели регулирования являются:

— доля национального дохода высока и перераспределяется через госбюджет;

— создается обширная зона государственного предпринимательства на основе образования государственных и смешанных предприятий;

— широко используются бюджетно-финансовые и кредитно-финансовые регуляторы для стабилизации экономической конъюнктуры, сглаживания циклических колебаний, поддержания высоких темпов роста и высокого уровня занятости.

Данная модель позволила ослабить циклические колебания в экономике в течение более чем двух послевоенных десятилетий. Однако, впоследствии проявилось ее несовершенство. Примерно с начала 70-х гг. 20-го века стало проявляться несоответствие между возможностями государственного регулирования и объективными экономическими условиями. Кейнсианская модель могла быть устойчивой только в условиях высоких темпов роста. Высокие темпы роста национального дохода создавали возможность перераспределения без ущерба накоплению капитала.

Теоретической базой неоклассической модели стали концепции классического направления экономической мысли. Трансформация модели государственного регулирования заключалась в отказе от воздействия на воспроизводство через спрос, а вместо этого — использование косвенных мер при воздействии на предложение. Многие сторонники экономики предложения считали необходимым воссоздать классический механизм накопления и возродить свободу частного предпринимательства. Экономический рост рассматривается как функция от накопления капитала, которое осуществляется из двух источников: за счет собственных средств, т.е. капитализа-

ции части прибыли и за счет заемных средств (кредитов). Поэтому в соответствии с этой теорией государство должно обеспечить условия для процесса накопления капитала и повышения производительности производства.

Основные трудности на этом пути — высокие налоги и инфляция. Высокие налоги ограничивают рост капиталовложений, а инфляция удорожает кредит и тем самым затрудняет использование заемных средств для накопления. Поэтому неоклассики предложили осуществление антиинфляционных мероприятий на базе рекомендаций монетаристов и предоставления налоговых льгот предпринимателям.

Сокращение налоговых ставок сокращает и доходы госбюджета, и увеличивает его дефицит, что осложняет борьбу с инфляцией. Следовательно, следующим шагом станет сокращение государственных расходов, отказ от использования бюджета для поддержания спроса и осуществления широкомасштабных социальных программ. Сюда можно отнести и политику приватизации государственной собственности.

Следующий комплекс мер — реализация политики дерегулирования. Это означает ликвидирование регламента по ценам и заработной плате, либерализацию (смягчение) антитрестовского законодательства, дерегулирование рынка рабочей силы и др.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в неоклассической модели государство может лишь косвенно влиять на экономику. Главная же роль в реализации экономического развития страны отводится рыночным силам.

Отношение к государственному вмешательству в рыночную экономику было различным на разных этапах ее становления и развития. В период формирования рыночных отношений в XVII—XVIII веках господствовавшая тогда экономическая доктрина — меркантилизм — основывалась на признании безусловной необходимости государственного регулирования для развития в стране торговли и промышленности.

С развитием рыночных отношений набравший силу класс предпринимателей начал рассматривать государственное вмешательство и связанные с этим ограничения как помеху в своей деятельности. Появившиеся идеи экономического либерализма, которые

впервые наиболее полно обосновал А. Смит в своем «Исследовании о природе и причинах богатства народов», нашли большое число поклонников.

Согласно А. Смиту, рыночная система способна к саморегулированию, в основе которого лежит личный интерес, связанный со стремлением к прибыли. Он выступает как главная побудительная сила экономического развития. Одной из идей учения А. Смита была идея о том, что экономика будет функционировать эффективнее, если исключить ее регулирование государством. А. Смит считал, что, поскольку главным регулятором выступает рынок, следовательно, рынку должна быть предоставлена полная свобода.

При этом последователи А. Смита, которых относят к так называемой классической школе, исходили из тезиса о необходимости выполнения государством традиционных функций, понимая, что есть сферы, которые находятся вне пределов досягаемости рыночного конкурентного механизма. Это прежде всего касается так называемых общественных товаров, т.е. товаров и услуг, которые потребляются коллективно (национальная оборона, образование, транспортная система, здравоохранение и т.д.) Очевидно, что государство должно брать на себя заботу об их производстве и организовывать совместную оплату гражданами этой продукции.

К числу проблем, которые не решает рыночный конкурентный механизм, относятся внешние или побочные эффекты. Механизм рынка часто не реагирует на явления, которые стали настоящей бедой для человечества. Внешние или побочные эффекты можно регулировать, опираясь на прямой контроль государства, т.е. государство должно оценивать возникающие проблемы с точки зрения общественных перспектив.

Экономическая практика подтвердила, что существуют ситуации, так называемое фиаско рынка, когда рыночная координация не обеспечивает эффективного использования ресурсов. Фиаско рынка проявляется не только в ситуациях, связанных с внешними эффектами и общественными благами. Важнейшая причина — это свойственная рынку тенденция к монополизации. В этих условиях для обеспечения конкуренции как условия наиболее полного выявления регулирующих функций рынка стали жизненно необходимыми выработка антимонопольного законодательства и его применение государством.

Кроме того, вне рыночного регулирования находятся проблемы справедливости и равенства. Рыночное распределение, справедливое с точки зрения законов рынка, приводит к неравенству доходов и социальной незащищенности. При этом следует иметь в виду, что когда рыночное распределение не устраивает большинство населения, это чревато серьезными социальными конфликтами.

Важный этап в теоретическом осознании роли государства в рыночной экономике был связан с именем выдающегося английского экономиста Дж. М. Кейнса. Идеи, выдвинутые в ходе «кейнсианской революции» доказали невозможность самоисцеления экономического спада, необходимость государственной политики как средства, способного уравновешивать 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 кредитно-денежный и финансовый инструментарий регулировался совокупный спрос, проводило большинство развитых стран мира после второй мировой войны. Считается, что она во многом способствовала смягчению циклических колебаний экономики этих стран.

Развитие рыночной экономики во второй половине XX века выявило четко обозначившуюся тенденцию расширения масштабов деятельности государства и усиления его роли в экономике. При этом общепризнано, что наибольшая экономическая эффективность достигается в условиях действия конкурентного рыночного механизма. Цель государства в рыночной экономике — не корректировать рыночный механизм, а создавать условия его свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, регулирующее воздействие государства — везде, где необходимо.

Поэтому этот сложный и многогранный процесс государственного регулирования экономики можно определить как систему государственных мер прямого и опосредованного воздействия государственными управленческими органами на поведение хозяйствующих субъектов и социально-экономических образований в целях сбалансированного и стабильного развития экономики и приспособления ее к изменяющимся внутренним и внешним условиям.

В этом определении отражены в наиболее общем виде основные характеристики этого процесса — субъекты и объекты регулирования, целевые установки и инструментарий регулирования.

2.2. Цели государственного регулирования экономики

Государственное регулирование экономики ставит своей целью соблюдать интересы государства, общества в целом, социально незащищенных слоев населения, не забывая при этом о правах и свободе личности. Государство следит за тем, чтобы в условиях экономической свободы общественные интересы не были ущемлены устремлениями и интересами отдельных регионов, социальных групп, отраслей, монополий, предпринимателей, частных лиц. Государственное регулирование направлено также на защиту интересов будущих поколений, охрану окружающей среды, предотвращение ее загрязнения, гибели природы.

Цели государственного регулирования, находясь в тесной взаимосвязи, неравнозначны по значению и масштабам воздействия. В дереве целей государственного регулирования экономики можно выделить цели генеральные и конкретные. Среди генеральных приоритетным является достижение экономической и социальной стабильности. Конкретные цели различаются по объектам государственного регулирования, но всегда исходя из необходимости увязки общественных и частных интересов. Эффективность государственного регулирования предопределяется наличием сильной законодательной, исполнительной и судебной власти.

Безусловно, самой главной целью государственного регулирования экономики является экономическая и социальная стабильность, а также укрепление существующего строя внутри страны и за рубежом. Исходя из этой главной цели возникает множество более конкретных дополнительных целей, без осуществления которых не может быть достигнута главная цель. Эти конкретные цели неразрывно связаны с объектами государственного регулирования экономики. Цель, то есть выравнивание экономического цикла, направлена на объект. Совершенствование отраслевой и региональной структуры хозяйства направлено на секторальную, отраслевую и региональную структуры. Улучшение окружающей среды направлено на окружающую среду. Как правило, одна цель не может

быть достигнута вне зависимости от других. Например, обеспечение дополнительных капиталовложений на модернизацию шахт по добыче полезных ископаемых может быть целью — посредником в стабилизации и снижении издержек в данной добывающей промышленности; снижении импорта этого полезного ископаемого; поддержании занятости в отрасли; снятии в этих районах социальной напряженности. Из этого следует, что конкретные цели подчиняются главной цели и взаимодействуют между собой.

В дополнение к такому разнообразию мнений можно присоединить и столь же множественное разнообразие целей государственного регулирования. Приведем мнение ряда авторов на этот вопрос.

Некоторые авторы в качестве целей государственного регулирования выдвигают следующие процессы:

— обеспечение общеэкономической стабильности;

— координация хозяйственной деятельности;

— поддержание конкурентной среды. (Управление государственной собственностью.— М.: 1997.— 33—48 с.).

Автор одного из пионерных учебных пособий по курсу «Государственное регулирование экономики» В. П. Орешин выдвигает четыре следующие взаимосвязанные цели, которые он называет «магический четырехугольник»:

— экономический рост;

— высокий уровень занятости;

— стабильность цен;

— внешнеэкономическое равновесие (Орешин В. П. Государственное регулирование национальной экономики.— М.: Юристъ, 1999.— 20 с.).

Другие авторы в качестве главных целевых установок весьма аргументированно выдвигают другие процессы. «К главным целям принято относить: 1) свободное развитие общества; 2) правовой порядок; 3) внешнюю и внутреннюю безопасность. Выполнение данных целей обеспечивает наиболее общие, принципиальные условия существования рыночной системы» (Экономическая теория.— М.: Владос, 2001.— 465 с.).

Как видно, трудно однозначно и обоснованно оценить правомерность того или иного подхода к определению и объектов, и субъектов, и целевых установок государственного регулирования эко-

номики. Все рассуждения авторов одновременно и правомерны, и спорны.

Такое разнообразие мнений по самым важным аспектам проблемы затрудняет не только усвоение этой проблемы, но и формирование на практике адекватной существующим условиям экономической политики государства.

В развитии существующих взглядов можно заметить, что все же самой глобальной целью государственного регулирования экономики является создание условий для движения экономики по пути наибольшей эффективности, с точки зрения макроуровня, для максимизации общественного благосостояния. Такое определение цели характеризуется, с одной стороны, тем, что рынок действительно эффективно распределяет ресурсы, но не считается с социальной эффективностью, которая, в конечном счете, способна оказать значительное влияние и на саму экономическую эффективность. А с другой стороны, перенос центра тяжести регулирования на государство, на внешнеэкономические (административные) факторы существенно снизит эффективность функционирования экономики.

2.3. Субъекты и объекты государственного регулирования экономики

В экономической литературе проблемы субъектов и объектов государственного регулирования, его целевых установок, да и других вопросов этой проблемы решаются неоднозначно. К примеру, возьмем вопрос об объекте регулирования. Как отмечают некоторые авторы: «Вопрос об объекте государственного регулирования при ближайшем рассмотрении оказался вовсе непростым». (Мамыров Н., Ихданов Ж. Государственное регулирование экономики в условиях Казахстана.— Алматы: Экономика, 1998.— 26 с.).

В самом деле, в качестве объектов рассматривается самый широкий круг экономических явлений и процессов, от различных отраслей и сфер экономики до разнообразных отношений между субъектами, условий развития самых различных экономических процессов, вплоть до параметров самого рынка. При этом границы регулирования вполне справедливо очерчиваются только теми из вышеназванных объектов, развитие и функционирование которых рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно или не обеспечивает вообще.

Такое же неоднозначное решение вопроса о субъектах регулирования: кто-то определяет субъектом только государство, а кто-то, кроме собственно государственных органов, еще и множество других организационных структур, таких как, профсоюзы, потребительские общества, различные ассоциации и объединения, акционерные общества, экологические, женские, молодежные, спортивные, творческие организации и другие организационные структуры.

Фактически объекты государственного регулирования экономики — это все те сферы, отрасли, а также ситуации и явления социально-экономической жизни государства, где возникли или могут возникнуть трудности, проблемы, не разрешаемые автоматически или разрешаемые в отдаленном будущем, в то время как скорейшее решение этих проблем необходимо для нормального функционирования экономики и поддержания социальной стабильности.

Основные объекты государственного регулирования экономики это:

— экономический цикл;
— секторальная, отраслевая и локальная структура хозяйства;
— условия накопления капитала;
— занятость и безработица;
— денежное обращение;
— платежный баланс;
— цены и их колебания;
— условия конкуренции;
— социальные отношения, социальное обеспечение;
— подготовка и переподготовка кадров;
— окружающая среда и регулирование экологии;
— внешнеэкономические и политические связи.

Немаловажным объектом государственного регулирования экономики является накопление капитала. Производство, присвоение и капитализация прибыли всегда служат главной целью хозяйственной деятельности в рыночной экономике.

Соотношение между спросом и предложением рабочей силы должно удовлетворять потребность экономики в квалифицированных и дисциплинированных работниках, заработная плата которых служит для них достаточной мотивацией к труду. Нежелательное и

резкое снижение занятости ведет к увеличению числа безработных, снижению потребительского спроса, налоговых поступлений, росту налогов и прочим негативным последствиям.

Особое внимание государственное регулирование экономики уделяет обращению денег. Основное направление регулирования денежного обращения — это борьба с инфляцией, представляющей одну из серьезнейших опасностей для экономики.

Пожалуй, одним из важнейших объектов регулирования являются цены. Динамика и структура цен объективно отражают состояние экономики. В то же время сами цены сильно влияют на структуру экономики, условия капиталовложений, устойчивость национальных валют.

Объекты государственного регулирования экономики различают в зависимости от уровня решаемых ими задач и методов решений. Это следующие иерархические уровни: уровень фирмы; региона; отрасли; сектора экономики (промышленность, сельское хозяйство, услуги); хозяйства в целом; глобальный (социальные отношения, экология); наднациональный (экономико-политические отношения с зарубежными странами, различные интеграционные процессы). При этом невозможно сказать, какой из этих уровней является доминирующим, а какой — вторичным, поскольку они все действуют в рамках одной системы.

Поэтому государство всегда должно стремиться достичь такого соотношения действующих в экономике и рыночных, и административных (государственных) сил, при котором национальная экономика в сложившихся условиях развивалась бы достаточно оптимально, поддерживая и стимулируя эффективность рынка и в то же время влияло на его «провалы», и кроме того, воздействовало и на социальные процессы, которые являются равноправными элементами общественного благосостояния. А поскольку каждый исторический этап движения экономики имеет свою специфику, то глобальная цель конкретизируется в менее масштабных целевых установках. Например, в условиях циклического развития экономики для каждой фазы цикла будут присущи свои цели и задачи, свой инструментарий и методы регулирования. Фаза спада предполагает усиление государственных рычагов для создания условий экономического роста и увеличения занятости; фаза оживления вызывает

необходимость и рыночных, и административных мер, способствующих обеспечению стабильности и координации хозяйственной деятельности. Или: усилившиеся процессы монополизации обусловливают усиление государственных мер по поддержанию и развитию конкурентной среды и, напротив, необходимость выживания отечественных производителей в международной конкурентной борьбе предполагает разработку мер по поддержке национальных монополий и т.д.

Из этих рассуждений вытекает, что главным, и, на наш взгляд, единственным субъектом регулирования является государство в лице своих управленческих органов. Решение вышеприведенной цели под силу только самому государству, только оно является гарантом и носителем интересов всего общества.

Взгляды, обосновывающие наличие и других субъектов регулирования экономики, о которых речь шла выше, вызывают возражение хотя бы только потому, что они выражают интересы только определенных групп населения и будут стремиться направить движение экономики в русло, выгодное только этим группам. Действительно, не секрет, что крупные корпорации, финансово-промышленные группы, акционерные общества и другие сильные общественно-экономические структуры могут воздействовать на определенную сферу общества. Располагая крупным капиталом, они обладают и большим масштабом и глубиной воздействия, зачастую выходящими за пределы объективно обусловленного. Они могут повлиять даже на конкретные решения государства. Некоторые авторы для демонстрации роли таких субъектов экономики отмечают, что они обладают дополнительной хозяйственной властью, материальной основой которой выступает властный капитал, который предстает как «... капитал, осуществляющий свою власть за пределами самого себя и за пределами чисто конкурентно-рыночной организации. Он организует не только свое собственное движение, но и среду функционирования, другие капиталы, общественные и хозяйственные параметры, локальные и общехозяйственные процессы» (Осипов Ю. М. Теория хозяйства. Т. 1.— М.: МГУ, 1995.— 372 с.).

И все же заметим, во-первых, что хозяйственная власть этих структур распространяется лишь на определенную часть общественного производства, а во-вторых, «последнее слово» все-таки

остается за самим государством. При этом сила и оптимальность государственного регулирования состоит именно в умении противостоять такого рода проявлениям, оптимально сочетать их интересы с интересами остальных субъектов экономики. Только государство может выступать как доминирующий субъект регулирования, поскольку именно оно определяет основные параметры функционирования всех субъектов экономики, устанавливает «правила игры» на рыночном пространстве и как выразитель интересов всего общества контролирует соблюдение принятых в обществе норм и стандартов.

Объектами регулирования в широком смысле слова является вся национальная экономика в совокупности со всеми ее отраслями и сферами и всеми происходящими в ней экономическими процессами. Однако каждый конкретный исторический этап движения экономики проявляет свои «слабые звенья» или «узкие места», которые и могут выступить конкретными объектами регулирования.

Разумеется, речь не идет о всеохватываемости регулированием всего и вся, как при командно-административной системе бывшего СССР, а лишь в той мере, в какой это объективно обусловлено несостоятельностью, «провалами» рынка. А эти «провалы» могут быть в любом звене экономики. Допуская известную условность, можно представить экономику как в вертикальном, так и в горизонтальном разрезах. В вертикальном разрезе могут быть представлены отрасли и сферы материального и нематериального производства со всем многообразием субъектов, функционирующих в них, а в горизонтальном — все экономические процессы и явления, охватывающие всю экономику — формирование и распределение доходов, финансовые, кредитные, денежные процессы и отношения, инфляция, занятость и безработица, монополизация, инвестиции и другие. Состояние и «вертикальных», и «горизонтальных» объектов может определяться действием и саморегулирующихся рыночных механизмов, и системой сознательно направленных государственно-административных мер. Если регулирование движения этих объектов предоставить только рыночным силам, то более динамичное развитие получат те из них, которые обеспечат наибольшую эффективность с точки зрения распределения ресурсов. Но в то же время явно продемонстрируют свои «провалы», о которых речь шла

выше. В вертикальном разрезе может сформироваться неоптимальная структура общественного производства, усиленное развитие одних, техническое и экономическое отставание других отраслей, таких как социальная, демографическая сферы, неконкурентоспособные и не обеспечивающие достаточной прибыли, но необходимые для внутренних нужд страны отрасли и производства, такие как производство общественных товаров, оборона, правопорядок, наука, охрана памятников культуры и т.д.

В горизонтальном аспекте также произойдут негативные последствия — неравномерное и несправедливое распределение доходов и резкая дифференциация общества, инфляция и расстройство финансовой системы, усиление монополизации и сокращение конкурентной среды и т.д.

Если же все рычаги регулирования предоставить только государственным рычагам, то наряду с тем положительным, что несет в себе государственное регулирование (решение социальных проблем, возможность концентрации ресурсов в нужном направлении, по возможности обеспечение по возможности и полной занятости, сдерживание при необходимости инфляции и т.д.), главной ценой этого регулирования будет снижение экономической эффективности движения всей социально-экономической системы, а следовательно, снижение общественного благосостояния общества.

Вся трудность государственного регулирования состоит в том, чтобы, во-первых, найти оптимальную меру соотношения рыночных и государственных рычагов воздействия на объект, тогда как сам объект регулирования изменчив, непостоянен и преходящ; и во-вторых, своевременно и правильно определить в этом двигающемся, развивающемся организме, каковым является экономика, то «больное и слабое звено», которое затрудняет его движение, и помочь ему сознательно выработанными государственными мерами.

2.4. Экономические функции государства

Недостатки государственного регулирования. Экономическая роль государства в любом обществе реализуется через совокупность конкретных функций. Как и роль государства, так и выполняемые им функции бывают разными не только в разных моделях взаимоотношений государства и экономики, но и разной в рамках

одной модели, но с различными конкретно-историческими условиями разных стран. Кроме того, экономическая роль государства и выполняемые функции не могут быть одинаковыми в государствах со сложившейся высокоразвитой рыночной экономикой и в государствах с переходной экономикой. Здесь также большое значение имеют конкретные специфические условия. Эти различия обусловлены многими факторами объективного, материального порядка, а также под влиянием традиций и представлений, характерных для данного общества, что сейчас определяется таким понятием как менталитет.

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

— разработка хозяйственного законодательства, обеспечение правовой базы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики (защита прав собственности, обеспечение законности и правопорядка в хозяйственной сфере, регулирование взаимоотношений между работниками и работодателями и т.д.);

— обеспечение свободы предпринимательства, стимулирование деловой активности и борьба с монополистическими тенденциями (принятие мер против недобросовестной конкуренции, нарушения прав потребителей и т.д.);

— перераспределение доходов и богатства с целью обеспечения социальных гарантий и защиту нуждающихся в ней различных групп населения (принятие обязательств в области образования; регулирование демографических процессов, профилактического и лечебного здравоохранения; охрана материнства и детства; стариков; пенсии; пособия; компенсации и т.д.);

— корректирование распределения ресурсов с целью изменить структуру национальной экономики в соответствии с изменяющимися внешними и внутренними условиями;

— стабилизация экономики в условиях колебания экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста

(регулирование денежного обращения и обеспечение устойчивости национальной валюты, регулирование уровня занятости и борьба с безработицей и т.д.);

— осуществление предпринимательской деятельности в сферах, где это невыгодно частному капиталу (производство общественных товаров, реконструкции городов, оборонных предприятий, в сфере страхования от рисков, в сфере культуры и охраны памятников и т.д.);

— контроль за внешнеэкономической деятельностью, включая организацию таможенной системы;

— обеспечение охраны окружающей среды, регулирование использования невоспроизводимых природных ресурсов.

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

С развитием общества, с прогрессивными сдвигами в его материально-технической базе, усложнением хозяйственных связей между субъектами экономики, актуализацией тех или иных сфер общественной жизни и усилением процессов интеграции происходит обогащение и уточнение этих функций и даже возникают качественно новые функции, связанные с движением и состоянием общества. К ним, в частности, экономисты относят:

— проведение четко сформулированной промышленной политики;

— создание специальных экономических зон (СЭЗ) для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования развития отдельных сфер и регионов;

— определение границ и обеспечение экономической безопасности конкретного государства.

Реализация всех этих функций в значительной мере определяется спецификой различных государств. В развитой рыночной экономике центральными и преобладающими являются функции, воздействующие на макроэкономическую стабилизацию и экономический рост, на развитие его технико-технологической базы.

А в странах с переходной экономикой ведущими, центральными являются функции, способствующие скорейшему преобразованию

«старой» системы в рыночную при сохранении достигнутого экономического потенциала.

Это означает, что разные страны формируют разные подходы к государственному регулированию, ставят разные текущие и стратегические цели, используют разные формы и методы их реализации.

В то же время нельзя не отметить и существенные недостатки государственного регулирования. Отечественные экономисты отмечают два следующих негативных последствия активной роли государства в экономике: 1) сужение сферы действия рыночных отношений, ведущих к наиболее эффективному использованию производственных ресурсов; 2) нарушение принципов рыночного установления связей между хозяйствующими субъектами. Западные же экономисты видят недостатки государства в экономике в гораздо больших масштабах. Они отмечают следующие четыре основные причины систематической несостоятельности государства:

1) недостаточная информированность государства о последствиях своей деятельности;

2) ограниченный контроль над реакцией частного сектора на его деятельность;

3) слабый контроль над бюрократией;

4) ограничения, налагаемые политическими процессами.

Рассмотрим эти причины более подробно, поскольку учет этих обстоятельств делает экономическую политику более действенной и успешной, а также показывает силу государства в решении стоящих перед ним задач.

1. Недостаточная информированность заключается в том, что результаты многих действий государства трудны для осознания и непредсказуемы. Когда Правительство бывшего СССР приняло Программу борьбы с алкоголизмом, оно имело в виду самые благородные цели. Однако жизнь показала, что сокращения потребления алкоголя не произошло, зато были вырублены ценнейшие сорта винограда, утеряны рецепты производства редчайших вин, остановлена работа ряда винзаводов и т.д.

Неблагоприятными оказались и результаты принятой в Казахстане пенсионной реформы. И новый пенсионный возраст, и размер пенсий поставили пенсионеров на грань вымирания.

Улучшится ли качество образования от введения платы за обучение в университетах страны? Не останутся ли за «бортом» молодые талантливые люди из малоимущих семей?

Именно недостаточная информированность государства привела к большим просчетам и ошибкам в проведении процесса приватизации собственности в РК и других странах СНГ. Как отмечает известный казахстанский экономист А. Есентугелов: «В результате собственность переместилась за пределы страны. Теперь новые владельцы почти не платят налогов, не возвращают валютную выручку от экспорта, вывозят капитал за границу, не вкладывают средства в реструктуризацию сырьевых отраслей» (Аль-Пари, 1999. № 4.— 30 с.).

Словом, государство не всегда может предсказать следствия предпринимаемых шагов и в полной мере решить стоящие перед ним задачи.

2. Ограниченный контроль над ответной реакцией частного сектора приводит к тому, что предприниматели неадекватно реагируют на предпринимаемые государством меры. К примеру, решение усилить контроль над арендной платой за жилье, чтобы сделать аренду жилья доступной даже бедным слоям населения, привело к обратному результату, поскольку владельцы квартир обратились к другим инвестиционным возможностям.

3. Ограниченный контроль над бюрократией означает следующее. Действенность законодательства, реализация практических шагов по регулированию любого экономического явления зависит от профессиональной грамотности государственных чиновников, их целеустремленной и честной работы. Однако, на деле существует масса мотивов, когда чиновники действуют так, как они хотят. Каждый руководствуется своими представлениями об общественных интересах. Лишь в 90-е годы обратили внимание на то, что работа бюрократии может быть неэффективной и даже коррумпированной, что чиновники способны искажать полученные директивы или использовать инструменты экономической политики в своих узкокорыстных интересах. Особенно наглядно это видно из реалий стран СНГ, когда законы об иностранных инвестициях, приватизации и разгосударствлении, о регулировании отношений с бизнесом и другие превратились в источники личного обогащения работни-

ков госаппарата, а потому конечные результаты от реализации этих законов для общества оказались далеки от ожидаемых.

4. Ограничения, налагаемые политическими процессами. Государственная деятельность затрагивает многих, но решения принимаются только ограниченным кругом лиц. Неспособность чиновников выполнять то, что, казалось бы, должно быть в интересах общества, оказывается не только результатом рентоориентированного поведения и недобросовестности чиновников, но и результатом того, что они вынуждены уступать давлению политиков — депутатов, избиратели которых имеют свои предпочтения и свои интересы.

Критики государственного вмешательства в экономику считают, что эти четыре источника несостоятельности государства столь существенны и достаточно серьезны, чтобы оно отказалось от своей регулирующей роли в экономической жизни общества.

На сегодняшний день в экономической литературе доминирует взгляд о необходимости ограничения государственного вмешательства в экономику и предоставлении центрального места в экономике частному предпринимательству, рыночным отношениям. При этом, на противоположных позициях стоят виднейшие ученые XX века. Так, профессор Гарвардского университета США Джон Кеннет Гэлбрейт считает, что государство должно играть более активную роль в экономике, тогда как лауреат Нобелевской премии Милтон Фридмен полагает, что роль государства должна быть менее активной. Мнения на этот счет зависят от того, насколько серьезной считается несостоятельность рынка и насколько эффективной может быть деятельность государства в ее устранении.

2.5. Границы вмешательства государства в экономику

В первую очередь, это правильная организация денежного обращения. Не менее важным является предоставление государством различных общественных товаров. Механизм свободного рынка позволяет удовлетворять практически все потребности, которые выражаются в денежной форме, то есть, через спрос. Однако существуют такие потребности, которые невозможно измерить в деньгах и превратить в спрос. Речь идет об услугах коллективного пользования: оборона государства, государственное управление, система энергетики, национальные сети коммуникаций, охрана обществен-

ного порядка, контроль экологии и т.д. Здесь не обойтись без вмешательства государства в экономику.

Последствия внешних эффектов также могут быть устранены только посредством государства. В процессах рыночного производства и потребления могут возникать своеобразные дефекты, не имеющие денежного выражения и не фиксируемые рынком. Эти внешние эффекты нарушают рыночное равновесие и обусловливают неэффективное распределение ресурсов, что делает необходимым вмешательство государства в экономику.

Перечисленные выше функции, которые выполняет государство по организации денежного обращения, предоставлению общественных товаров и устранению последствий внешних эффектов, образуют максимальные границы его вмешательства в экономику свободного рынка. Вместе с тем эти функции составляют минимально необходимые границы регулирования реального рынка. Следовательно, нерегулируемого рынка вообще не может быть, поскольку в определенном воздействии со стороны государства нуждается даже самый совершенный свободный рынок.

Если рассмотреть реальный конкурентный рынок более подробно, обнаружатся новые области экономической жизни, где проявляется ограниченность механизма рынка, что делает необходимым более широкое участие государства в экономических процессах. Совокупность таких областей определяет максимально допустимые границы вмешательства в экономику. Коротко рассмотрим эти сферы.

Рынок принимает во внимание все доходы, полученные в результате деятельности свободной конкуренции на рынках факторов производства, причем размеры этих доходов зависят от эффективности вложения факторов. В обществе же есть люди, не владеющие ни землей, ни капиталом, ни трудом (нетрудоспособные, неимущие). Они не участвуют в конкуренции, не получают никаких доходов. Существуют и люди, не имеющие работу, но трудоспособные, это лица, которые не могут найти рыночное применение своему труду. Рыночное распределение доходов также неприменимо к тем, кто занят в производстве общественных товаров, содержание таких работников становится задачей государства.

Государство берет на себя обеспечение правовой базы и некоторых важнейших услуг, являющихся предпосылкой эффективного

функционирования рыночной экономики. Необходимая правовая база предполагает такие меры, как предоставление законного статуса частным предприятиям, определение прав частной собственности и гарантирование соблюдения всех установленных законом правовых норм. Правительство устанавливает также законные шаблоны поведения, регулирующие отношения между предприятиями, поставщиками ресурсов и потребителями. Основные услуги, обеспечиваемые государством, включают применение полицейских сил для поддержания общественного порядка, введение стандартов измерения качества продуктов, создание денежной системы, облегчающей обмен товаров и услуг.

Конкуренция является основным регулирующим механизмом в экономике. В условиях действующей конкуренции индивидуальные производители и поставщики ресурсов могут лишь приспосабливаться к желаниям покупателей, которые рыночная система фиксирует и доводит до сведения продавцов. Конкурирующих производителей, внимательных к воле рыночной системы, ожидают прибыль и упрочение их позиций; те, кто нарушает законы рынка, обречены на убытки и в конечном счете финансовый крах и банкротство.

Однако, механизм рынка не реализует до конца право на труд для всех тех, кто может и хочет работать. При этом, обеспечение указанного права не аналогично наделению всех трудоспособных членов общества гарантированными рабочими местами. Для действительно эффективной работы рынка требуется оптимальный резерв рабочей силы. Однако, в рыночной системе неизбежна безработица, что ставит перед государством ряд сложных проблем. Обязанностью государства автоматически становится регулирование рынка рабочей силы с целью поддержания определенного уровня занятости, а также материального обеспечения людей, утративших рабочие места.

Инфляция является сложнейшей проблемой рыночной экономики, которая решается путем проведения антиинфляционной политики.

Суть государственной антициклической политики состоит в том, чтобы во время кризисов и депрессий стимулировать спрос на товары и услуги, капиталовложения и занятость. При длительном и бурном подъеме в экономике страны могут возникнуть опасные яв-

ления — исчезновение товарных запасов, рост импорта и ухудшение платежного баланса, превышение спроса на рабочую силу над предложением, а следовательно, несправедливый рост заработной платы и цен. В такой ситуации задача государственного регулирования экономики — притормозить рост спроса, капиталовложений и производства, чтобы по возможности сократить перепроизводство товаров и перенакопление капиталов.

Безусловно, заниматься научными исследованиями с длительными сроками окупаемости, большой степенью риска и неопределенностью в отношении прибыли не под силу рыночному механизму. Поэтому государство вынуждено стимулировать научно-технический прогресс. Такие исследования жизненно необходимы для поддержания отраслей, переживающих технологический кризис.

Регулирование внешнеэкономических связей предполагает проведение государством соответствующей внешнеторговой политики, контроль над международной миграцией капиталов и рабочей силы, воздействие на валютные курсы, управление платежными балансами и т.д.

Средства или «рычаги» государственного регулирования подразделяются на административные и экономические. Административные средства не связаны с созданием дополнительного материального стимулирования или опасностью финансового ущерба. Они основываются на силе государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения и принуждения. Например, правительство запретило строить предприятия в пределах южной столицы. Оно не увеличило налоги или штрафы, а просто прекратило выдачу лицензий. Такие административные средства регулирования в развитых странах с рыночной экономикой используются в незначительных масштабах. Их сфера деятельности ограничивается в основном охраной окружающей среды и созданием условий для социально слабо защищенных слоев населения.

ГЛАВА III. Основные формы и методы государственного регулирования экономики

3.1. Задачи и механизм государственного регулирования экономики
3.2. Формы и инструменты государственного регулирования экономики
3.3. Основные функции и методы государственного регулирования

3.1. Задачи и механизм государственного регулирования экономики

При рассмотрении проблем соотношения государства, права и экономики важное место занимает проблема механизма государственного воздействия или государственного регулирования экономики. Данная проблема имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

В отечественной и зарубежной специальной литературе рассмотрению роли государства всегда уделялось особое внимание. И это не случайно, ибо от того, как понимается, а главное, как применяется механизм государственного регулирования экономики, во многом зависят результаты его деятельности, результаты экономического развития страны.

Сравнивая между собой механизмы государственного воздействия на экономику различных социальных систем и разных стран, нельзя не видеть их существенного различия. Если, например, в социально-политических системах с высокоразвитыми рыночными отношениями преобладает косвенное вмешательство государства в экономику путем правового регулирования деятельности негосударственных органов и организаций — юридических лиц, то в социально-политических системах со слаборазвитыми или вообще неразвитыми рыночными отношениями в силу объективных и

субъективных причин доминирует прямое государственное вмешательство в экономику, преобладают различные формы непосредственной деятельности государства в сфере экономики.

Ярким примером непосредственного воздействия государства на экономику в современном мире может служить государственно-правовая практика Китая. В действующей Конституции КНР в связи с этим особо закрепляется, что государство:

а) «неуклонно повышает производительность труда и эффективность экономики»;

б) «развивает производительные силы общества» путем повышения активности и технического уровня трудящихся, распространения передовой науки и техники, совершенствования систем управления экономикой и управления предприятиями, «осуществления различных форм социалистической ответственности, улучшения организации труда»;

в) «неуклонно проводит в жизнь режим экономики, ведет борьбу против расточительства»;

г) рационально распределяет средства накопления и потребления, учитывает государственные, коллективные и личные интересы;

д) на основе развития производства постепенно улучшает материальную и духовную жизнь народа;

е) на основе социалистической собственности «осуществляет плановое хозяйство»;

ж) охраняет право собственности граждан на законные доходы, сбережения, жилище и «другую законную собственность»;

з) с помощью «всесторонне сбалансированных хозяйственных планов и вспомогательной роли рыночного регулирования» гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства и др.

В данном, равно как и в других аналогичных случаях, мы имеем дело с преобладающим прямым вмешательством государства в сферу экономики, с прямым его воздействием на экономику. Государство при этом выступает не только в роли регулятора, но и в качестве непосредственного субъекта, участника экономических отношений. Оно не только устанавливает, но и своими непосредственными действиями осуществляет содержащиеся в издаваемых

им актах установки. Государство выступает, таким образом, одновременно и как исполнитель и как регулятор разнообразных отношений, возникающих в сфере экономики.

Разумеется, государство проявляется таким же двояким образом и во всех других случаях, практически при любой общественно-политической системе. Однако степень его регулятивной и непосредственно экономической деятельности, соотношение той и другой далеко не всегда бывает одинаковой.

Что же собой представляет государственное регулирование экономики?

Согласно устоявшемуся мнению государственное регулирование экономики воспринимается как одно из проявлений (функций) государственного управления. Основной смысл и содержание его заключается в установлении и обеспечении государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировке их в зависимости от изменяющихся условий.

Однако только этим не исчерпывается данная функция государственного управления. Она включает в себя также всесторонний контроль за выполнением требований, содержащихся в нормах права, регулирующих те или иные общественные отношения; координацию и установление общего направления деятельности участников соответствующих отношений; всестороннюю защиту их законных интересов и прав; определение и нормативное закрепление приоритетов в проводимой в сфере экономики государственной политике; установление порядка заключения государственных контрактов (договоров), порядка регистрации, лицензирования и т.п.

В качестве субъектов государственного регулирования экономики традиционно выступают органы государственной власти и управления. В странах общего права (Англия, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.), где судебный прецедент рассматривается в качестве источника права, субъектами государственного регулирования экономики могут выступать также и суды.

Общепризнанными правовыми формами государственного регулирования экономики соответственно выступают законы, подзаконные и судебные акты.

Законы всегда имеют приоритетное значение. Казахстан в этом плане не является исключением, однако с двумя оговорками. Пер-

вая. Зачастую, не законы, а Указы Президента и Постановления Правительства, согласно сложившейся практике, имеют приоритетное значение в ряде сфер жизни общества и экономики, включая процессы акционирования, приватизации и др. Вторая оговорка заключается в том, что в Казахстане судебные прецеденты пока не являются правовыми формами государственного регулирования. Они постепенно создаются Конституционным Советом и требуется время для того, чтобы его решения стали признаваться в качестве источников права.

Во всех странах действенными, хотя и весьма традиционными инструментами государственного регулирования экономической и других сфер жизни общества, являются налоги, пошлины, стандарты, госзаказы, всевозможные тарифы и пр., которые в обязательном порядке трансформируются в те или иные нормативно-правовые акты, в различные правовые формы.

С помощью данных средств государственного воздействия решаются не только вопросы пополнения государственного бюджета, финансирования различных государственных программ, содержания госаппарата, армии, полиции и других государственных институтов, но и вопросы дотирования нерентабельных, но жизненно необходимых для общества и государства сфер промышленности и сельского хозяйства, выделения и содержания приоритетных сфер экономики, перелива капитала из одной, менее приоритетной сферы экономики в другую, более приоритетную сферу и др.

Путем использования данных средств решаются также вопросы привлечения или, наоборот, ограничения притока в экономику страны иностранного капитала. Например, в Казахстане законодательные и исполнительно-распорядительные органы государства приняли ряд нормативно-правовых актов, направленных на широкое привлечение в страну различных товаров из-за рубежа и иностранных инвестиций.

С помощью этих и иных, им подобных актов, направленных на создание благоприятных условий деятельности иностранных инвесторов в Казахстане, в законодательном порядке закрепляется их правовой режим, который, согласно закону об иностранных инвестициях, не может быть менее благоприятным, чем режим для имущества, имущественных прав и инвестиционной деятельности

юридических лиц и граждан страны, за изъятиями, предусмотренными законами; определяются объекты иностранных инвестиций и пути их осуществления; провозглашаются государственные гарантии защиты иностранных инвестиций.

В числе последних особо выделяются гарантии от принудительных изъятий (национализации, конфискации и реквизиции) иностранных инвестиций; от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц; гарантии от изменения законодательства, ухудшающего условия инвестирования; гарантии беспрепятственного перевода за границу платежей иностранных инвесторов после уплаты ими соответствующих налогов и сборов; гарантии использования платежей в казахстанской валюте иностранными инвесторами на территории Казахстана и другие.

Закрепляя правовой статус иностранных инвесторов и создавая широкие гарантии их повседневной деятельности, казахстанский законодатель, как об этом говорится в законе об иностранных инвестициях в Казахстане, направляет свои усилия на привлечение и эффективное использование в экономике Республики Казахстан иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой зарубежной техники и технологии, управленческого опыта. Средством достижения этих целей могут служить лишь традиционные для всех стран, привлекающих в свою экономику иностранные инвестиции, материальные, финансовые, трудовые (дешевая рабочая сила) и другие им подобные рычаги. Особую роль при этом играют благоприятные таможенные пошлины, льготные налоговые ставки, иные заниженные платежи.

В западной юридической, а еще больше — социально-экономической и политической литературе и практике вопросам государственного регулирования экономики уделяется значительное внимание.

Следует обратить внимание прежде всего на то, что современные теоретические модели государственного регулирования экономики в западных странах подразделяются на два вида, в зависимости от основного субъекта, определяющего политику регулирования.

Первая группа моделей исходит из того, что регулирующий орган (парламент, правительство и т.д.) играет центральную роль в процессе определения политики регулирования. Согласно этой точке зрения, основные особенности регулирующего органа, ока-

зывающие решающее влияние на выработку политики — это узкопрофессиональный подход, специализированность, предпринимательский образ действий и т.п.

Вторая группа моделей исходит из того, что регулирующий орган находится под решающим воздействием или господством «окружающей» среды. Согласно этому взгляду, определяющими факторами политики регулирования экономики являются группы интересов, парламентские комитеты, различные экономические группы и комиссии, формирующие «окружающую» среду.

Оба эти взгляда, конечно же, характеризуются неполнотой, взаимосвязаны друг с другом и взаимно дополняют друг друга. Поскольку политика регулирования является совместным продуктом как государственной бюрократии, так и «окружающей» среды, модели формирования политики органом регулирования должны определяться и объясняться не единичными, а множественными факторами.

Государственное регулирование экономики на Западе рассматривается в теории и на практике обычно в неразрывной связи с социальным, а точнее — социально-экономическим регулированием. Последнее предпринимается исключительно в целях обеспечения безопасности граждан, их здоровья, трудовой занятости и решения других социальных задач.

Предпринимаются также попытки выделения «чисто» экономического регулирования, касающегося проблем себестоимости производимых товаров, их рыночных цен, проникновения на рынок товаров, конкуренции и пр.

В зависимости от конкретных целей государственное регулирование экономики, а вместе с ней и социальной сферы в западных источниках классифицируется следующим образом.

Экономическое регулирование. Оно подразделяется на регулирование с общими и частными целями. Экономическое регулирование с общими целями направлено на принятие антимонопольных мер, на предотвращение концентрации экономической мощи в одних руках, на недопущение недобросовестных торговых операций и т.д. Экономическое регулирование с частными целями направлено на решение таких относительно определенных задач, как поддержка приоритетных отраслей экономики, участие в нерентабельном про-

изводстве, поддержка мелкого бизнеса, защита сельскохозяйственного производства, рыболовства, развитие новых технологий и т.п.

Социальное регулирование преследует цель страхования жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, предотвращения нарушений общественного порядка, оптимизации рекламы как показателя соответствия стандарту качества продуктов (защита потребителя), усиления безопасности производства, стабилизации и развития системы переобучения рабочих кадров, содействия благосостоянию населения и т.д.

В зависимости от форм государственного регулирования в западной литературе выделяются два его вида: политическое регулирование и так называемое «законодательно-административное» регулирование. Под «законодательно-административным» регулированием понимается практическая деятельность государственных органов по администрированию системы управления путем издания различных нормативных актов, а под политическим — государственное регулирование в области политики. Каждый из этих видов подразделяется, в свою очередь, на ряд направлений государственного регулирования.

Так, «законодательно-административное регулирование» подразделяется на такие направления, как законодательное регулирование предпринимательской деятельности; регулирование различных видов подготовительных процессов в предпринимательстве; регулирование рыночных отношений с помощью антимонопольного законодательства; регулирование, связанное с землепользованием отдельных лиц и организаций; административное регулирование цен; вмешательство государства в управление негосударственными предприятиями; регулирование всевозможных торговых операций и др.

В первую очередь, на государстве лежит ответственность за создание правовой базы, регулирующей экономическую деятельность, а также контроль над ее исполнением. Создание законодательной базы — это установление правил поведения для всех экономических агентов, создание юридических принципов экономического общения, которых обязаны придерживаться производители, потребители, а также само государство.

Государство устанавливает также законные “правила игры”, регулирующие отношения между предприятиями, поставщиками ре-

сурсов и потребителями. Таким образом, правительство получает возможность выполнять функции арбитра в области экономических связей, выявлять случаи нечестной практики экономических агентов и применять власть для наложения соответствующих наказаний. Основные услуги, обеспечиваемые правительством, включают применение правил поведения для поддержания общественного порядка, введение стандартов измерения веса и качества продуктов, создание денежной системы, облегчающей обмен товаров и услуг. Однако нередко вставал вопрос о том, что правительство, чрезмерно регулируя экономику, подавляет экономические стимулы и подрывает эффективность.

Политическое регулирование в зависимости от конкретной экономической ситуации в западной академической литературе подразделяется на такие направления, как специальный контроль над предпринимательской деятельностью государственных органов; регулирование посредством чрезвычайных экономических мер; регулирование посредством установления дополнительных налогов с предприятий; регулирование через обычные налоговые инспекции и др.

Помимо сказанного в западной научной литературе выделяются различные виды государственного регулирования в зависимости от функций предпринимательской деятельности. Среди них:

— регулирование, связанное с «входом и выходом на рыночные отношения» (установление юридического лица, разрешение на виды предпринимательской деятельности, закрытие предприятий);

— регулирование процесса строительства заводов, фабрик и т.д.;

— регулирование производственной деятельности (производственное оборудование и производственный процесс, объем производства, технология производства, цена, показатель качества и упаковка продукта, и др.);

— регулирование торговых операций (цена, количество, условия ликвидации задолженностей, торговые партнеры, район торговых операций, метод торговых операций и т.д.);

— регулирование транспортировки и хранения товаров;

— регулирование, связанное с управлением кадрами и трудом (занятость, зарплата, благосостояние, обучение и переподготовка кадров и др.);

— регулирование, связанное с управлением финансами (создание фондов, использование фондов, управление финансами и налоговая деятельность, управление регистрацией на бирже ценных бумаг и др.).

Государственное регулирование в сфере экономики, равно как и в других сферах имеет свои пределы. Они обусловлены как объективными, так и субъективными факторами.

Среди субъективных факторов следует выделить, прежде всего, общественные, групповые, государственные, индивидуальные и иные интересы. Осуществляя повседневное воздействие на экономику, государство не может не считаться с этим многообразием интересов, в той или иной мере не учитывать их. Помимо всего прочего, это неизбежно привело бы к угрожающему самому существованию государственной власти отрыву государства от общества, утрате им социальной основы и опоры, к неизбежному, в конечном счете, кризису государственной организации.

Разумеется, учитывая интересы различных социальных слоев и групп, интересы правящих кругов и всего общества, государство не может не считаться с тем, что в любом обществе, каким бы развитым или, наоборот, отсталым оно ни было, всегда существовали и существуют как минимум две противоположные друг другу социально-политические тенденции, отражающие определенные общественные настроения и интересы,— тенденция к непрерывному развитию и совершенствованию, и тенденция к сохранению в прежнем состоянии государственного и общественного строя, тенденция к застою.

Первую из них обычно называют прогрессивной, иногда — революционной, а вторую — консервативной, реакционной. Органическое сочетание их, максимальный учет отражающихся в данных тенденциях общественных настроений и интересов, создает необходимую устойчивость государственному механизму, порождает определенный социальный баланс.

В тех же случаях, когда государство в силу каких-то причин не способно учитывать в равной мере данные тенденции, создавать проводимой им внутренней и внешней политикой необходимый для его нормальной жизнедеятельности социальный баланс, оно неизбежно будет находиться в постоянном кризисном состоянии,

постепенно будет терять устойчивость и способность адекватно отвечать на вызовы со стороны окружающей его экономической и социально-политической среды.

В числе объективных факторов, оказывающих решающее влияние на определение пределов государственного вмешательства в экономику, в первую очередь необходимо указать на экономические, социальные, политические и иные условия, при которых осуществляется процесс регулирования экономики; характер доминирующих в обществе экономических отношений (жестко-централизованные, плановые, рыночные, смешанные, и пр.); уровень развития общества, государства, права и экономики; объективно существующие технико-юридические возможности и пределы; существующие в обществе традиции, обычаи, обыкновения и пр.

3.2. Формы и инструменты государственного регулирования экономики

Под формой госрегулирования понимается соответствующий способ организации регулирования экономики, который представляет собой совокупность условно внешних по отношению к экономике средств и инструментов регулирования — нормы, административные законы, стандарты, правила, условия и другие. С известной долей условности применяемые формы государственного регулирования можно разделить на следующие три группы:

1. Законодательно-правовая форма. Она представляет собой совокупность законов, механизмов их разработки, принятия и реализации, с помощью которых устанавливаются общие принципы движения данной экономической системы, функционирования его производственных, социальных и иных отношений как внутри национальной экономики, так и во внешнем мире.

2. Финансово-кредитная форма, включающая бюджетно-налоговую и кредитно-денежную формы. Эта форма используется правительством для регулирования (стимулирования-сдерживания) макроэкономической активности, установления соответствующего равновесия совокупного спроса и совокупного предложения. Через адекватную сложившейся экономической ситуации политику государство воздействует на конкретные процессы посредством различных финансово-кредитных инструментов:

— налоговую политику — установление налоговых ставок, налогооблагаемых зон и объектов, налоговых льгот и преференций и др.;

— денежную политику — эмиссию денежной массы, установление и изменение размеров минимальных резервов, которые финансовые институты должны хранить в Национальном банке;

— кредитную политику — установление учетной ставки процента за банковские кредиты, рыночные операции с правительственными ценными бумагами, целевое кредитование, прямое финансирование и т.д.;

— валютную политику — выбор системы обменного курса национальной валюты, установление соответствующего номинального и реального обменного курса, определение валютных резервов и др.;

— амортизационную политику — установление норм амортизации, соотношение амортизационного фонда на капитальный ремонт и восстановление и др.;

— таможенную политику — установление экспортно-импортных таможенных пошлин и квот.

3. Административная форма, которая делится на административно-экономическую и организационно-административную формы. Эта форма связана с правительственными решениями, указами, командой. Основными инструментами административного регулирования являются система нормативов, жестких правил и рамок деятельности, выработка стандартных процедур административного воздействия, установление твердых цен и объемов производства на некоторые товары и услуги и др.

В различных национальных экономиках обычно складывается определенное соотношение между различными формами регулирования. С изменением экономической ситуации меняются цели и задачи макроэкономической политики. Это, в свою очередь, меняет и сложившееся соотношение между различными формами, отдавая предпочтение то одной, то другой, то третьей форме регулирования, определяя их приоритетное положение в сложной системе государственного регулирования.

Регуляторы или инструменты — это такие понятия, с помощью которых реализуется определенная форма. По способу воздействия

на регулируемый объект можно выделить прямые и косвенные регуляторы.

Прямые регуляторы — это такие регуляторы, которые жестко регламентируют поведение всех хозяйствующих субъектов. Это законы, указы, приказы, постановления, распоряжения, решения судебных властей и т.д.

Косвенные регуляторы допускают вариантность действий и проявляются, прежде всего, в мотивационном характере поведения регулируемого объекта (материальная заинтересованность, моральное удовлетворение и др.). К ним относятся условия налогообложения, уровень цен, тарифов, таможенных пошлин, процентов за кредит, нормы амортизации, условия компенсации за работу с вредными и тяжелыми условиями труда и т.д.

Иногда для обозначения этих регуляторов используют такие понятия как административные и экономические регуляторы, по существу отождествляя административные с прямыми, а косвенные — с экономическими регуляторами. На самом же деле и прямые, и косвенные регуляторы используют одни и те же рычаги, оставаясь при этом либо прямым, либо косвенным воздействием на регулируемый объект.

К примеру, прямое регулирование использует кроме чисто административных инструментов и рычагов такие как запрет, разрешение, принуждение, и такие экономические рычаги как финансирование – централизованное распределение бюджетных инвестиций, субсидии, санации, субвенции, дотации, трансфертные платежи некоторым территориям, субъектам, создание государственных объектов. В то же время, косвенное регулирование осуществляется через установление жестких норм, стандартов, пошлин, квот и лицензий, а не только через применение экономических инструментов — налогов, льгот, ставок процентов по кредитам, операций на рынке ценных бумаг, заказы и контракты на поставку и выполнение работ для государственных нужд, участие в управлении через конкретную долю акций и т.д.

В реальной хозяйственной практике каждый из регуляторов используется не только сам по себе, но и во взаимной увязке и сочетании с другими, будь то экономический либо административный рычаг, имея либо широкий круг, либо ограниченную сферу воздейс-

твия, постоянно изменяя не только свои количественные параметры, но и целевую направленность, решаемые тактические задачи, корректируя место и роль каждого из регуляторов.

Множественность и разнообразие регуляторов, разная результативность их применения в разных сферах, сложность адаптации к быстро изменяющимся условиям, необходимость обеспечения комплексности и взаимоувязанности всех мер воздействия на экономику обусловливают исключительно высокую сложность государственного регулирования экономики.

Для решения многочисленных задач, стоящих перед государством в сфере экономики, в распоряжении государства имеется широкий набор инструментов.

Основные инструменты государственного регулирования:

Фискальная политика

Важный инструмент для достижения стабилизации экономики. Манипулируя государственными расходами и налогами, можно стимулировать деловую активность, воздействовать на безработицу и инфляцию. Неразумное применение этого инструмента превращает фискальную политику в фактор, дестабилизирующий экономику.

Денежная политика

Денежно-кредитная политика состоит в воздействии государства на денежное обращение и объем денежной массы. Государство через центральный (национальный) банк способно регулировать эмиссию и общую денежную массу, устанавливать предельные ставки банковского процента и влиять на них через учетную ставку, норму резервирования и другие нормативы, устанавливаемые центральным (национальным) банком. Предоставлять льготные займы, выпускать облигации и другие ценные бумаги. Такое регулирование способно изменять денежные потоки и накопления и, тем самым, оказывать воздействие на экономические процессы, бороться с высоким уровнем инфляции.

Политика регулирования доходов

Как инструмент борьбы с инфляцией используют политику регулирования доходов («замораживание» цен и зарплаты).

Социальная политика

Социальное регулирование со стороны государства направлено на обеспечение социальной справедливости, поддержку социально

незащищенных или слабо защищенных слоев населения, создание социальных гарантий, поддержание уровня условий жизни, достойных человека.

Государственное регулирование ценообразования

Государственные мероприятия по регулированию цен бывают трех типов: законодательные, административные и судебные. Принятые Парламентом законы создают правовую основу отношений между хозяйственными субъектами, а также между ними и государством в сфере ценообразования. Комплекс этих законов представляет собой ценовое право. Мероприятия по регулированию цен осуществляют министерства экономики и бюджетного планирования, финансов и национальный (центральный) банк.

Внешнеэкономическое регулирование

Экономические средства государственного регулирования подразделяются на средства денежно-кредитной и бюджетной политики. Отдельным самостоятельным инструментом государственного регулирования экономики является государственный сектор в экономике. Основные экономические средства — это:

— регуляция учетной ставки (дисконтная политика, осуществляемая Национальным банком);

— установление и изменение размеров минимальных резервов, которые финансовые институты страны обязаны хранить в центральном (национальном) банке;

— операции государственных учреждений на рынке ценных бумаг, такие как эмиссия государственных обязательств, торговля ими и погашение.

Используя эти инструменты, государство пытается изменить соотношение спроса и предложения на финансовом рынке в нужном направлении. Прямое государственное хозяйственное регулирование осуществляется средствами бюджетной политики.

Главным инструментом мобилизации финансовых средств для покрытия государственных расходов являются налоги. Маневрируя налоговыми ставками, льготами и штрафами, изменяя условия налогообложения, вводя одни и отменяя другие налоги, государство создает условия для ускоренного развития определенных отраслей и производств, способствует решению актуальных для общества проблем. Налоги в государственном регулировании экономики играют две роли:

а) это самый главный источник финансирования государственных расходов и затрат;

б) это инструмент регулирования. Поскольку в задачу государственных бюджетных органов входит не просто обложить налогами субъектов экономики, но и создать тонкий механизм воздействия на хозяйственное поведение.

3.3. Основные функции и методы государственного регулирования

Современная экономика чрезвычайно сложна, она призвана формировать условия для самых разнообразных видов жизнедеятельности людей. В зависимости от того, как организована экономика, на каких принципах эта организация строится, можно определить, какие задачи она в состоянии решить, какие интересы общества, различных социальных групп она может удовлетворить.

Роль государства в экономике конкретизируется в его функциях. Все функции государства в транзитной экономике связаны со становлением и развитием рыночных отношений. В зависимости от характера этой связи можно выделить две группы регулирующих функций государства. Во-первых, это функции по созданию условий эффективного существования рынка. Во-вторых, это функции по дополнению и корректировке действия собственно рыночных регуляторов. К первой группе относятся функции обеспечения правовой базы функционирования рыночного хозяйства, а также функция стимулирования и защиты конкуренции как главной движущей силы в рыночной среде. Ко второй группе относятся функции перераспределения доходов, корректировки распределения ресурсов, обеспечения экономической стабильности и стимулирования экономического роста.

Если в сформировавшемся рыночном хозяйстве обеспечение правовой базы функционирования экономики реализуется, в основном, путем контроля за применением действующего хозяйственного законодательства и внесения в него частичных корректировок, то на переходном этапе необходимо заново создавать всю правовую базу хозяйствования. Новое хозяйственное законодательство должно четко определять права собственности и гарантии соблюдения контрактов, регламентировать деятельность развивающихся инсти-

тутов рыночного хозяйства: коммерческих банков, бирж, инвестиционных фондов и одерживать правовые основы антимонопольного регулирования. Необходимы новые, адекватные условиям рынка, налоговое законодательство, система законов по защите прав потребителя и социальному обеспечению. Кроме того, требуется правовое обеспечение такого специфического процесса переходного этапа, как приватизация государственной собственности.

Правовая основа хозяйствования должна быть стабильной. Постоянные и существенные изменения в хозяйственном законодательстве оказывают дестабилизирующее воздействие на экономику, формируя у хозяйственных субъектов чувство неуверенности в завтрашнем дне. Прежде чем вносить те или иные коррективы в правовые нормы хозяйствования, необходимо каждый раз соизмерять предполагаемый положительный эффект вносимых изменений с ущербом от нарушения правовой стабильности.

Переход от плановой экономики к рыночной объективно сопровождается резким увеличением дифференциации доходов населения. Причем в начале перехода этот процесс происходит на фоне экономического спада и высоких темпов инфляции, которые обостряют проблему неравенства, вызывая значительное снижение уровня жизни основной массы населения. В этих условиях, чтобы сгладить остроту социально-экономических противоречий и не допустить обнищания отдельных социальных слоев, государство вынуждено более интенсивно участвовать в перераспределении доходов.

Основными каналами перераспределения доходов населения является прогрессивное налогообложение личных доходов и система трансфертных платежей. Причем главная роль в уменьшении неравенства принадлежит трансфертным платежам. Дело в том, что возможности увеличения налоговой прогрессии весьма ограничены. Значительное повышение прогрессивности налогообложения подрывает стимул к повышению высоких доходов, а тем самым стимулы к высокопроизводительному труду и инвестициям, поощряет утечку капиталов за рубеж, что отрицательно сказывается на развитии национальной экономики.

Возможности использования трансфертных платежей как канала перераспределения доходов также не беспредельны. Значительное

увеличение размеров и продолжительности выплаты пособий по безработице или пособий малоимущим слоям населения ослабляет стимулы к труду, что отрицательно влияет не только на экономику, но и на социальную атмосферу в обществе.

Известно, что рыночные механизмы не обеспечивают рационального с общественной точки зрения распределения ресурсов в тех случаях, когда речь идет о производстве, сопровождающемся внешними эффектами, или о создании общественных благ. В этих условиях государство берет на себя функцию корректировки распределения ресурсов. Такая корректировка и в транзитной, и в рыночной экономике осуществляется традиционными методами. К их числу относятся установление административных ограничений и стандартов, препятствующих загрязнению окружающей среды, система специальных налогов и дотаций, финансирование производства общественных благ или непосредственное управление их производством, когда оно сосредоточено на государственных предприятиях. Спецификой переходной экономики является наличие особых проблем, усложняющих реализацию рассматриваемой функции государственного регулирования.

Свои регулирующие функции государство выполняет посредством административных (прямых) и экономических (косвенных) методов. Для командной экономики характерно преобладание административных методов регулирования. Система государственного регулирования рыночной экономики, напротив, базируется на использовании экономических методов.

Административные или прямые методы регулирования ограничивают свободу выбора хозяйствующего субъекта. Например, директивные плановые задания по объему и ассортименту производимой продукции или централизованно установленные цены на товары и услуги — типичные методы административного регулирования в плановой экономике — лишают предприятие альтернативного использования ресурсов. В отличие от этого, экономические и косвенные методы государственного регулирования не ограничивают свободы предпринимательского выбора. Например, снижение налогов на бизнес или, скажем, понижение учетной ставки процента являются типичными методами экономического регулирования, направленного на рост производства и усиление инвестиционной

активности предприятий. Последние увеличивают капиталовложения и объем производства не потому, что у них нет иного выхода, они полностью свободны в выборе производственной программы и инвестиционной политики. Просто снижение налогов и учетной ставки процента делают рост производства и инвестиций более выгодными, чем прежде.

Разграничение между административными и экономическими методами регулирования до некоторой степени условно. Для того чтобы задействовать любой косвенный регулятор, необходимо предварительное административное решение соответствующих государственных органов, например, решение об изменении налоговых ставок, о предоставлении налоговых льгот при продаже Национальным (центральным) банком государственных облигаций, в этом смысле любые экономические регуляторы несут на себе печать администрирования. В то же время любой административный регулятор, прямо принуждая хозяйствующие субъекты выполнять те или иные действия, одновременно оказывает вторичное косвенное воздействие на целый ряд сопряженных экономических процессов.

Административные методы регулирования диаметрально противоположны природе рынка, они блокируют действие соответствующих рыночных регуляторов. Если предприятию, например, директивно определены объем производимой продукции и размеры поставок сырья, оно не может отреагировать на изменение рыночной конъюнктуры путем увеличения или сокращения выпуска продукции. Чем выше сфера действия административных методов регулирования, тем уже сфера распространения и ниже эффективность реальных рыночных отношений.

Экономические методы регулирования, напротив, адекватны природе рынка. Они непосредственно воздействуют на конъюнктуру рынка и через нее, косвенно, на производителей и потребителей товаров и услуг.

Переход от командной экономики к рыночной сопровождается кардинальными изменениями в системе методов государственного регулирования, разрушением прежней системы административных методов и созданием новой системы экономических регуляторов.

Разрушение системы административно-командных методов управления, блокирующих рыночные механизмы,— необходимое

условие формирования и саморазвития рынка. Демонтаж системы административных регуляторов знаменует собой начало реальных преобразований на пути к рыночной экономике. Это не означает, однако, полного отказа от использования административных методов в переходной экономике.

Для того чтобы уменьшить масштабы кризисного сокращения производства, не допустить катастрофического падения жизненного уровня населения, государство на первых этапах реформ может, например, сохранять административный контроль над производством и реализацией небольшой группы товаров, составляющих основу производственного и личного потребления нации. По мере углубления рыночных преобразований, стабилизации экономической ситуации и овладения экономическими методами регулирования государство полностью сокращает сферу использования административных рычагов, не отказываясь в то же время полностью от их применения.

Даже на завершающих стадиях перехода к рынку и в условиях сложившейся рыночной экономики административные методы регулирования имеют немаловажное значение. Они используются, в частности, как средство антимонопольной политики. Государственные органы директивно определяют цены, объем и ассортимент продукции или предоставляемых услуг для так называемых естественных монополий, устанавливают систему административных ограничений, препятствующих усилению монополизации рынка. Административное регулирование активно используется с целью защиты прав потребителей и охраны окружающей среды.

Важнейшей задачей государства на переходном этапе является создание целостной системы экономических методов регулирования. С этой целью все страны, осуществляющие переход к рыночной экономике, проводят радикальные реформы кредитной и налоговой системы.

Создается традиционная для стран с рыночной экономикой двухуровневая банковская система, в рамках которой Национальный (центральный) банк посредством экономических нормативов осуществляет регулирование деятельности широкой сети коммерческих банков. Манипулируя учетной ставкой процента, изменяя формы обязательных резервов и другие нормативы, установленные

для коммерческих банков, осуществляя операции с ценными бумагами. Национальный (центральный) банк получает возможность проводить активную кредитно-денежную политику.

Экономика предшествующего советского этапа развития общества имела как бы два уровня задач: официально провозглашенный курс на создание условий для всестороннего развития личности и фактический курс, ориентированный на военно-технологическое противостояние (паритет в сфере военной мощи). Последнее крайне ограничивало объем ресурсов, направленных на решение первой задачи. Социально-политическая организация общества позволяла это делать, т.е. выделять на непосредственные нужды общества очень ограниченный объем ресурсов, что наряду с другими факторами вело к незаинтересованности значительной части общества в эффективном труде. Государство формировалось и функционировало как унитарное. Этому соответствовали и экономические отношения — господство общественной собственности (юридически), которая фактически была государственной. За государством было закреплено право распоряжения производственными ресурсами.

Противоречие между объявленными целями и реальностью, неэффективное использование труда и ресурсов породили необходимость переориентации в развитии общества на цели удовлетворения непосредственных интересов людей, на децентрализацию управления, на изменение форм собственности, переход к рыночным отношениям. Первоначально эта трансформация замышлялась в целях обновления производства, структурных изменений технического перевооружения, использования НТП, обеспечения более высокого уровня ресурсосбережения, поиска новых форм и методов управления. В конечном итоге цель преобразований заключалась в повышении эффективности народного хозяйства.

На практике поставленные задачи решались путем разгосударствления и приватизации, резкого ограничения роли государства в непосредственном управлении и возложения всех этих задач на товаропроизводителей. Такие кардинальные изменения могут быть осуществлены без существенного ущерба для основной части населения только при условии наличия детальной взаимоувязанной программы трансформации, тщательно продуманного механизма ее реализации, поэтапной передачи функций управления от одного

собственника другому без временного разрыва в обеспечении функционирования производства. При этом экономическая политика в переходный период значительно отличается от экономической политики в стартовом и финальном положении всего периода трансформации. Мировой опыт показал, что принципы и методы косвенного, непрямого воздействия на развитую экономику эффективны именно тогда, когда она сформирована уже как рыночная, а не как переходная экономика.

Приведенные выше положения подчеркивают необходимость взвешенного отношения к вопросам макроэкономического регулирования, государственного управления процессом трансформации. Этот процесс включает в себя не только преобразования политической структуры, но и весь комплекс проблем изменений. Он должен завершиться глубокой структурной перестройкой хозяйства, ориентированной на потребности людей в новых условиях жизни общества.

Снижение социальных и иных издержек переходного периода связано с глубоким осознанием всеми членами общества характера изменений, целей и задач трансформации. Кроме этого, необходима огромная организационная работа по согласованности всех элементов преобразования общества, обеспечения гарантий по всем аспектам его безопасности.

Все это подчеркивает необходимость активной роли государства, всех его институтов в созидательном, а не разрушительном процессе. В этот период государство не может уйти из экономики. Потребность в его деятельности как гарантии стабильности и благополучия в настоящем и будущем возрастает. Тип экономики, который сложится в будущем Казахстане, пока еще не ясен. Но ограничительные контуры, рамочные характеристики уже известны.

Государство выполняет свои функции, применяя различные методы, к которым рыночная система предъявляет различные требования.

Во-первых, исключаются любые действия государства, разрывающие рыночные связи. Недопустимы, например, тотальное директивное планирование, натуральное распределение производственных ресурсов и предметов потребления (фонды, талоны, купоны и т. д.), всеобщий административный контроль над ценами и т. п.

Отсюда не следует, что в условиях рыночной экономики государство снимает с себя всякую ответственность, допустим, за уровни и динамику цен. Напротив, государство внимательно следит за ценами и, опираясь главным образом на экономические методы управления, старается не допустить их бесконтрольного инфляционного роста, причем имеет для этого гораздо больше возможностей, чем при административном ценообразовании.

Во-вторых, влиять на рынок как самонастраивающуюся систему можно, в основном, экономическими методами. Если государство полагается исключительно на административные методы, то оно способно разрушить рыночный механизм. Вместе с тем это не означает, что в рыночном хозяйстве административные методы не имеют право на существование, в ряде случаев их применение не только допустимо, но и необходимо.

В-третьих, экономические регуляторы не должны ослаблять или заменять рыночные стимулы, их следует применять по правилу «не мешай рынку». Если государство игнорирует это требование, не обращает внимание на то, как действие регуляторов отражается на механизме рынка, последний начинает давать сбои.

Административные методы. Такие методы характерны, прежде всего, для централизованно управляемой экономики. Государственное регулирование в тех условиях осуществляется в формах доведения предприятиям директивных плановых заданий, централизованного распределения материально-технических, финансовых, кредитных и других ресурсов, жесткой регламентации деятельности предприятий, ограничивающих возможность принятия ими самостоятельных решений.

Административные методы используются и в рыночной экономике. Государственное регулирование рыночной экономики административными методами определяется необходимостью решения макроэкономических и социальных проблем в интересах всего общества. Непосредственное государственное управление рядом отраслей, объектов полностью или частично применяется по отношению к предприятиям или организациям, имеющим жизненно важное значение для экономики и общества, представляющим общественную опасность, нуждающимся в значительной государственной поддержке. Таковыми объектами являются военные, энер-

гетические, заповедники, национальные музеи, природные парки, курорты, полезные ископаемые, водные ресурсы, ряд учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, а также организации, контролирующие и защищающие окружающую среду, выполняющие другие общегосударственные функции. Такие объекты обычно находятся в государственной собственности. Следует, однако, отметить, что в условиях рыночной экономики действие административных методов государственного воздействия резко сокращается, меняется их содержание и задачи, которые они решают.

Административные методы включают: финансовую поддержку государства отдельным предприятиям, секторам экономики, проведение макроструктурных сдвигов с целью предупреждения структурных кризисов через разработку научно-технических, экологических и других государственных программ, финансирование социальной сферы и т.д.

Финансовая поддержка из госбюджета осуществляется обычно в форме дотаций, субвенций, субсидий. Дотация — это денежные средства, выдаваемые в безвозвратном порядке из государственной системы. Дотации из бюджета предоставляются государственным предприятиям, организациям, учреждениям для сбалансирования результатов хозяйственной деятельности. Например, дотации могут выдаваться для покрытия предприятием убытков, получаемых за счет продажи своей продукции по государственным ценам, которые не покрывают затрат предприятия.

Другими словами, если на товар устанавливается дотация, то это означает, что одна часть реальной цены оплачивается потребителем, а другая часть — государством. Таким образом, цена потребителя снижается.

Дотации из бюджета могут выдаваться из средств вышестоящих бюджетов нижестоящим для их окончательного сбалансирования.

В последнее время дотации вытесняются новым видом финансовой поддержки нижестоящих бюджетов — субвенциями. Субвенция — это фиксированный объем государственных средств, которые выделяются безвозмездно административно-территориальным образованиям для финансирования целевых расходов из бюджетов.

Субвенции подразделяются на текущие и инвестиционные. Право на получение текущих субвенций имеют отдельные мест-

ные (областные, городские, районные) бюджеты, у которых доли бюджетных расходов, необходимых для финансирования общегосударственных социальных расходов, превышают доходы. Территории, бюджеты которых недостаточны для финансирования закрепленных за ними капитальных общегосударственных вложений, обладают правом на инвестиционные субвенции.

Дотация — особая форма связи — финансовой и экономической — между отдельными звеньями бюджетной системы и служит в основном для поддержания сбалансированности бюджета. В отличие от субвенций, субсидии не подлежат возврату в случае их неиспользования или использования не по назначению. Это дает возможность получателям субсидий осуществлять маневрирование полученными финансовыми ресурсами.

Административные методы предполагают использование мер по рационированию, лицензированию, квотированию, контролю над ценами, доходами, валютным курсом, учетным процентом и другим. Такие меры нередко имеют силу приказа.

Административные методы предполагают также введение обязательных стандартов, за невыполнение которых государство принимает соответствующие санкции. Стандартами могут быть экологические, санитарные и другие обязательные нормы. В частности, в рыночной экономике прямое административное воздействие со стороны государственных органов выражается в запрещении коммерческой эксплуатации части невоспроизводимых национальных ресурсов, применение вредных технологий, производство товаров и услуг, несущих угрозу здоровью человека.

Во многих странах государство использует правовые и государственные рычаги с тем, чтобы заставить бизнес инвестировать капитал в восстановление природной среды, развитие проблем районов, ограничение роста перегруженных крупногородских систем. Иными словами, государство берет на себя ответственность за обеспечение неотъемлемого права человека на жизнь в условиях окружающей среды, которое постоянно нарушалось как системой свободной конкуренции, так и рыночной экономикой в целом.

Правовые и административные рычаги используются государством и для вмешательства в трудовые отношения — путем создания законов о труде и с помощью административных и судебных ор-

ганов, разрешающих конкретные трудовые конфликты. Во многих странах созданы министерства труда для надзора за соблюдением трудового законодательства, осуществления посредничества в трудоустройстве, введении трудовой статистики. Существуют также специальные органы для урегулирования трудовых конфликтов, например, в США — это Национальное управление по трудовым отношениям и федеральная служба посредничества и примирения. В ряде стран существует система принудительного арбитража, например, в Австралии и Новой Зеландии. Там специальные административные органы устанавливают условия труда в обязательном порядке. В ФРГ, Англии, Франции, Бразилии и других странах созданы трудовые суды, которые решают трудовые конфликты. Для борьбы против забастовок широко используется судебный аппарат.

Отметим, что работающие на рынок государственные предприятия в режиме рыночной конкуренции нельзя отождествлять с теми, которые были в системе директивного планирования и фондового снабжения. При ориентации на рынок предприятия осуществляют свое воспроизводство за счет собственных источников, а их связь с государственным бюджетом приобретает другой характер. Главным образом они ограничиваются уплатой налогов, а финансовая поддержка (субсидии и кредиты) осуществляется лишь в меру участия в осуществлении экономической стратегии государства.

В отличие от командной экономики в условиях рыночных отношений выделяют финансовую помощь для проведения экономического оздоровления предприятий на договорной основе, учитывавшей взаимную ответственность сторон. В прежней же системе хозяйствования финансовая помощь оказывалась в виде безвозмездных дотаций, не связанных ни с какими требованиями и ответственностью.

Об использовании государственных субсидий как эффективного рычага регулирования рынка и стимулирования производства свидетельствует, например, опыт США. Так, в этой стране в бюджете на 1993—1994 год на аграрный сектор было ассигновано 63 млрд. долларов, в том числе на прямые субсидии фермерам — 20 млрд. долларов. За счет правительственных субсидий в США финансируется вся научно-исследовательская работа в области сельского хозяйства, результаты этой работы доводятся до каждой фермы,

предоставляются фермерам льготные кредиты на внедрение наиболее эффективной для каждой почвенно-климатической зоны агротехники. В результате американские фермеры, составляющие всего четыре процента населения страны, не только кормят свой народ, но США ежегодно экспортируют сельскохозяйственной продукции на сотни миллиардов долларов.

На новой основе реализуются и государственные программы. Государственные заказы для выполнения программ выдаются на конкурсной основе с последующим заключением контракта.

К административным методам государственного регулирования относят и антимонопольные меры. Например, в США за соблюдением антимонопольного законодательства строго следят правительственные органы, комиссии конгресса. Они расследуют случаи нарушения законов и злоупотреблений со стороны частных и государственных компаний и отдельных лиц в том, что касается цен, качества товаров и услуг, воздействия производственной деятельности на окружающую среду и т.п. Так, только регулированием банков и рынка ценных бумаг занимаются четыре федеральных органа.

Экономические методы. К ним относится бюджетное, налоговое, кредитно-денежное регулирование.

Для экономического воздействия государству необходимы значительные финансовые ресурсы, которые формируются в госбюджете. Политика изменения государственных доходов и расходов главным образом для борьбы с экономическими спадами получила название бюджетной или фискальной политики. Во время спада правительство увеличивает расходы на так называемые государственные программы, например, выделяет средства на постройку и запуск космического корабля. Это позволит множеству фирм, связанных с разработкой и производством космической техники, получать крупные государственные заказы, т.е. правительство закупит значительную часть их продукции. Эти фирмы смогут нанять новых рабочих и в свою очередь закажут сырье и оборудование другим фирмам. В результате производство, занятость и инвестиции начнут увеличиваться во всей экономике.

Еще одним направлением бюджетной политики может быть увеличение или сокращение государственных доходов посредством

налогов. Налоги являются основным источником государственных доходов, в результате которых образуется госбюджет.

Налоговое регулирование включает увеличение или снижение совокупных налоговых поступлений, смену форм обложения, изменение налоговой структуры, дифференциацию льгот и скидок, отсрочку платежа налога, аннулирование налоговой задолженности, изменение сферы распространения налогов и т.д.

Важнейшим методом налогового регулирования является применение дифференцированного подхода в налогообложении предприятий. Речь идет о введении скидок и льгот для отдельных отраслей, регионов, предполагающих использование высвобождающихся средств на указанные правительством цели.

Экономисты вывели зависимость между величиной налоговых ставок, инвестиционной активностью товаропроизводителей и налоговых доходов государства. Эта зависимость получила название теории Лаффера. В соответствии с этой теорией рост налоговых ставок имеет предел, за которым начинается падение деловой активности, а значит, сокращение доходов бюджета. По мнению западных экономистов, оптимальный размер налогов в сумме составляет 30 %.

Бюджетная политика в западных странах хорошо работала во время второй мировой войны и в первые послевоенные десятилетия (40—60 годы XX века). Она оказалась эффективной в борьбе против сильных экономических спадов. Однако выяснилось, что бороться с инфляцией только одними средствами бюджетной политики очень трудно. Скажем, тратить деньги и сокращать налоги во время спада для правительства оказалось намного легче, чем делать обратное в ходе подъема: нельзя отменить многие начатые государственные программы только потому, что спад уже закончился. Увеличение налогов тоже всегда непопулярно. В итоге дефицит госбюджета становится постоянным, а это способствует инфляции. В 70—80–е годы, когда она стала главной опасностью, бюджетная политика уступила первенство кредитно-денежному регулированию.

Суть ***кредитно-денежного регулирования*** состоит в том, что государство воздействует на денежную массу и процентные ставки, а они в свою очередь — на потребительский и инвестиционный спрос. Строго говоря, денежная политика оказывает воздействие на

величину денежной массы, а кредитная политика — воздействует на уровень процентных ставок. На практике их различить весьма трудно, ибо денежная масса и ставка процента неразрывно друг с другом связаны. Так, при уменьшении процентной ставки количество выданных банками займов возрастает, а это означает рост денежной массы посредством кредитной эмиссии.

Из увеличения же денежной массы следует, что деньги становятся менее редким благом, и цена их использования, т.е. процентная ставка снижается. Поэтому экономисты обычно речь ведут о кредитно-денежной политике как о едином целом.

В этой политике важнейшее значение имеет процентная ставка. Если она очень высока, обращаться за кредитом не выгодно. Поэтому, чтобы увеличить совокупный спрос, правительству хорошо бы снизить ставку процента. Однако это не в его силах: ссуды выдают частные банки, не подчиняющиеся правительству.

Тем не менее, у государственных органов есть возможность воздействовать на данный процесс. Например, изменяя норму обязательных резервов, Национальный (центральный) банк в состоянии уменьшить или увеличить количество денег, которые банки могут дать взаймы. Так, если в стране экономический спад, Национальный (центральный) банк может снизить эту норму, тогда частные смогут увеличить выдачу займов. Предложение займов, значит, и цена их, возрастет, т. е. процентная ставка должна будет уменьшиться, что станет способствовать росту совокупного спроса и оживлению экономики.

Если же, напротив, в стране усиливается инфляция, норма обязательных резервов увеличивается. А чем выше норма обязательных резервов, тем меньше размер кредитной эмиссии. Это будет сдерживать рост массы в обращении, а значит, и способствовать снижению уровня инфляции.

Есть и другие способы воздействия государства на частные банки. Иногда собственных вкладов банку не хватает, чтобы дать взаймы выгодным заемщикам. Тогда банки имеют право взять кредит Национального (центрального) банка, чтобы увеличить свои резервы и предоставить займы клиентам. Но за этот кредит тоже надо платить. Поэтому Национальный (центральный) банк может понизить или повысить процентную ставку по своим займам частным

коммерческим банкам, и таким образом повлиять на величину процента, под который они будут ссужать деньги своим клиентам.

Таким образом, с помощью экономического воздействия на экономическую конъюнктуру проводится либо инфляционная политика — кредит расширяется путем снижения ставки и расширения выпуска государственных облигаций, либо дефляционная — кредит снижается путем повышения ставки и расширения выпуска облигаций. Например, руководство Федеральной резервной системы США (ФРС), которая выполняет функции Центрального банка, с 1994 года в порядке борьбы с инфляцией шесть раз повышало ставку учетного процента ФРС.

В последние десятилетия почти все государства проводят активную антимонопольную политику. В частности, многие страны Западной Европы устанавливают плановые ориентиры эмиссии денежной массы в зависимости от роста национального дохода — 3—5 % в год. Для преодоления инфляции центральные банки намечают сокращение эмиссии денег и повышения учетных ставок.

Для балансирования рынка товаров и услуг национальной промышленности от иностранной конкуренции используются количественные квоты на импорт и экспорт, таможенные пошлины, экспортные субсидии, косвенные налоги и т. д.

Экономические и административные методы взаимосвязаны. Так, любой экономический регулятор несет в себе элементы администрирования, поскольку контролируется той или иной государственной службой. Например, денежная система ощутит влияние ставки межбанковского кредита не раньше, чем будет принято административное решение о ее повышении. В свою очередь, в каждом административном регуляторе есть нечто экономическое в том смысле, что он косвенно сказывается на поведении субъектов хозяйственной системы. Прибегая к прямому контролю над ценами, государство создает для производителей особый экономический режим, вынуждает их пересматривать производственные программы, искать новые источники финансирования капиталовложений и т.д. Приходится приспосабливаться и потребителям — изменять структуру текущего спроса, а также соотношение между его объемом и суммой сбережений.

В то же время экономические и административные методы противоположны. Экономические методы не сужают свободу выбора субъектов, которые сохраняют за собой право на свободное принятие рыночного решения. Когда, допустим, государство использует для регулирования экономики ставку процента по своим долговым обязательствам, владелец денежного дохода видит в этом признак того, что к доступным ему вариантам выгодного размещения сбережений (банковский вклад, покупка ценных бумаг частных корпораций, приобретение недвижимости и т.д.) прибавился еще один. И тут все зависит от умения государства привлечь обладателя сбережений на свою сторону, чтобы достичь целей регулирования.

Напротив, административные приемы существенно ограничивают свободу экономического выбора, а порой сводят ее к нулю. Это случается там, где администрирование выходит за пределы экономически обоснованного подхода. Обоснованные границы обретают черты тотальности, перерождаются в административно-командную систему. Тогда контроль становится всеобъемлющим, охватывая весь хозяйственный процесс — производство и его структуру, издержки, цены, качество продукции, заработную плату, прибыль и ее распределение и т.п.

Вместе с тем административные меры, подавляя индивидуальную экономическую свободу, вполне оправданы, если они используются в тех случаях, когда максимальная свобода одних субъектов оборачивается тяжелыми потерями для других субъектов и рыночного хозяйства в целом. Существуют области, где применение административных методов эффективно и не противоречит рыночному механизму.

Во-первых, жесткий государственный контроль монопольных рынков.

Во-вторых, регулирование внешних эффектов и их последствий для окружающей среды. В этой сфере экономические регуляторы недостаточны и неэффективны, так как если погублено озеро или лес, то никакие финансовые санкции их не воскресят. Необходимы административные меры: консервация части национальных ресурсов, исключающая их коммерческую эксплуатацию, выделение природоохранных зон, в которых недопустимы определенные виды производственной деятельности, прямое запрещение использования экологически вредных технологий.

В-третьих, разработка экологических стандартов, гарантирующих населению экологически безопасную жизнь, национальных стандартов и других, а также контроль за их соблюдением.

В-четвертых, определение и поддержание минимально допустимых параметров благосостояния населения — гарантированного минимума заработной платы, пособий по безработице и т.п.

В-пятых, защита национальных интересов в системе мирового хозяйства, например, лицензирование экспорта или государственный контроль над импортом капитала.

В странах с развитой рыночной экономикой административные методы давно превратились в неотъемлемую часть хозяйственного механизма, и нигде не ставится задача заменить их чем-то другим. Мировая и отечественная практика свидетельствуют о том, что администрирование опасно, когда не имеет экономического обоснования. Напрочь отвергать его — значит неточно представлять себе устройство современной рыночной экономики.

Хотя мировая хозяйственная практика знает немало комбинаций различных методов регулирования, их внутренняя структура, как правило, остается неизменной. Одни методы (как экономические, так и административные) выполняют в экономике роль несущей конструкции, направлены на достижение поставленных целей, а другие выступают в качестве амортизаторов и предназначены для гашения негативных эффектов, неизбежно сопровождающих государственное регулирование рыночной экономики.

Очень важной предпосылкой государственного регулирования экономики является разработка прогнозов. Государственное программирование представляет собой систему научно обоснованных представлений о тех или иных направлениях социально-экономического развития страны.

Возможные временные рамки среднесрочных разработок такого рода составляют от 4 до 7 лет. Это вполне оправданно. С одной стороны, они совпадают с периодами ротации исполнительной власти, разрабатывающей и реализующей программы развития. С другой, это минимальный срок для получения ощутимых конструктивных эффектов управляющих воздействий, если учитывать масштабы и инертность отечественной экономики.

Программа — это комплекс локализованных во времени и пространстве, непротиворечивых конкретных мер в области социальной, структурно-инвестиционной, финансово-кредитной, налоговой, бюджетной, ценовой, внешнеэкономической, аграрной, научно-технической, институциональной политики, ориентированных на достижение как качественно, так и количественно определенных целей социально-экономического развития.

Прогноз — это профессиональный и содержательный научный анализ потенциальных ориентиров и альтернатив развития народного хозяйства, общих направлений решения ключевых социально-экономических проблем, исходя из осмысления текущего состояния и реальностей возможного изменения воспроизводственных процессов в экономике.

Исходным пунктом как программ, так и прогнозов должен служить анализ текущего социально-экономического положения страны. В этом разделе должны содержаться: объективная оценка общеэкономической ситуации, позитивные и негативные тенденции развития, узкие места и точки роста, конструктивные и деструктивные эффекты предшествующих управляющих воздействий и другие аспекты, служащие базой обоснования и выработки конструктивных предложений на перспективу.

Следующим логическим шагом является формулировка целей и задач, намечаемых для решения в рассматриваемой перспективе. Выдвигаемые цели и ориентиры, как качественные, так и количественные, должны иметь четко определенный, предметный характер и демонстрировать состояние ключевых для данного периода социально-экономических параметров в конце рассматриваемого срока.

В настоящее время ключевые задачи экономической политики могут быть сформулированы следующим образом:

— повышение уровня загрузки еще сохранившихся мощностей;

— восстановление необходимых масштабов инвестиционной деятельности;

— формирование ценовых механизмов перераспределения ресурсов накопления между добывающими и перерабатывающими отраслями;

— обеспечение устойчивых высоких темпов экономического роста на базе нового воспроизводственного механизма;

— создание предпосылок для формирования здоровых мотиваций деятельности экономически активного населения путем адекватного роста доходов и условий их реализации, создание высокоразвитого потребительского сектора экономики;

— структурная перестройка экономики, модернизация и расширение экономического потенциала страны;

— выход на мировые рынки обрабатывающей промышленности за счет повышения технического уровня и конкурентоспособности отечественной продукции.

Общие предпосылки реализации конструктивной стратегии развития состоят прежде всего в существенном расширении функций и ответственности государства в регулировании экономических процессов:

— нормализации структуры относительных цен, регулировании цен в отраслях, подстегивающих инфляцию издержек;

— регулирование деятельности естественных монополий;

— ужесточении контроля внешнеэкономической деятельности;

— всесторонней поддержке спроса на продукцию отечественных товаропроизводителей , расширении сферы и объема госзаказа.

Государственное программирование позволяет предвидеть перспективы развития, предоставляет информацию предприятиям, компаниям о намерениях государства, является координирующим звеном для всех других форм регулирования. Программирование придает рынку более целенаправленное развитие. Целевые программы разрабатываются как на долгосрочную, так и на среднесрочную перспективу. Они характеризуются конкретно выраженными конечными результатами; включают в себя полную совокупность заданий, мероприятий и соответствующих ресурсов; отличаются высокой степенью комплексности, имеют определенный период реализации. Определяются также возможные исполнители и сроки реализации отдельных мероприятий и программы в целом.

В настоящее время можно выделить две трактовки программно-целевого подхода. Сторонники первой делают акцент на признаках взаимосвязанности целей и оптимизации затрат времени и ресурсов. Согласно второй, расширительной, версии, программа — это «комплекс локализованных во времени и пространстве, непротиворечивых конкретных мер в области социальной, структурно-инвес-

тиционной, финансово-кредитной, налоговой, бюджетной, ценовой, внешнеэкономической, аграрной, научно-технической, институциональной политики, ориентированных на достижение как качественно, так и количественно определенных целей социально-экономического развития.

Разработка и утверждение целевой программы осуществляются с учетом интересов заказчиков и исполнителей, а также с учетом макроэкономической ситуации и прогнозируемых бюджетных возможностей.

Программа социально-экономического развития Республики Казахстан представляет собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития страны и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. В такой программе, рассчитанной на среднесрочную перспективу, отражаются:

— оценка итогов социально-экономического развития Казахстана за предыдущий период и характеристика состояния экономики;

— концепция программы социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу;

— макроэкономическая политика;

— институциональные преобразования;

— инвестиционная и структурная политика;

— аграрная политика;

— экологическая политика;

— социальная политика;

— региональная экономическая политика;

— внешнеэкономическая политика.

Еще один важный метод государственного регулирования экономикой — планирование. Оно осуществляется путем разработки заданий по целенаправленному воздействию на процесс воспроизводства. Планы представляют собой документы, в которых в форме заданий и показателей отражены основные цели намеченных преобразований по развитию экономики страны. Они могут носить директивный и индикативный характер.

В системе управления и регулирования планирование должно быть представлено как система управления качеством, как государственное регулирование социальными процессами, социально-

экономические оценки эффективности, система экономических и социальных нормативов, балансовые методы, линейное программирование, теория и модели оптимизации, государственное регулирование макропропорций, структуры воспроизводства, цен, а также внешнеэкономических отношений и связей.

В Казахстане долгое время наблюдался застой в теории и практике совершенствования самих принципов построения, обновления, планирования. Основные причины такого положения обусловлены следующим:

— догматизм принципов огосударствления средств производства и всеобщей централизации планового управления народным хозяйством предопределял ощутимый барьер между формами собственности в их взаимодействии. Планирование государственной, колхозно-кооперативной собственности и собственности общественных организаций велось на основе единых директивных принципов;

— ошибочность противопоставления плановых и рыночных отношений в процессах производства, распределения и потребления продукта вела к деформации системы экономических отношений, связей, ценообразования, ослаблению интересов и стимулов в хозяйственной практике;

— политэкономическая формула отрицания или поиска особого характера товарно-денежных отношений при социализме ослабляла ценовую и финансово-денежную системы в обслуживании социально-экономических процессов и не могла получить реального отражения в научном обосновании теории, методологии планирования;

— догматизированный принцип опережающего роста производства над предметами конечного потребления в сочетании с принципом опережающего роста потребностей противодействовали методологической основе научности планирования — сбалансированности всех элементов производства, распределения, потребления;

— валовой подход к оценке динамики развития народного хозяйства акцентировал внимание управляющих структур на количественных, а не качественных показателях укрепления экономики и государства, что означало выбор фондоемкого, материалоемкого, экстенсивного типа развития, недооценивавшего науку, новую

технику и технологию. Этим предопределялось снижение фактора темпов и эффективности развития народного хозяйства, в конечном итоге — потеря реальных возможностей плановой экономики и общественной системы в целом.

В условиях современной рыночной экономики государство не может не планировать собственную деятельность касательно:

— установления и взимания налогов на производство и оборот товаров, доходы и имущество юридических и физических лиц, на использование природных ресурсов;

— осуществления бюджетных расходов на содержание государственного аппарата, закупки продукции для госнужд, помощь отраслям, регионам и иностранным государствам, на поддержку отдельных категорий граждан;

— привлечения, погашения и обслуживания государственных займов;

— приобретения, продажи и использования государственного имущества;

— деятельности государственных предприятий.

Вертикальная интеграция. Западные специалисты так интерпретируют это понятие: вертикальная интеграция — это производство и продажа большинства минеральных ресурсов, таких как нефть, медь, олово, никель и алюминий, обычно контролируемое олигополией из вертикально интегрированных многонациональных корпораций, которые выступают одновременно основными производителями и основными потребителями минеральных ресурсов. Характеризуя это понимание, выделяют несколько принципиальных моментов:

— интеграцию добывающего и обрабатывающего комплексов;

— возникновение олигополий в составе крупнейших ТНК;

— обеспечение конкурентного преимущества в виде гарантированных снабжения и сбыта;

— подрыв высокоинтегрированными странами эффективности национализации «отсталого» в сырьевых, дезинтегрированных государств;

— поддержание во всемирном хозяйстве полярности «сырье — технологии», «экономика сырья — экономика технологий»;

— закрепление неоколониальной зависимости (основа которой — технологическая зависимость, деиндустриализация).

При этом вертикальная интеграция обеспечивает не только корпоративные, но и макроэкономические преимущества. В их числе:

— организационно-экономическое единство добывающего и обрабатывающего секторов экономики, рост степени пропорциональности их работы;

— существенное расширение промежуточного спроса: на средства производства, продукцию инновационного и инвестиционного назначения, научно-исследовательские и технологические разработки;

— снижение инфляционного потенциала экономики;

— оптимизация пропорции между производством конечной и промежуточной продукции;

— сокращение непроизводительных потерь топливно-энергетических и материальных ресурсов;

— развитие технологий с растущим замещением первичных ресурсов вторичными, неэкологических технологий — экологическими;

— регулирование промежуточных цен в зависимости от уровня конечных;

— перенос доходообразования и, соответственно, налогообложения с реализации промежуточной на реализацию продукции и услуг конечного спроса;

— превращение качества продукции в фактор экономии корпоративных и народнохозяйственных издержек;

— расширение границ экономической эффективности высоких технологий и новой техники;

— увеличение макроэкономической конкурентоспособности на основе улучшения качества и сокращения народнохозяйственных издержек конечной продукции;

— продвижение к экономике с «нулевой инфляцией»;

— постепенное становление нового макроэкономического регулятора: нормы общекорпоративного и, далее, народнохозяйственного дохода вместо нормы прибыли;

— удержание экономики в «интервале прогресса», когда цикл полного обновления основных производственных фондов составляет в среднем около 7 лет;

— устойчивость макроэкономической конкурентоспособности.

Исторический опыт свидетельствует, что спектр применяемых форм, инструментов и методов государственного регулирования

экономики постоянно расширяется. В экономической практике наиболее распространенными видами такой упорядоченной деятельности являются прогнозирование и планирование.

Прогнозирование социально-экономической динамики развития национальной экономики. Национальное прогнозирование представляет собой процесс формирования системы научно-обоснованных представлений о направлениях развития национальной экономики. Его содержание связано с определением 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 основе разработки этих прогнозов лежат научные методы познания социально-экономических явлений и использование всей совокупности методов, средств и способов экономической прогностики. Целью национальных прогнозов является:

— создание научных предпосылок, включающих научный анализ тенденций развития экономики;

— вариантное предвидение предстоящего развития, общественного воспроизводства, учитывающего как сложившиеся тенденции, так и намеченные цели;

— оценка возможных последствий принимаемых решений;

— обоснование направлений социально-экономического и научно-технического развития для принятия управленческих решений.

В национальном прогнозировании выделяются прогнозы с различным периодом упреждения — горизонтами будущего:

— оперативные прогнозы, с периодом упреждения 1 месяц, 1 квартал;

— краткосрочные прогнозы, период упреждения 1—3 года;

— среднесрочные прогнозы, период упреждения 5—7 лет;

— долгосрочные прогнозы, период упреждения до 15—20 лет;

— дальнесрочные прогнозы, период упреждения свыше 20 лет.

Под периодом упреждения понимается отрезок времени от момента, для которого имеются последние статистические данные об изучаемом объекте, до момента, к которому относится прогноз.

В зависимости от характера исследуемых объектов выделяются следующие виды прогнозов:

1. Экономические прогнозы, которые исследуют перспективы развития отдельных элементов производительных сил и производственных отношений, как-то: объем и динамика ВВП, уровень инфляции, производительность труда, воспроизводство трудовых ресурсов и основных фондов, объем, состав и эффективность инвестиций, темпы экономического роста и т.д.

2. Прогнозы природных ресурсов, характеризующие вовлечение их в хозяйственный оборот и охватывающие все виды общественного воспроизводства и природную среду: топливо и минеральные ресурсы, ресурсы Мирового океана, некоторые виды энергии, растительный и животный мир, охрану окружающей среды.

3. Научно-технические прогнозы, которые рассматривают достижения НТП, оказывающие влияние на размещение производства, природные факторы. Это: прогнозы а) развития науки и техники; б) фундаментальных и прикладных исследований; в) развития и использования достижений НТП; г) определения последствий НТП.

4. Демографические прогнозы, охватывающие движение народонаселения и воспроизводство трудовых ресурсов, уровень занятости, его квалификационный и профессиональный состав.

5. Прогнозы социального развития, которые включают потребление населением продуктов питания и непродовольственных товаров, розничный товарооборот, развитие отраслей непроизводственной сферы: общее и профессиональное образование, культуру и искусство, здравоохранение, коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание и др.

Национальное прогнозирование охватывает все аспекты и уровни функционирования экономики и основывается на совокупности всех вышеприведенных прогнозов, т.е. носит комплексный характер.

Все прогнозы базируются на информации, которую представляют соответствующие органы исполнительной власти. Основной орган — Агентство РК по статистике и его региональные органы, которые собирают первичную информацию, обобщают и публикуют. Другие министерства несут ответственность за представление в срок информации по сферам их ведения: по денежно-кредитной

сфере — Национальный банк, по исполнению бюджета — Министерство экономики и бюджетного планирования, Министерство финансов, по таможенной статистике — таможенный комитет, по сбору налогов — налоговая служба и т.д.

Разработка национальных прогнозов основывается на следующих методических принципах:

— принцип научной обоснованности означает, что во всех прогнозах учет требований объективных экономических законов должен базироваться на применении научного инструментария, глубоком изучении достижений отечественного и зарубежного опыта формирования прогнозов.

— принцип адекватности прогноза объективным закономерностям характеризует не только процесс выявления и оценку устойчивых тенденций и взаимосвязей в экономике, но предполагает учет вероятностного характера реальных процессов и возможность отклонений.

— принцип целенаправленности предопределяет активный характер прогнозов, поскольку его содержание не сводится только к предвидению, а включает и цели, которые предстоит достигнуть в экономике в будущем.

— принцип альтернативности связан с возможностью развития народно-хозяйственного комплекса и его отдельных звеньев по разным траекториям, при разных взаимосвязях и структурных соотношениях, т.е возникает необходимость построения альтернативных вариантов путей развития хозяйства.

— принцип системности предполагает учет движения отраслей, секторов, сфер и субъектов экономической деятельности в целостности, в совокупности, в единой системе, что позволяет разработать согласованный, непротиворечивый прогноз по каждому направлению, способствующий решению общих целей системы.

Все эти принципы в той или иной мере должны находить отражение при разработке всех видов прогнозов.

В прогнозировании используются следующие общенаучные подходы: исторический и комплексный.

Исторический подход заключается в рассмотрении каждого явления и процесса во взаимосвязи его исторических форм, то есть

исходить из того, что современное состояние исследуемого объекта есть закономерный результат его предшествующего развития, а будущее — закономерный результат его развития в прошлом и настоящем.

Комплексный подход заключается в рассмотрении объекта исследования в его связи и зависимости с другими процессами и явлениями. В его рамках выделяют генетический (исследовательский, поисковый) и нормативный (целевой) подходы. При генетическом подходе конечной целью является определение возможных состояний объекта прогнозирования в перспективе, с учетом сохранения существующих тенденций развития этого объекта. При нормативном подходе принимается в качестве цели определение путей и сроков достижения возможного состояния объекта в будущем.

Особое место в системе государственного регулирования занимает разработка концепции социально-экономического развития страны. Ее основное назначение — определение стратегических целей развития национальной экономики и средств их достижения.

Цели социально-экономического развития страны могут выражаться с помощью совокупности качественных и количественных характеристик — целевых установок (ориентиров), целевых показателей и нормативов.

На основе системы национальных прогнозов и концепции разрабатывается собственно стратегия социально-экономического развития страны или государственный стратегический план, который выступает важнейшим элементом в системе государственного регулирования экономики.

В зависимости от конкретно-исторических обстоятельств, национальных условий и господствующих в обществе экономических концепций во многих странах происходит интенсивная апробация различных методов государственного воздействия на хозяйственные и микрохозяйственные процессы. Одни из этих методов теряли свое первоначальное значение, другие, наоборот, приобретали вес и признание, выходя на передний план. Но каждый играл свою особую роль. По мере значимости и масштабам воздействия на экономику можно выделить такие методы государственного регулирования, как прогнозирование и экономическое программирование.

Для принятия грамотных экономических решений государство нуждается в научно обоснованном прогнозе. Задача такого прогно-

за — дать объективное, достоверное представление о том, что произойдет в экономике при тех или иных условиях. В прогнозировании экономики можно выделить четыре этапа.

1 этап прогноза — так называемый «поисковый» прогноз. Он показывает, каким может быть развитие экономики (или ее отдельной подсистемы) при условии, что характер государственного воздействия на экономические процессы останется неизменным. Другими словами, общество получает ответ на вопрос: что будет, если не принимать никаких мер государственного воздействия?

2 этап — это разработка «нормативного» или «целевого» прогноза в котором государство определяет цель развития экономики страны. Например: достичь определенного уровня потребления материальных благ на душу населения или достичь «критической» массы малых предпринимателей в экономике и т.д. Эти цели становятся своего рода нормативом, от которого начинается вся цепочка расчетов. Поэтому для постановки реальных целей необходимо иметь достоверную информацию, основу для которой дает так называемый «поисковый прогноз». Он определяет параметры будущего развития. «Поисковый» и «нормативный» прогнозы тесно взаимоувязаны.

3 этап — подготовка для правительства конкретных предложений и рекомендаций по использованию тех или иных экономических регуляторов, которые побуждают государство вести хозяйственную деятельность, адекватную его политике. Существуют 3 группы таких экономических регуляторов:

— налоги, налоговые льготы, нормы и порядок начисления амортизации, процент за кредит, таможенные сборы и т.д.;

— финансовые средства государства, бюджетные инвестиции, субсидии, дотации и т.д.;

— законодательно установленные ограничения материально-вещественных потоков: лицензии, квоты, контрактные государственные заказы.

Оперируя экономическими регуляторами, государство стремится максимально приблизить развитие экономики к показателям «нормативного прогноза», но так, чтобы ни в коей мере не блокировать механизм рынка.

4 этап — корректировка «нормативного прогноза» с учетом действия выбранных экономических регуляторов.

Выделение таких этапов в процессе прогнозирования есть первое методологическое требование ко всей работе по составлению прогнозов государствам. Второе методологическое требование к такого рода работе — это составление сценария и вариантов самих прогнозов.

Сценарий прогноза включает в себя комплекс исходных условий: прогноз погодных условий, определяющих урожайность, прогноз общественно-политической, внешнеэкономической, международной ситуаций, прогноз правовых условий и т.д. Вариантов прогноза может быть очень много, нужны прогнозы любого уровня, любой совокупности, развития видов производств, территорий, отраслей и т.д., но следует разумно ограничивать их число, иначе принять решение будет сложно.

Почему пятилетние планы в советской хозяйственной системе оказались, по сути, невыполнимы? Потому, что прогноз отражал не реальность, а принцип «надо». Он не учитывал реальной социально-экономической ситуации в стране, потребностей населения, внутренней и внешней экономической среды, в условиях которой функционировала экономика. В социалистической практике отсутствовало прогнозирование последствий тех или иных решений, принимаемых правительством, что составляет одну из самых сильных сторон современного прогнозирования на Западе.

Наиболее продуктивным в практике прогнозирования рыночной экономики является сведение разных прогнозов в систему, в обобщающий прогноз. Перспективным считается следующий «набор» воздействующих прогнозов:

- прогноз последствий от разных ситуаций в стране и за рубежом;
- прогнозы развития таких сфер экономики, как финансы, денежное обращение, трудовые ресурсы и т.д.;
- социальные и политические прогнозы;
- прогнозы развития конкретных видов производства и отраслей;
- научно-технические прогнозы;
- внешнеэкономические прогнозы;
- экологические прогнозы;
- прогнозы развития отдельных производственно-управленческих и территориальных структур.

В цивилизованной рыночной экономике постоянно происходит периодическое уточнение и доработка составляемых прогнозов, существует система «скользящих» прогнозов, т.е. регулярно пересматриваемых в соответствии с изменениями условий жизни общества.

Наряду с краткосрочными методами воздействия на экономику (прогнозами) современное государство использует и долговременные методы ее регулирования (программы). Во многих европейских странах, в США, Японии и других регионах мира, получил широкое развитие метод экономического программирования в масштабах всей страны. Весьма разнообразные по срокам выполнения и по целям программы опираются на реальные факторы экономической жизни — правительственные и частные инвестиции, бюджетные субсидии — и носят в основном индикативный (рекомендательный) характер. Например, во Франции отработан механизм составления пятилетних планов как системы конкретных показателей по объему производства, динамике национального дохода, модернизации промышленности, торговле, развитию инфраструктуры, сферы научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), подготовке рабочей силы, жилищному строительству. Государство стремится поддержать выполнение этих планов конкретным финансированием, активной структурной политикой.

Структурная политика государства преследует главную цель — обеспечить наиболее высокий уровень экономического роста на данном этапе развития национальной экономики. Сюда входит и стимулирование новой производственной структуры, адекватной НТП, и преодоление социально-экономической отсталости отдельных регионов; повышение эффективности и конкурентной способности национального капитала; активная поддержка мелкого и среднего бизнеса и предпринимательства; наконец, политика приватизации и разгосударствления, антимонопольное законодательство и т.д.

Планирование социально-экономического развития страны. Планирование является одним из действительных методов государственного регулирования экономики.

Планирование в самом общем виде представляет собой процесс подготовки и принятия управленческого решения, основанный на

обработке исходной информации и включающей в себя выбор и научную подготовку целей, определение средств и путей их достижения. Значение планирования состоит в необходимости обеспечить научно-обоснованное руководство развитием экономики страны. А это предполагает знание и использование объективных экономических законов, основных положений и выводов экономической теории, накопленного опыта и хозяйственной практики.

Планирование осуществляется на различных уровнях управления: на макроуровне — макроэкономическое планирование, на уровне регионов — региональное планирование, на уровне предприятия или фирмы — микроэкономическое планирование.

План представляет собой постановку точно определенной цели и предвидение детальных событий исследуемого объекта; в нем устанавливаются пути и средства развития в соответствии с поставленными целями, обосновываются принимаемые управленческие решения. Его главная черта — конкретность показателей, их определенность по времени и количественно.

В планировании выделяют три стороны: социально-экономическую, методологическую и организационную.

Социально-экономическая сторона основана на познании объективных экономических законов и выражает экономические и социальные процессы расширенного воспроизводства, то есть объект планирования.

Методологическая сторона отражает совокупность принципов и методов планирования, то есть инструментарий познания и активного воздействия на социально-экономические процессы.

Организационная сторона отражает структуру планирующих органов и технологию разработки планов, то есть субъект планирования.

План решает следующие задачи:

— определение общественных потребностей;

— выявление возможных для их удовлетворения материальных, финансовых и трудовых ресурсов;

— обоснование наиболее рациональных путей использования ресурсов в соответствии с текущими и перспективными потребностями;

— обеспечение сбалансированного развития между различными сферами экономики и между регионами;

— повышение эффективности использования всех ресурсов для достижения максимально возможных социально-экономических результатов.

По форме проявления и содержанию планирование бывает директивным, индикативным и стратегическим.

Директивное планирование представляет собой процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона, и комплекс мер по обеспечению их выполнения. Директивные планы носят адресный характер, обязательный для всех исполнителей, а должностные лица несут ответственность за их выполнение. В бывшем СССР и ряде социалистических стран они использовались для прямого воздействия центра на все звенья народного хозяйства.

Кроме того, директивные планы отличались чрезмерной детализацией, что делало их трудновыполнимыми.

Индикативное планирование. Существует несколько подходов к определению понятия индикативного планирования, акцентирующие относительно различные его стороны и функции и опирающиеся на опыт разных стран:

1. Индикативное планирование — это макропланирование при самостоятельности предприятий. Подобное понимание близко к трактовкам народнохозяйственного планирования в условиях полного хозрасчета в «позднем» СССР, а также к следующей современной интерпретации: Индикативное планирование — это процесс формирования системы параметров, характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов; индикативное планирование означает, что государство в интересах всей нации, с учетом потребностей регионов, а также субъектов рынка разрабатывает проекты экономического развития всего народного хозяйства (в том числе частного сектора); устанавливает конкретные хозяйственные ориентиры, включая макроэкономические параметры и обеспеченные ресурсами структурные показатели; тем самым, мотивируется заинтересованное участие как предпринимателей всех форм собственности, так и субъектов государства в реализации проектов, важных для общества в целом.

2. Индикативное планирование — ориентирование частных предприятий на выполнение задач, формулируемых государством. Основная функция индикативного планирования — информационно-ориентирующая, по сути выступающая и как мотивационная.

3. Индикативный план содержит обязательные задания для государства и госсектора. Частные предприятия ориентируются на индикативный план, подстраиваясь под планы самого мощного «игрока» в рыночной системе — государства, даже если это для них необязательно. Соответственно государственный план данного периода предлагается трактовать как систему показателей, реализующих централизованное управление и косвенное регулирование различных секторов экономики, прежде всего государственного. Она включает в себя как ориентирующие показатели, имеющие лишь информационное значение для предприятий, отраслей и республик, так и директивные показатели — государственный заказ (важнейшая форма централизованного руководства, содержащая задания по межотраслевым и межреспубликанским поставкам продукции), лимиты, экономические регуляторы, включая цены, налоги, процентные ставки, экономические нормативы).

4. Индикативное планирование — механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. Речь идет о том, что помимо информационного значения такое планирование выполняет координационную роль, т. е. предполагает согласование деятельности «центра», отраслей и предприятий в процессе самостоятельной разработки последними их производственно-хозяйственных программ. Правительство воздействует на экономическое развитие скорее посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия решений и выдачи указаний. В результате обмена планами и информацией между правительством и частными предпринимателями должна выявиться схема экономического роста, включающая те проекты, которые по линии правительственных организаций являются взаимно совместимыми.

Объединяя вышеизложенные подходы, индикативное планирование можно определить как механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, сочетающий ее госрегулирование с рыночным и нерыночным ее саморегулированием, основанный на

разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро- и микроуровне, налоговые и иные меры государственной поддержки хозяйствующих субъектов, участвующих в реализации плана (под негосударственными носителями экономического управления понимаются институты местного самоуправления, управленческие органы корпораций, финансово-промышленных групп и других хозяйствующих единиц, саморегулируемые организации участников рынков и т.д.).

Индикативное планирование — это основной метод воздействия на функционирование рыночной экономики, средство реализации социально-экономической политики государства. Оно обеспечивает решение многих вопросов экономической жизни, осуществление которых только рыночными методами без мер государственного воздействия затруднительно. Индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих такое состояние и развитие экономики, которое соответствовало бы государственной экономической политике. Индикаторами могут быть такие показатели как динамика, структура, эффективность экономики, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни и т. д.

Индикативное планирование является наиболее приемлемой для условий рыночной экономики и широкого распространения во всем мире методом государственного регулирования. Индикативный план не имеет директивного характера, содержит ограниченное число обязательных заданий и носит в значительной мере рекомендательный, направляющий характер.

Стратегическое планирование ориентировано на долгосрочную перспективу и определяет основные направления социально-экономического развития страны. Его суть состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущую роль в реализации которых должно взять на себя государство. Посредством стратегического планирования определяются пути, по которому предстоит идти стране, решается, на каких рынках лучше

действовать, какую технологию осваивать в первую очередь, как обеспечить социальное единство страны, на какие секторы экономики и общественные структуры при этом следует опираться.

Основная цель стратегического планирования — обеспечение достаточного потенциала для успешного развития национальной экономики. Свое отражение стратегическое планирование находит в концепциях общегосударственного развития.

Таким образом, суть макроэкономического планирования состоит не в разработке и доведении многочисленных показателей до исполнителей, а в научной постановке целей предстоящего развития и выработке действенных средств и возможностей для их реального достижения. Оно направлено на увязку всех факторов производства и поддержание макроэкономической сбалансированности натурально-вещественных и финансово-стоимостных потоков, обеспечение рационального и эффективного использования ресурсов.

По периоду действия бывают долгосрочные планы (10 и более лет), среднесрочные (3—5 лет) и текущие (годовые) планы.

Основными методологическими принципами планирования являются следующие:

— принцип научности, который означает, что планы разрабатываются на основе глубокого познания и использования законов и закономерностей экономического развития, с использованием достижений НТП, математики, кибернетики и других наук;

— принцип социальной направленности и приоритета общественных потребностей предполагает, что в планировании следует исходить, прежде всего, из интересов человека и общества;

— принцип повышения эффективности общественного производства предусматривает, чтобы все цели и задачи осуществлялись с наименьшими затратами, то есть максимальной экономией живого и овеществленного труда;

— принцип пропорциональности и сбалансированности означает, что необходимо корректировать рыночный механизм регулирования пропорций с тем, чтобы обеспечить формирование таких пропорций в экономике, чтобы они отвечали интересам всего общества;

— принцип приоритетности означает необходимость выбора приоритетных направлений в развитии экономики, поскольку ресурсы всегда ограничены, а потребности безграничны;

— принцип согласования краткосрочных и долгосрочных целей и задач предполагает сочетание различных плановых документов, их непротиворечивость и однонаправленность.

К основным методам планирования относятся балансовый, нормативный и программно-целевой методы.

Балансовый метод исходит из того, что каждый вид продукции является, с одной стороны, результатом какой-то деятельности, а с другой — ресурсом для потребления. Это означает, что необходимо всегда увязывать потребности с источником их удовлетворения. Выявляются ресурсы и потом увязываются с расчетными потребностями, то есть балансируются. Поскольку совокупные потребности, как правило, выше возможных объемов ресурсов, то в процессе разработки планов происходит ранжирование потребностей — распределение по значимости на первоочередные, менее важные и т. д.

В общей системе экономических балансов выделяются материальные, трудовые и финансовые. Материальные балансы характеризуют наличие и состояние вещественных элементов процесса воспроизводства, трудовые — квалифицированный и численный уровень трудовых ресурсов, финансовые — состояние финансовой системы страны.

Нормативный метод основан на определении и использовании системы норм и нормативов, отражающей достижения НТП. Норма в самом общем виде — это научно-обоснованная мера общественно-необходимых затрат ресурса на изготовление единицы продукта заданного качества. Она не только отражает уровень развития производства, но и активно влияет на него.

Норматив — это поэлементная составляющая нормы, характеризующая степень использования ресурса или его удельного расхода на единицу измерения (продукции, объема, поверхности и т. п.). Экономические нормативы отражают общественные требования к результатам деятельности и характеризуют необходимый уровень использования ресурса на конечный результат.

Комплекс норм и нормативов называется нормативной базой

Программно-целевой метод — это способ формирования системы плановых решений крупных народнохозяйственных проблем. Его сущность состоит в отборе основных целей социального, эко-

номического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами. Целевая комплексная программа (ЦКП) — документ, в котором отражается цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социальных и других заданий, направленных на реализацию народнохозяйственных проблем м увязанных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления.

В любой Программе должны предусматриваться:

— конечная цель;

— комплекс ресурсов, необходимых для достижения конечной цели;

— этапы и сроки реализации Программы;

— головная организация;

— исполнитель и состав других исполнителей;

— механизм производственно-хозяйственных связей;

— система ответственности и стимулирования.

Программы классифицируются по государственному статусу (национальные, межгосударственные); по функциональной ориентации (социальные, экологические, инновационные, научно-технические); по срокам реализации (краткосрочные — до 2 лет, среднесрочные — 3—5 лет, долгосрочные — свыше 5 лет).

ГЛАВА IV. Государство и экономика

4.1. Государство и принципы рыночной экономики
4.2. Соотношение государства и экономики в исторически разных социальных системах
4.3. Государство в рыночной экономике: микроэкономический аспект

4.1. Государство и принципы рыночной экономики

Инфляционные скачки цен, бюджетный дефицит, денежная волна и ее оттоки, расстройство складывавшейся десятилетиями системы поставок, денежные реформы — все эти противоречия и перекосы требуют перемены точки зрения на рынок, новых подходов к механизму его регулирования, выработки и последовательной реализации системы экстренных (но базирующихся на надежном научном фундаменте и рассчитанных на длительный период) мер по формированию современного рынка, выработки эффективного механизма его регулирования.

История экономической науки пронизана дискуссией о роли государства в экономике. Одна точка зрения состоит в том, что государство в силу своей огромности, неразворотливости и неизбежного бюрократизма не способно решать экономические проблемы лучше, чем сами участники рынка, а потому его вмешательство в дела изготовителей и потребителей следует свести к минимуму. Другая группа ученых утверждает, что современная экономика стала настолько сложной, а нации сталкиваются со столь сложными проблемами, что без объединения усилий всех граждан под эгидой государства просто не обойтись. В итоге этих многовековых дискуссий стала преобладающей точка зрения, состоящая в том, что государство должно вмешиваться в экономику лишь тогда, когда собственно рыночные механизмы срабатывают плохо или не работают на пользу общества вообще.

Если сгруппировать экономические задачи, решаемые сегодня большинством государств мира, то их можно свести к следующим:

1) перераспределение доходов граждан и хозяйственных организаций;

2) перераспределение ресурсов страны в интересах общества в целом;

3) организация производства общественных товаров и услуг.

Справляться с этими задачами правительству помогает большой набор различных экономических механизмов.

В Конституции Республики Казахстан нет термина «рыночная экономика», но содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики. Тем самым кардинально меняется соотношение государства и экономики: из организации, которая непосредственно управляла народным хозяйством, государство превращается только в регулятора экономических отношений. Но это принципиально уже другая роль, она исключает административно-командные функции государственного аппарата и признает свободу экономической деятельности людей и их объединений. Государство теперь не вправе устанавливать плановые задания, диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством и т.д.

Экономическая роль государства обрисована в Конституции Казахстана весьма лаконично и, в сущности, только косвенно. Но в большинстве конституций мира нет даже такого объема экономических обязанностей государства, чем подчеркивается самостоятельность экономики и ее саморегуляция. Они не исключают государственного сектора в экономике и немалых возможностей для административного вмешательства в экономическую жизнь. Тем самым открывается широкий спектр экономической политики, которая может существенно отличаться при разных правительствах. Если учесть, что современная казахстанская экономика по существу складывается как смешанная, т.е. государственно-частная, то можно считать, что эта модель имеет достаточную конституционную основу.

Конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики, состоят в следующем:

• единство экономического пространства;
• свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
• поддержка конкуренции;

Единство экономического пространства не относится к числу ясных правовых понятий, очевидно только, что оно выражает стремление народа видеть территорию страны как своеобразный общий рынок с едиными правилами.

Поддержка государством конкуренции — лучший способ содействия рыночной экономике. Конкуренция — самый надежный механизм координации индивидуальных действий без принуждения и вмешательства со стороны властей. Она тем эффективнее, чем меньше этого вмешательства и разного рода монополизма, особенно государственного. Конкуренция помогает выявить весь потенциал человеческой энергии и инициативы, на первый взгляд кажется, что она оттесняет государство от экономики, но на самом деле — требует от него поддержки и внимания, ибо ей постоянно угрожает монополизация. С помощью конкуренции решаются проблемы инвестиций и экономического роста. Крупнейший западный экономист Ф. А. Хайек справедливо отмечал, что кроме распределения продуктов с помощью рыночной конкуренции, мы не знаем никакого иного способа информировать индивидов о том, куда каждый из них должен направить свои усилия, чтобы его вклад в создание совокупного продукта оказался максимальным. Конкуренция, следовательно, есть самый надежный механизм рыночной экономики, увязывающий производство и человека в единую систему саморазвивающейся экономики.

Поддержка конкуренции осуществляется всей экономической политикой государства. Это прежде всего ликвидация государственного монополизма, разгосударствление, приватизация и акционирование предприятий, специальные антимонопольные меры, стимулирование инвестиционной активности. Такой политикой обеспечивается улучшение качества и разнообразие товаров, предотвращение дороговизны, а следовательно, повышение жизненного уровня населения и качества жизни. Конкуренция делает то, что никогда не в состоянии сделать централизованное планирование и командные методы управления. Конституционный строй, обязывающий поддерживать ее,— наилучший союзник экономического прогресса.

Свобода экономической деятельности — другой основополагающий принцип рыночной экономики. В сочетании с правом частной собственности это главный антипод тоталитарной государственной экономики с ее плановой и административно-командной системами. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться с продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они в праве свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Индивидуальное обогащение от такой деятельности, если она не противоправна, не только не враждебно интересам общества, но как раз служит этим интересам. Поэтому граждане вправе требовать от государства защиты от непомерного налогообложения, коррупции государственных чиновников, рэкета и организованной преступности. Чем реальнее и прочнее гарантии в этой области, тем выше темпы экономического развития и жизненный уровень народа.

В то же время свобода экономической деятельности требует от государства особенного внимания, ибо злоупотребление ею чревато социальным взрывом. Государство должно не просто гарантировать эту свободу, но и регулировать ее использование, придавая экономике социальную ориентацию. Свобода предпринимателя, например, не должна порождать произвол в создании условий труда для работников, нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Таким образом, провозглашение свободы экономической деятельности не только не исключает, но и предполагает детальное и систематическое государственное регулирование экономических взаимоотношений.

4.2. Соотношение государства и экономики в исторически разных социальных системах

Вопрос о соотношении государства и экономики практически существовал всегда, с тех пор как появилось первое государство и будет существовать до тех пор, пока будет существовать государство. Это один из «вечных» вопросов, который каждый раз по-новому встает перед каждой новой государственной организацией как на начальных стадиях ее возникновения и становления, так и на последующих этапах ее развития.

Естественно, он по-разному встает и перед каждым типом государства. Совершенно по-разному он решается применительно, скажем, к рабовладельческому и феодальному государству. При этом дело заключается не только и даже не столько в разном уровне развития экономики, сколько в ее разном типе и характере. Экономика, существовавшая наряду с рабовладельческим государством и соотносившаяся с ним, с неизбежностью предполагала наличие полностью бесправной и полностью зависимой от государства огромной массы людей-рабов. Экономика же феодального общества и государства ориентировалась на полубесправный крепостной труд.

Решение проблем соотношения государства и экономики может осуществляться на двух разных уровнях и рассматриваться в двух планах: общетеоретическом и прикладном, практическом.

Рассмотрение проблем соотношения государства и экономики на общетеоретическом уровне означает выявление общих закономерностей их развития, взаимосвязи и взаимодействия, независимо от их типов и характеров; выявление и изучение свойственных им на разных этапах истории тенденций эволюции; решение традиционного вопроса о приоритетности, а точнее — первичности и вторичности государства и экономики по отношению друг к другу.

В отечественной и зарубежной научной литературе вопрос о соотношении государства и экономики на общетеоретическом уровне решался и решается далеко не одинаково. В одних случаях первенство отдается экономике перед государством и политикой. В других, наоборот,— государству и политике перед экономикой. В третьих же случаях в отношениях между государством и экономикой усматривается некий паритет. Считается, что государство способно оказывать на экономику такое же воздействие, как и экономика на государство.

Разумеется, можно и нужно спорить с теми положениями теории первенства экономики над государством и политикой, которые абсолютизируют экономический фактор, пытаются объяснить все происходящие в обществе явления и события лишь экономическими причинами, отождествляют «социальное» с «экономическим» и прочее. Но нельзя оспаривать то, что было многократно подтверждено самой жизнью, многовековой историей развития человеческого общества и в этом смысле стало очевидным. А именно — что

экономическое развитие в конечном счете, в общем и целом, определяет собой основные тенденции и направления политического, идеологического, духовного развития общества, а не наоборот.

Рабский труд обуславливает возникновение рабовладельческого государства, труд крепостных крестьян и ремесленников — возникновение феодального государства, наемный труд рабочих — капиталистического государства. Именно так совершается экономическое и государственное развитие, а не наоборот.

Проблема соотношения государства и экономики может и должна рассматриваться не только в общетеоретическом, но и в сугубо прикладном, практическом плане применительно к выяснению и решению какого-либо конкретного вопроса, достижению конкретной цели, определению характера взаимоотношений того или иного конкретного государства с соответствующей ему конкретной экономикой.

Рассмотрение данной проблематики в прикладном, практическом, так же как и в общетеоретическом плане — задача весьма сложная и многоаспектная. Решению ее посвящена огромная научная и популярная литература. Однако тема по-прежнему остается актуальной. Причин для этого существует много. Главные из них применительно, например, к современному казахстанскому государству, праву и экономике – обобщение и использование зарубежного и отечественного опыта для определения оптимальных путей и форм их взаимодействия.

Исходными посылками при этом, так же как и при рассмотрении проблем соотношения государства и экономики в исторически различных социальных системах являются следующие:

1. Государство и экономика — это сложные, многогранные явления, охватывающие, соответственно, не только сферу политической и материальной жизни общества, но и оказывающие огромное влияние на все другие его сферы. Бытующее в отечественной и зарубежной специальной литературе мнение о том, что государство — это «чисто» надстроечное, а экономика — «чисто» базисное явление, в данном случае не «срабатывает». Исторический опыт показывает, что государство в любой общественной формации является одновременно субъектом самых разнообразных — экономических,

политических, социальных, идеологических и иных отношений, и в этом смысле оно — не только надстроечное или уже — политическое, но и экономическое, идеологическое и иное явление. Экономика, оказывает влияние на другие сферы общества, выступает как многогранное явление. И так — во всех без исключения странах.

В практическом плане это означает, что соотношение государства и экономики следует прослеживать не только в сфере политики и экономики, но и в других сферах жизни общества.

2. При рассмотрении соотношения государства и экономики следует обратить внимание, прежде всего, на факторы, обусловливающие характер этого соотношения в различных исторических условиях, и на пределы взаимного влияния государства на экономику и экономики на государство. В условиях существования различных социальных систем они далеко не одинаковы.

В практическом плане это означает, что более эффективным и оправданным для использования накопленного опыта в современном Казахстане было бы изучение характера соотношения государства и экономики не вообще, а применительно к конкретной исторической эпохе и стране, к строго определенной социальной системе. Особенное значение при этом имеет опыт США, Великобритании, Франции, Японии и других высокоразвитых в промышленном отношении стран.

3. Соотношение государства и экономики в любой стране и социально-политической системе — это не пассивный, а весьма активный процесс. Это — двусторонний процесс их взаимосвязи и взаимодействия, где каждая из сторон в зависимости от сложившихся обстоятельств может играть определяющую или определяемую роль. Однако ведущее значение в конечном счете принадлежит экономике.

4. При анализе проблем соотношения государства и экономики в исторически разных социальных системах в практическом плане (для решения аналогичных проблем применительно к современному Казахстану) более целесообразным представляется идти не по традиционному пути, предполагающему изучение государства и экономики от рабовладельческого государства и права вплоть до наших дней, а по иному пути. А именно — по пути их классификации и исследования в зависимости от степени развития в стране рыночной структуры.

В соответствии с данным критерием исключительно в практических целях — целях исследования рыночных отношений и характера взаимосвязи и взаимодействия государства и экономики в исторически разных социальных системах последние весьма условно можно подразделить на следующие три группы:

а) системы, в которых полностью или почти полностью отсутствуют рыночные элементы;

б) системы с зарождающимися рыночными отношениями, идущие по пути установления рыночных институтов;

в) системы с высокоразвитой рыночной экономикой.

Для каждой из выделенных групп социальных систем характерны свои специфические взаимоотношения между государством и экономикой, свои формы и методы взаимодействия, свои принципы взаимосвязи, пределы влияния друг на друга. Теоретически и практически это свойственно для любой имевшей место в истории развития человечества, для ныне существующих и только зарождающихся систем.

Исторический опыт Казахстана и других стран со всей очевидностью свидетельствуют о том, что в мире нет общей модели, некоего шаблона или образца во взаимоотношениях государства и экономики, пригодных для всех без исключения социальных систем. Есть лишь общие закономерности, исторические тенденции и общие принципы развития характера взаимосвязи и взаимодействия государства и экономики.

Что же касается конкретных типов взаимоотношений государства и экономики, то они складываются или в рамках каждой отдельно взятой социальной системы или же в пределах выше названных групп социальных систем.

Характерными особенностями взаимоотношений, возникающих между государством и экономикой, в пределах первой группы социальных систем, в которых отсутствуют традиционные рыночные отношения, являются следующие.

Во-первых, несомненное доминирование государственной собственности перед всеми формами собственности. Конституция бывшего СССР, например, как и соответствующие конституции бывших союзных республик, рассматривая государственную собственность как «общее достояние всего советского народа», достаточно четко

определяла, что эта форма собственности является «основной формой социалистической собственности». В этой же статье закреплялось положение, в соответствии с которым «в исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса», а также провозглашалось, что государству принадлежат основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий, основной городской жилищный фонд, также «другое имущество, необходимое для осуществления иных задач государства».

Аналогичные положения, законодательно закрепляющие доминирующую роль государства и государственной собственности перед иными формами собственности, содержатся в конституциях и некоторых других стран. В частности, в конституции КНР констатируется, что государственный сектор экономики — «сектор хозяйства, основанный на социалистической народной собственности» является «руководящей силой в народном хозяйстве» и что «государство гарантирует укрепление и развитие государственного сектора экономики».

В Основном законе Китая, так же как и в Конституции СССР признавались различные формы и негосударственной собственности. Однако им неизменно отводилась подчиненная роль. Доминирующая роль государственной собственности как одна из важнейших особенностей характера взаимоотношений государства и экономики в «нерыночных» социальных системах предопределяет собой и все другие его особенности.

Во-вторых, важной особенностью отношений государства и экономики, существующих в пределах рассматриваемой группы социальных систем, является их жесткая «привязанность» друг к другу отсутствие гибкости и, как следствие, долговременной стратегической устойчивости и эффективности.

Жесткая связь и «привязанность» государства и экономики друг к другу имеют позитивное значение лишь в чрезвычайных ситуациях (война, катастрофа в национальном масштабе и пр.), когда требуется в кратчайшее время максимальная концентрация всех имеющихся в стране ресурсов, политических, экономических, духовных

сил. В условиях же обычной, повседневной жизни на современном этапе развития общества такая жесткая связь чревата утратой динамизма, инициативы и эффективности в развитии государства и экономики. Она предопределяет в перспективе неизбежность возникновения застойных тенденций, а также «перелив» кризисных явлений из государственной сферы в экономическую, и наоборот.

В-третьих, к числу особенностей, характерных для взаимоотношений государства и экономики, существующих в рамках «нерыночных» социальных систем, следует отнести также чрезмерную централизацию экономических рычагов в руках государства, а точнее — правительства, сосредоточение всего механизма управления экономикой в центральных правительственных структурах. Как следствие всего этого — неизбежное разбухание аппарата управления экономикой, рост бюрократизма, необоснованный рост затрат на содержание многочисленной армии чиновничества и падение профессионализма. Данные негативные явления особенно четко проявляются и развиваются в больших по территории, населению и народнохозяйственным комплексам странах.

В-четвертых, весьма характерным для взаимоотношений государства и экономики рассматриваемых социальных систем является строго плановый характер экономики в масштабе страны и на локальном уровне, а также детально-жесткая регламентация их на всех уровнях. Следует отметить при этом, что план приобретает нормативно-правовой характер, а последствиям его соблюдения, или наоборот, нарушения, придается юридическое значение.

В-пятых, отношения между государством и другими субъектами экономических связей строятся не на партнерской основе, а на основе прямого указания — подчинения. Над так называемыми либеральными методами управления экономикой преобладают авторитарные методы. Взаимоотношения между государственными органами и экономическими структурами регулируются в первую очередь, соответственно, не с помощью норм гражданского или коммерческого, а административного и иных ему подобных по характеру отраслей права.

Помимо названных особенностей, свойственных взаимоотношениям государства и экономики в условиях «нерыночных» государственных систем, есть другие не менее важные особенности. Они

свидетельствуют о полном административно-командном подчинении экономических структур государственным структурам, об отсутствии у них значимой для их нормального существования и развития относительной самостоятельности и автономности.

Несколько иная картина просматривается во взаимоотношениях государства и экономики, существующих в пределах переходных от нерыночных к рыночным социальных систем. Типичные примеры — современный Казахстан, некоторые другие государства СНГ, называвшие себя до недавнего времени социалистическими республиками, и страны Восточной Европы.

Наиболее существенными чертами и особенностями этих систем являются:

а) постепенное изменение характера взаимоотношений государственных органов и экономических структур в сторону партнерских;

б) утрата монополии государства и государственной собственности над экономикой и иными формами собственности;

в) изменения методов государственного воздействия на экономические отношения;

г) постепенное вытеснение административных методов руководства и рычагов воздействия на экономику финансовыми и им подобными средствами;

д) резкий отход правительственных структур от плановости в развитии экономики и неизбежное возникновение при этом неупорядоченности и даже хаотичности;

е) последовательная переориентация экономических и государственных структур с общенациональных приоритетов на свои собственные финансовые и иные интересы, на прибыль как основной движущий фактор в их становящихся партнерских отношениях;

ж) усиление роли налогов и финансовой полиции как государственного средства финансового воздействия государственных структур на общество и на экономические структуры;

з) быстрое возрастание финансового, гражданского, коммерческого налогового, банковского и иных, непосредственно связанных с развитием экономики, отраслей права в общей системе права.

Несмотря на то что в переходный период экономическая сфера деятельности государства постепенно сужается, в целом его роль в регулировании данного процесса не должна снижаться. Государс-

тво не может и не должно отказываться от регулярных средств воздействия на экономику, от управления процессом перехода от нерыночных к рыночным отношениям.

Основные направления экономической деятельности государства в данный период с неизбежностью должны сводиться к следующему: выработке общей, в масштабе всей страны, внутренней и внешней экономической политики; правовому обеспечению возникающих рыночных отношений; определению круга и правового статуса субъектов экономических отношений; выработки социальной политики и действенных средств защиты экономических и иных интересов населения; запрещению и пресечению нарушающих закон средств ведения хозяйства и коммерции; созданию наиболее благоприятных условий для развития отечественного производства, защиты его от недобросовестной конкуренции и протекции его от вытеснения более развитым зарубежным капиталом; регламентация порядка разрешения возникающих в сфере экономики споров и установление юридической ответственности за нарушение законодательства.

Характерные особенности взаимоотношений государства и экономики в условиях существования исторически сложившейся третьей группы рыночных социальных систем заключается в следующем:

а) установлении преимущественно партнерских отношений между государственными и рыночными структурами;

б) минимальном вмешательстве государства в экономику, уровень которого для каждой страны является, как правило, различным;

в) органичном сочетании административно-правовых с финансовыми и иными «либеральными» средствами воздействия государства на экономические отношения;

г) сосредоточении в руках государства лишь минимальных, объективно необходимых для его нормального существования и функционирования материальных средств;

д) полном сосредоточении в руках государства финансовой и налоговой систем;

е) доминирование частной собственности над государственной и всеми другими формами собственности.

4.3. Государство в рыночной экономике: микроэкономический аспект

Экономика современных развитых стран имеет смешанный характер. Тем более многоукладна переходная экономика, трансформирующаяся от централизованной плановой модели хозяйства к рыночной. Наряду с рыночными формами в его структуре значительное место занимает государственный сектор, сохранившийся от командной экономики, еще полностью не перестроенной в соответствии с требованиями рынка. Значительную роль в переходной экономике играют монополии, как собственно государственные, так и приватизированные фирмы, унаследовавшие от прежней системы возможность реальной экономической власти и не потерявшие ее в новом рыночном окружении.

В каких сферах национального хозяйства и в каких формах и масштабах оправдано государственное вмешательство в экономический процесс в переходной экономике?

Государство нужно там и тогда, где и когда рыночный механизм дает осечку.

Государство всегда создает общий климат функционирования экономики, в любой хозяйственной системе определяя «правила игры» экономических агентов. Для рыночного, правового общества чрезвычайное значение имеет юридическое оформление экономических прав и обязанностей хозяйствующих субъектов. В этом отношении государству принадлежит определяющая роль как юридического гаранта и арбитра отношений между участниками экономических сделок. Между тем правовая база переходной экономики, доставшаяся в наследство от командной экономики и ориентированная на директивное, централизованное руководство хозяйством, не соответствует новой рыночной модели экономики. Необходимо не просто ее приспособление к новым условиям и даже не существенная корректировка. Недостаточно только поддержание государством «правил игры», отвечающих новым рыночным условиям. Правовая база рынка во многом должна быть создана заново. Необходимо институциональное обеспечение соблюдения этих правил.

Помимо политически-правового подкрепления хозяйственных отношений на государство ложатся определенные собственно экономические функции.

Государственное участие в экономической жизни обусловлено существованием несостоятельностей, свойственных рынку. Оно порождено несовершенствами рыночного механизма, предопределяющими его неспособность успешно справляться со всеми проблемами социально-экономического развития. В переходной экономике роль государства, кроме того, объективно должна быть выше, поскольку сам рыночный механизм еще не полностью сформировался и отработан.

Какие несостоятельности свойственны рыночной экономике?

1. Рынок достаточно успешно выполняет свои функции при условии, что его механизм не встречает препятствий, искажающих его работу.

Там, где существует монополистическая власть, механизм цен не может обеспечить эффективное использование располагаемых обществом ресурсов. Монополия нарушает рыночную конкуренцию, делая ее в ряде случаев несостоятельной.

Монополия не только препятствует эффективному использованию имеющихся факторов производства, но и порождает социальные проблемы. В переходной экономике монополия препятствует формированию рыночных отношений, хотя и одевается в их одежку.

2. Принятие агентами рыночных отношений рациональных, оптимальных решений предполагает доступ каждого из них к полной и неискаженной информации. В противном случае рыночный механизм также не в силах обеспечить эффективное функционирование экономики. Несовершенство информации — вторая несостоятельность рынка.

3. Рыночный механизм срабатывает только там, где имеются условия для его существования. На практике даже в развитой рыночной экономике имеются ниши, неблагоприятные для существования рынка. Неполнота рынков — его третья несостоятельность.

4. Экономическая деятельность людей может порождать внешние эффекты, не улавливаемые рыночным механизмом, и, следовательно, такие виды деятельности отчасти ускользают от воздействия его корректирующей «невидимой руки». С внешними эффектами связана четвертая несостоятельность рынка.

5. Рынок в чистом виде в принципе способен обеспечить экономическую эффективность, однако даже в условиях совершенной

конкуренции он лишен механизма, обеспечивающего поддержание равенства, отвечающего представлениям общества о социальной справедливости.

Все эти рыночные несостоятельности, свидетельствующие о несовершенстве рынка, в той или иной форме требуют от государства либо регулирования экономических процессов, либо непосредственного участия в них в качестве одного из агентов рыночных отношений.

Основным институтом политической структуры общества является государство. Во все времена государство оказывало значительное влияние на развитие общества

Первоначально, в условиях господства свободного рынка, государство практически не вмешивалось в экономику, ограничиваясь правовым регулированием некоторых сторон хозяйственной деятельности, прежде всего внешнеэкономической, и выполняло роль «ночного сторожа».

К концу XIX века, однако, по мере развития процессов акционирования, монополизации производства и становления несовершенно конкурентного рынка разрастаются инфляционные процессы, безработица, углубляются кризисы перепроизводства. Рынок оказывается не в состоянии преодолеть действие этих факторов и их разрушительные последствия. После кризиса мировой капиталистической системы 1929—1933 гг. государство начинает активно вмешиваться в экономическую жизнь.

К основным функциям государства в современной рыночной экономике относятся:

1) создание правовой основы функционирования рыночного механизма;

2) организация денежного обращения;

3) поддержание конкурентных начал в экономике, демонополизация производства;

4) управление нерыночным сектором хозяйства (оборона, охрана правопорядка, здравоохранение, образование, фундаментальная наука и т.д.);

5) стабилизация экономики, то есть преодоление кризисных явлений, безработицы и инфляции;

6) обеспечение социальной защиты и социальной гарантии членам общества.

Воздействие государства на рыночный механизм обеспечивается двумя основными формами: прямого и косвенного регулирования. Прямое регулирование осуществляется с преобладанием административных методов, косвенное — экономических. При этом приоритет в рыночной экономике принадлежит косвенным методам воздействия, не разрушающим систему рыночных отношений и не противоречащим им.

Прямое регулирование рынка проявляется, прежде всего, в законодательной деятельности государства, а также в расширении государственных заказов, государственных закупок и развития госсектора в экономике.

Косвенное регулирование рынка осуществляется с помощью методов налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики.

Политика стабилизации направлена на сглаживание циклических колебаний. В фазе кризиса все мероприятия государства должны быть направлены на стимулирование деловой активности, а в фазе подъема — на ее сдерживание. В области налогово-бюджетной политики это означает: увеличение государственных расходов, снижение ставок налогов, предоставление налоговых льгот на новые инвестиции в фазе кризиса и обратные мероприятия в условиях экономического подъема.

Инструменты кредитно-денежной политики: уровень процентных ставок по ссудам, размеры кредитных ресурсов банков. В период экономического кризиса проводится политика «дешевых денег», когда снижаются процентные ставки и увеличиваются кредитные ресурсы банков. В период экономического роста, наоборот, проводится политика «дорогих денег»: повышается уровень процентных ставок, сокращаются кредитные ресурсы.

ГЛАВА V. Промышленная политика и государственное регулирование промышленности

5.1. Роль промышленности в национальной экономике и необходимость формирования эффективной промышленной политики
5.2. Принципы, цели и основные задачи промышленной политики
5.3. Общие и селективные экономические меры поддержки промышленности республики Казахстан
5.4. Социальная политика государства

5.1. Роль промышленности в национальной экономике и необходимость формирования эффективной промышленной политики

Экономическое положение любой страны во многом зависит от уровня развития ее промышленности. Именно состояние и динамика развития промышленного комплекса страны определяют возможности успешного решения стратегических и тактических задач по укреплению экономической независимости, национальной безопасности, по обеспечению достойного уровня жизни населения, экономического оздоровления среды обитания, по интеграции в мировую экономику на равноправных и взаимовыгодных условиях.

Промышленное производство объективно является основным источником создания ВВП, всей товарной массы для внутреннего потребления и экспорта. В создании ВВП доля промышленности в стабильно развивающейся экономике составляет около 40 %. В экономике бывшего СССР в начале 90-х годов она составляла около 60 %. На промышленных предприятиях в период стабильного развития экономики занято около 40 % трудоспособного населения.

Более того, ведущая роль промышленности как важнейшей отрасли экономики определяется еще и тем, что именно она выступает

решающим фактором индустриализации всех остальных отраслей и сфер общественного производства, определяет их технико-технологический уровень, состояние научно-технической базы и внутриотраслевых и межотраслевых комплексов. Этим самым промышленность активно воздействует на объем производства в этих сферах, определяет степень их участия в национальном ВВП, в формировании государственного бюджета, в уровне занятости рабочей силы и, в конечном счете, формирует уровень и качество жизни населения. Поэтому главная задача государства состоит в сохранении, развитии и оказании поддержки отечественной промышленности. Исходя из той роли, которую она играет в экономической жизни нации, в государственной экономической политике развитие промышленности должно быть приоритетом номер один.

Действительно, национальная промышленность должна обеспечивать, во-первых, основные внутренние потребности в разнообразных товарах и услугах, во-вторых, успешно конкурировать с импортом, а в-третьих, поставлять конкурентоспособную продукцию на экспорт. Для этого необходимо проводить тщательный анализ спроса и предложения товаров, который в большей степени отражает рыночную конкуренцию и способствует формированию эффективных направлений развития промышленности, соответствующих будущему спросу. Рыночные факторы служат ориентиром развития промышленности, поэтому при определении будущей структуры промышленности необходимо учитывать влияние следующих факторов:

— потребности товарных рынков в товарах и услугах;

— возможность выхода на мировые рынки с конкурентоспособными товарами;

— сложившаяся технологическая специализация промышленности;

— инвестиционные возможности предприятий, государства, коммерческих структур в развитие промышленности для производства конкурентоспособной продукции.

Конечные результаты функционирования промышленности проявляются в сфере рыночного товарообмена и реализации, решения производственных, воспроизводственных и социальных задач государства.

Поэтому экономическая политика в области промышленности должна строиться таким образом, чтобы обеспечить повышение эффективности промышленного комплекса, заключающейся в увеличении реализации промышленных товаров на внутреннем и внешнем рынках. А это, в свою очередь, зависит от структуры производимых товаров и может быть достигнута только на основе установления эффективной товарной специализации промышленности, соответствующей потребностям рынка и созданной технологической базе.

В Республике Казахстан за годы экономического кризиса пострадала именно промышленность. За период 1990—1997 г. спад промышленного производства составил более 50 %. Особенно значительным спад был в машиностроении и металлообработке — 79 %, в промышленности строительных материалов — 91,3 %, химической промышленности — 88 %, легкой промышленности — 84 %. Спад наблюдался практически во всех отраслях экономики за исключением одной отрасли — нефтедобывающей промышленности, где наблюдался практический рост в сравнении с 1990 г.— 4,8 %. Динамика развития промышленности за последние годы характеризуется следующими данными: 1998 г.— 2,4 %, подъем 15,5 %, и доля промышленности в ВВП составила 31,9 %, по сравнению с 1997 г. выросла на 10,5 %. Несмотря на незначительный рост в последние годы, направление развития промышленности по отдельным отраслям не вполне отвечает долговременным интересам нации, поскольку продолжает усиливаться сырьевая ориентация ее структуры, обусловленная потребностями экспорта, а отрасли, работающие на внутренний рынок попрежнему находятся в состоянии спада. Кроме того, наблюдаются перекосы в развитии промышленности по регионам в некоторых из них углубляющаяся сырьевая специализация обострила ряд социально-экономических противоречий и усилила их отставание в сравнении со среднереспубликанскими показателями в уровне и качестве жизни их населения. Поэтому необходимы продуманные и обоснованные государственные меры по поддержке и стимулированию развития промышленности, в особенности, по формированию рациональной ее структуры. Необходимо также учитывать и сложившиеся экономические отношения в промышленности, перспективные интересы страны и участие в международном разделении труда.

5.2. Принципы, цели и основные задачи промышленной политики

Сущность промышленной политики заключается в целенаправленных действиях государства и его управленческих органов по реформированию промышленности, созданию благоприятного режима и условий для стабильной работы и оптимизации ее отраслевой структуры с целью производства конкурентоспособной продукции и интеграция ее в мировую экономику с учетом национальных интересов страны.

Промышленная политика определяет развитие производств, находящихся в государственном секторе, рамки их самостоятельности, а также способствует развитию основных секторов промышленности, находящихся в иных формах собственности, в направлении, отражающем долговременные интересы национальной экономики. Это возможно осуществлять путем различных финансово-экономических, законодательно-правовых и организационных форм государственного регулирования.

Мировая практика выработала определенные принципы промышленной политики. К ним относятся:

— нацеленность на достижение качественных изменений национальной экономики;

— ориентация на мировые критерии промышленного производства;

— определение приоритетных отраслей и сфер промышленного производства;

— рентабельность и массовость спроса на производимую промышленную продукцию;

— взаимоувязка всех составляющих элементов промышленной политики;

— взаимоувязка с внешнеэкономической деятельностью;

— опора на имеющийся промышленный потенциал;

— четкое разделение функций реализации промышленной политики между ветвями власти, ведомствами, предприятиями.

В условиях Казахстана перестройка промышленности — это долгосрочный и поэтапный процесс. Поэтому при формировании промышленной политике необходимо учитывать сложившиеся условия: специализацию страны и ее регионов, сложившуюся отрас-

левую структуру промышленности, его технико-технологический уклад, хозяйственные связи, типы и размеры промышленных предприятий и т. д. Эти условия объективно предполагают длительность процесса преобразования промышленности. Поэтому цель промышленной политики можно подразделить на стратегические, среднесрочные и текущие.

Стратегической целью промышленной политики является преодоление аграрно-сырьевой специализации республики Казахстан и формирование эффективной олигополистической структуры рынка на базе высокого технико-технологического уровня предприятий и действительного механизма конкуренции среди производителей;

Среднесрочная цель промышленной политики заключается в структурной и технологической перестройке индустриального базиса экономики, восстановление расширенного воспроизводства. Ее основные направления:

— обновление и реконструкция производственного аппарата;

— создание производств, завершающих технологический цикл и выпускающих конечную продукцию;

— освоение импортозамещающих продукций и технологий, импорт которых не выгоден с точки зрения экономической безопасности;

— развитие эффективного экспортного потенциала промышленности.

Тактическая цель — это предотвращение спада и стабилизация экономики. Для этого необходимо создание условий для насыщения потребительского рынка внутренним производством, создание стимулов для расширения предпринимательской активности; поддержка малого и среднего бизнеса; содействие решению финансовых проблем страны.

5.3. Общие селективные экономические меры поддержки промышленности Республики Казахстан

В промышленной политике большое внимание уделяется системе законодательных мер поддержки промышленности. Здесь выделяются общие и целевые меры стимулирования развития производства, инвестиционной и инновационной деятельности. Общие меры распространяются на все промышленные предприятия, а це-

левые меры кроме того и меняются индивидуально к производителям отдельных товаров через промышленную политику для внутреннего потребления или товаров государственных приоритетов и к крупным хозяйствующим субъектам, способным восстановить активную финансово-хозяйственную деятельность при поддержке государства.

Среди общих мер наиболее эффективны следующие:

1. Разработка механизма стимулирования промышленности через налоговую систему; льготное налогообложение; освобождение от налога на имущество в той его части, которая используется для производства конкурентоспособной продукции и т. д.

2. Контроль за целевым использованием амортизационного фонда.

3. Стимулирование собственных инвестиций предприятий.

4. Изменение условий предоставления кредитов для инвестирования промышленности.

Целевые или селективные меры используются дифференцированно к конкретным предприятиям. При выборе предприятий, к которым эти меры применятся, руководствуются соответствующими критериями, определяющих их совокупную эффективность. Это могут быть такие критерии как перспективность товарной специализации предприятия, участие в формировании бюджета, состояние материально-технической базы производства, эффективность инвестирования и другие.

Наибольшее распространение среди целевых мер имеют:

— меры по реструктуризации долгов промышленных предприятий;

— пополнение оборотных средств за счет применения налогового кредита или налоговых каникул;

— предоставление льготных инвестиционных и других кредитов для проведения работ, включенных в государственную инвестиционную программу;

— предоставление государством гарантий отечественным и иностранным инвесторам.

Все эти меры поддержки конкретных предприятий осуществляются избирательно, путем тщательного маркетингового анализа ожидаемых результатов и при соответствии выбираемым критериям.

5.4. Социальная политика государства

Государственная социальная политика является еще одной важнейшей сферой деятельности государственного регулирования. Она преследует следующие цели:

— защита граждан от экономического и общественного вреда и деградации в результате болезни, старости, резкого сокращения доходов и т.д.;

— обеспечение необходимых условий развития каждой отдельной личности и общества в целом;

— контроль морально-этических основ общества.

Это предполагает перераспределение дохода в пользу менее обеспеченных слоев населения через систему государственных и местных бюджетов, различных внебюджетных фондов, других форм социальной поддержки. Подобная политика позволяет поддерживать не только социальную стабильность, но и стимулирует массовый платежеспособный спрос. Как уровень социальных гарантий, так и понятие социальной справедливости обусловлены степенью развития производительных сил того или иного общества, его культурными и политическими традициями.

Проблемы, которые могут возникнуть при проведении социальной политики:

— опасность возникновения значительных групп трудоспособного населения, живущих исключительно на государственные пособия;

— общее ослабление экономических стимулов рыночного механизма;

— перенапряжение бюджета при крупных объемах социальных выплат и, следовательно, угроза усиления инфляции;

— гипертрофированное развитие бюрократических структур, призванных осуществлять и контролировать процесс оказания социальной помощи.

В основе системы соцобеспечения лежит механизм социального страхования, в котором участвуют три экономических субъекта: работник, предприниматель и государство. Пропорции каждого из этих субъектов в сумме страховых взносов зависят от целевого назначения взносов и правовых норм конкретных государств.

В целом социальная политика государства может быть представлена в виде двух основных моделей:

1. Поощрение индивидуальной активности получателя социальной помощи в самостоятельном поиске выхода из кризиса, стимулирование развития частнопредпринимательских структур в сфере предоставления социальных услуг, с низким удельным весом социальных расходов в ВНП (США).

2. Высокая степень удовлетворения социальных потребностей граждан посредством общественных фондов потребления под контролем государства, высокий удельный вес социальных расходов в ВНП (Швеция).

Государственная социальная политика является еще одной важнейшей сферой деятельности государственного регулирования. Она преследует следующие цели:

— защита граждан от экономического и общественного вреда и деградации в результате болезни, старости, резкого сокращения доходов и т.д.;

— обеспечение необходимых условий развития каждой отдельной личности и общества в целом;

— контроль морально-этических основ общества.

Доля взносов работников колеблется от 1 % в Швеции до 39 % в Нидерландах, предпринимателей — от 10 % в Дании до 53 % в Италии, государства — от 19 % в Нидерландах до 81% в Дании.

Одним из основных приоритетов в деятельности Правительства Казахстана является претворение в жизнь новой программы — «Современная социальная политика, защищающая слабых и поддерживающая развитие экономики и страны». При этом главным критерием результативности действий Правительства в социальной сфере будет устойчивое повышение качества и социальных стандартов жизни народа Казахстана.

В этой связи Правительство будет проводить активную политику, направленную на дальнейшее совершенствование многоуровневой системы социального обеспечения, основанной на распределении ответственности между государством, работодателем и работником, и обеспечение ее долгосрочной финансовой стабильности и надежности.

В целях усиления адресности социальной поддержки будут уточнены условия оказания адресной социальной помощи и выплаты детских пособий малообеспеченным семьям, направленные на сочетание защиты и развития.

Основные усилия в механизме государственной адресной помощи будут направлены на снижение бедности за счет применения активных методов социальной защиты, таких как привлечение к общественным работам, обучение и переобучение, трудоустройство, в т.ч. создание социальных рабочих мест.

Особое место в системе социальной защиты занимает поддержка материнства и детства. В целях дальнейшего развития системы защиты семей с детьми, стимулирования рождаемости, улучшения демографической ситуации в республике, с 2006 года дополнительно введено два новых вида пособия: универсальное пособие по уходу за ребенком до года в размере от 3 до 4,5 МРП и пособие на детей из малообеспеченных семей до 18 лет (в размере 1 МРП).

Одновременно предстоит обеспечить доступ социально уязвимых слоев населения к гарантированным социальным услугам образования, здравоохранения и социального обслуживания.

Для расширения сферы социального обслуживания, состава социальных услуг и повышения их качества предстоит разработать и законодательно утвердить перечень гарантированных и дополнительных социальных услуг и внести изменения в порядок их предоставления.

С учетом приведения системы социальной помощи в соответствие с условиями рынка, услуги, гарантированные государством, будут предоставляться бесплатно существующими государственными организациями или негосударственными объединениями на основе размещения государственного заказа. Дополнительные услуги будут предоставляться на платной основе за счет активного привлечения субъектов частного сектора. Предстоит внедрить государственные стандарты социального обслуживания, ввести обязательное лицензирование деятельности организаций, занимающихся социальным обслуживанием, и аккредитацию их работников.

Будут внесены изменения в оказание реабилитационных услуг инвалидам. Формы и объемы данных услуг должны быть адекватны тому социальному неблагополучию, которым характеризуется положение человека вследствие наступления инвалидности.

Постоянного внимания требуют вопросы социальной реабилитации определенной части несовершеннолетних, оказавшихся без попечения родителей и находящихся в трудной жизненной ситуации.

В целях обеспечения социальных гарантий содействия занятости, стабильности и гибкости трудовых отношений будут предприняты следующие меры:

— продвижение ориентированного на занятость устойчивого экономического роста, расширяющего доступ к достойному труду;

— создание условий для роста конкурентоспособности и развития предпринимательства в каждом регионе;

— развитие профессиональной подготовки, непрерывного обучения, образования и других средств повышения качества трудовых ресурсов, в первую очередь, молодежи;

— повышение эффективности социального партнерства, объединяющего усилия правительства, бизнеса, профсоюзов и других представителей гражданского общества в сокращении бедности и создании новых рабочих мест.

Правительство внесет определенные изменения в систему оплаты труда для бюджетных работников с целью усиления ее ориентированности на конечные результаты работы. При этом будут поощряться творческие и инновационные подходы, степень вклада каждого работника в эффективность работы организации.

С 1 января 2007 года будет повышена заработная плата государственным служащим и работникам бюджетной сферы на 30 %.

В соответствии с постановлениями Правительство будет проводить работу по упразднению промежуточных звеньев в структуре госаппарата.

Для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов будет подготовлен новый Закон о государственной службе, предусматривающий контрактную систему найма и оплаты труда.

ГЛАВА VI. Аграрная политика и государственное регулирование сельского хозяйства

6.1. Государственная политика по регулированию сельского хозяйства в период кризисного развития экономики
6.2. Сущность и структура механизма государственного регулирования сельского хозяйства
6.3. Государственное регулирование сельского хозяйства в отдельных странах мира
6.4. Экономический механизм государственного регулирования земельных ресурсов

6.1. Государственная политика по регулированию сельского хозяйства в период кризисного развития экономики

Формирование на постсоветском пространстве независимых суверенных государств создало политические и экономические предпосылки для коренного реформирования аграрных отношений, перехода от командно-административных методов управления сельским хозяйством к экономическим.

Поэтому основным направлением реформы в аграрном секторе транзитных экономик явилось формирование рыночного механизма хозяйствования, приспособленного к мировой экономической системе.

Кризисные явления в сельском хозяйстве независимого Казахстана привели к необходимости осуществления глубоких экономических реформ. В процессе углубления экономических реформ и формирования рынка определяющее значение имеет разработка новых подходов по созданию системы государственного регулирования сельскохозяйственного производства.

По этому поводу Президент страны Н. А. Назарбаев в своем послании народу Казахстана отметил: «Надо признать, что именно сельское хозяйство, его труженики наиболее сильно пострадали

от несовершенства советской экономики, и именно они более всего ощутили на себе всю ущербность при переходе к рынку».

В связи с этим экономическая реформа включает в себя перестройку механизма государственного регулирования сельского хозяйства страны. Основная особенность реформы состоит в том, что она осуществляется не раздельно с основным производством, а совместно и одновременно с совершенствованием хозяйственного механизма в условиях формирования рыночных отношений.

В современной экономике ориентиром становится достижение устойчивого развития общества, предполагающее новый этап совершенствования структурных, технологических и экономических механизмов государственного регулирования экономических отношений на основе использования инструментов формирования эффективной рыночной системы в сельском хозяйстве.

Сегодня назрела необходимость формирования действенного механизма государственного регулирования рыночными процессами, адекватного особенностям современной казахстанской экономики, учитывающего специфику сельского хозяйства и способного создать экономически выгодные условия, стимулирующие накопления аграрного капитала и рост эффективности его использования.

Только оптимальное соотношение государственного регулирования с действием рыночных механизмов способны осуществить концепцию реформирования сельского хозяйства при весьма значительных затратах со стороны государства, направленную на улучшение материальных условий жизни общества и всех социальных групп населения страны.

Общемировая тенденция к макроэкономическому регулированию ставит перед национальной экономикой проблему определения внутренней цели государственного регулирования, конкретных задач, ведущих к достижению; методов осуществления поставленных задач и анализа этапов реализации цели макрорегулирования.

Внутренняя цель макроэкономического регулирования того или иного национального хозяйства связана прежде всего с выбором модели экономического развития. Макроэкономическое регулирование является важнейшей функцией государства на современном этапе. Именно государством должны быть четко сформулированы приоритеты хозяйственной жизни, такие как тип и резервы обще-

ственного воспроизводства, желательный темп экономического роста, а также задачи в области социально-экономической политики (контроль за качеством жизни в стране, система социальных гарантий, политика в области занятости и т.д.). Для нашей страны выбор оптимальной модели экономического развития, отвечающей национальным интересам Казахстана, является актуальной проблемой в настоящее время.

В современных условиях недостаточно сводить роль государства как субъекта макроэкономического регулирования к поддержанию баланса совокупного спроса и совокупного предложения, а тем более рассматривать его лишь в качестве арбитра свободной рыночной координации (регулирования) всех макроэкономических показателей. Модель экономического развития страны, отвечающая национальным интересам, может быть выбрана только на государственном уровне.

«В Казахстане, так же как в ряде других постсоциалистических стран, мы сталкиваемся с недооценкой роли государства в экономике. Недопонимание экономической роли государства мешает разработать приемлемую концепцию государственной экономической политики. Без активной государственной экономической политики невозможно реформировать экономику» (Елемесов Р., Жатканбаев Е. Государство и рынок.— Алматы, 1997.— 39 с.).

Под экономической политикой государства понимается конкретизация целей концепции развития в законах, планах, программах, организационно-экономических мероприятиях, направленных на преобразование экономики. Экономическая политика разрабатывается совместно с законодательными органами, правительством, соответствующими министерствами.

Известный экономист изучающий проблемы государственного регулирования экономики Л. Г. Ходов отмечает, что «экономическая политика предполагает знание состояния и проблем национальной экономики, выбор альтернативных действий с учетом предпосылок, целей, доступных финансовых ресурсов, побочных эффектов и возможностей существующего строя». Кроме того, он под экономической политикой понимает государственное регулирование экономики. Он пишет: «Государственное регулирование национальной экономики (или экономическая политика) — явление нормативное:

оно исходит из анализа хозяйственной ситуации (диагноза состояния) и максимально конкретной и ясной постановки целей». Далее он уточняет свое понимание: «…термины «государственное регулирование экономики», «государственная экономическая политика» в условиях рыночного хозяйства можно считать идентичными» (Ходов Л. Г. Государственное регулирование национальной экономики.— СПб.: Лань, 2002.— с. 29, 35).

Несмотря на то, что в Казахстане государственная политика направлена на повышение эффективности агропромышленного комплекса, экономика сельскохозяйственного производства на 16-м году суверенитета и независимости республики находится все еще в кризисном состоянии. Все попытки стабилизировать их и создать необходимые стимулы для оживления инвестиционного процесса и экономического роста в сельском хозяйстве пока не дают ощутимых результатов. Объективных и субъективных причин тому много. Одна из них состоит в том, что за годы реформ так и не удалось преодолеть глубокую диспропорцию между реальным сектором экономики и финансовой сферой, создать принципиально новый механизм взаимодействия между ними, который принуждал бы все хозяйствующие субъекты добиваться значительного экономического и коммерческого успеха, и не путем простой «купли-продажи», а на основе существенного повышения качества товаров и роста производительности труда.

Как известно, масштабы государственного регулирования обусловлены уровнем экономического и социального развития АПК, сбалансированностью спроса и предложения на сельскохозяйственную продукцию.

Так, например, в США и Канаде перечень продукции, на которую распространяется госрегулирование, небольшой — зерно, молоко, хлопок и др. В странах ЕЭС государственное и межгосударственное регулирование распространяется практически на все виды сельскохозяйственной продукции, а также на многие продукты их переработки. Государственные и межгосударственные программы, рассчитанные на срок от 2 до 5 лет, как правило, сориентированы на сложившиеся темпы роста урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животных, использование новых методов и технологий, а также на прогнозные оценки динамики измене-

ний конъюнктурного спроса и предложения на продукцию сельского хозяйства.

Эти программы регулирования, реализуя общенациональные цели, приводят и к развитию политики аграрного протекционизма и углублению различий на уровне бюджетной поддержки фермерских хозяйств по регионам. Например, в Канаде доля федеральных расходов в стоимости товарной продукции сельского хозяйства в среднем составляет 10 %, а по провинциям колеблется от 5 до 37 %. Это неравенство в еще большей степени усугубляется различиями в бюджетной поддержке фермерских хозяйств за счет средств провинций, доля которых в стоимости товарной продукции варьирует от 2 до 25 %. В последние годы наметилась тенденция децентрализации государственного регулирования сельского хозяйства и передача основных функций по ценообразованию, кредитованию, налогообложению и бюджетному финансированию непосредственно местным органам.

А в государственной бюджетной поддержке АПК Казахстана в последние годы прослеживаются две основные тенденции. Первая заключается в том, что несмотря на рост общей суммы ассигнований и компенсации доля сельского хозяйства в фактических расходах республиканского и местных бюджетов сократилась с 5,7 до 4,4 %, а в фактических расходах бюджетов республики с 8,5 до 7,6 %. Вторая особенность — это процесс централизации бюджетного финансирования АПК. Только за 2003—2004 г. доля республиканского бюджета в региональном сельскохозяйственном бюджете повысилась с 79,1 до 86,2 %, а доля местных бюджетов снизилась с 21,9 до 13,8 %.

В целом принципы государственного регулирования сельского хозяйства в развитых странах реализуются различными сочетаниями методов и средств в зависимости от экономического и социального положения аграрной сферы, жизненного уровня населения, степени развитости государственной системы управления и возможностей бюджета страны.

Применение мер государственной поддержки в сельском хозяйстве вызваны специфическими условиями аграрного производства: низким органическим строением капитала; нестабильностью доходов в силу зависимости от природно-климатических факторов;

сложностью построения баланса продовольствия во времени и в пространстве с учетом конъюнктуры рынка; низкой конкурентоспособностью сельхозтоваропроизводителей по сравнению с предприятиями перерабатывающих отраслей; неразвитой рыночной инфраструктуры и конкурентной среды по сбыту продукции, что обусловлено необходимостью преобладания эффективного направления по оздоровлению экономики сельскохозяйственных предприятий.

В целом механизм государственного регулирования сельского хозяйства с учетом его особенностей можно представить в виде замкнутой системы, работающей в определенном режиме. При этом первоначально определяются цели и составляются прогнозы (на их основе разрабатывается бюджет программы) которые будут реализованы путем государственной экономической политики — ценовой, налоговой, финансово-кредитной. На основе наблюдения за процессами разрабатывают нормативно-законодательные акты, которые могут вносить коррективы в бюджет, программы и систему экономических регуляторов.

Регулирование сельского хозяйства требует значительных бюджетных средств, обеспечивающих оптимальную макроэкономическую среду, создание благоприятных условий взаимодействия аграрного сектора с другими отраслями экономики, а также корректировку тех или иных параметров развития отрасли в соответствии с объективными условиями и задачами развития государства.

В этой связи важно сопоставление масштабов применения регулирующих инструментов с расходами и доходами государственного бюджета, объемом валовой продукции сельского хозяйства, доходами сельских товаропроизводителей и т.д.

Становление эффективного государственного регулирования требует учета не только финансовых средств на прямые нужды сельского хозяйства, но и других ресурсов, используемых государством для поддержки села. Необходимо также соизмерить их со средствами, которые расходует сельское хозяйство через налогообложение, ценообразование, систему распределения и перераспределения доходов и т.п. Масштаб расходования государственных средств представляет собой важный макроэкономический показатель.

Поэтому одной из основных проблем совершенствования механизма государственного регулирования является оценка затрат, не-

обходимых для реализации аграрной политики. Методика расчета таких затрат, принятая в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включает учет основных пяти направлений: поддержка рыночных цен, прямые дотации сельхозтоваропроизводителям, налогообложение, выплаты производителям кормов, другие виды поддержки.

Государственную поддержку сельского хозяйства можно представить в виде следующих затрат:

$$ГПф = Сдк+Кл+Лф+Зф+Пс, \text{ где}$$

ГПф — общий объем выделяемых финансовых ресурсов и ассигнований;

Сдк — субвенции, дотации и компенсации;

Кл — средства на создание льготного кредитования;

Лф — средства на формирование лизингового фонда;

Зф — средства на поддержание состояния земельных угодий (земельный фонд);

Пс — прочие средства.

В Казахстане основным показателем уровня государственной поддержки села считается доля расходов на сельское хозяйство в структуре государственного бюджета. Удельный вес сельского хозяйства во внутренней валовой продукции республики в среднем за 2001—2004 годы составил 9,9 %, удельный вес средств, выделенных из бюджета на АПК — 5,2 %, сельское хозяйство — 3,8 %. По нашим расчетам, уровень поддержки цен на сельскохозяйственную продукцию за анализируемый период по республике составил 12,6 %.

Однако, вышеуказанные показатели не полностью отражают уровень государственной поддержки, в том числе сумму выделенных средств, которая доходит до сельхозтоваропроизводителей.

На наш взгляд, определяющим показателем оценки уровня государственной поддержки может быть удельный вес государственной поддержки в стоимости реализованной продукции (в процентах).

$$УГП = (ГП / РП) \times 100\ \%, \text{ где}$$

УГП — уровень государственной поддержки;
РП — стоимость реализованной продукции.

В Казахстане по аналогии стран членов ОЭСР, где значение данного показателя находится в пределах от 50 до 75 %, уровень государственной поддержки сельского хозяйства должен составлять ежегодно не менее 120—130 млрд. тенге.

В мировой практике удельный вес поддержки сельского хозяйства нередко превышает ее долю в валовом внутреннем продукте. Например, в Южной Корее удельный вес сельского хозяйства в ВВП за последние годы колеблется в пределах 5,8—7,1 %, а удельный вес финансовой поддержки сельского хозяйства в бюджете — 8,5—10,5 %, в Канаде соответственно 2,0—2,5 % и 2,6—3,5 %, в Японии 2,3—2,8 % и 3,4—4,1 %.

Вместе с тем, все меры уровня государственной поддержки так или иначе основаны на сопоставлении мировых и внутренних цен на агропродовольственные товары.

Наиболее простым показателем оценки субсидий или налогообложения сельского хозяйства может быть — номинальный коэффициент защиты (НКЗ).

$$НКЗ = Цв / Цм, \text{ где}$$

Цв — внутренняя цена на продукт;
Цм — мировая (справочная) цена на продукт.

Это соотношение может быть выражено и другим показателем — номинальной нормой защиты (ННЗ):

$$ННЗ = (НКЗ\text{-}1) \times 100\ \%.$$

При НКЗ >1 сельхозтоваропроизводители получают более высокую цену, чем если не было государственного вмешательства на рынке, то есть производители субсидируются. В то же время потребители продукции вынуждены платить более высокую цену, чем в отсутствие государственной интервенции, то есть имеет место налогообложение потребителей. И наоборот, при НКЗ<1 сельское хозяйство облагается налогом, в то время как потребители получают субсидию. Показатель НКЗ = 1 характеризует нейтральную го-

сударственную политику. Чем больше НКЗ отличается от единицы, тем больше воздействие государственной политики на рынок конкретного продукта. Средневзвешенное значение отдельных НКЗ дает нормативный коэффициент защиты всего агропродовольственного сектора, он может быть использован для сравнения политики государства по отношению к сельскому хозяйству и промышленности. Можно также НКЗ использовать для межгосударственных и интернациональных сравнений. Так, в странах ОЭСР показатель НКЗ варьирует между 1,2 и 2, а в большинстве развивающихся стран этот коэффициент не достигает единицы. В Казахстане, по нашим расчетам, значение НКЗ составляет в пределах 0,65—0,70, а номинальная норма защиты — 0,35—0,45, то есть это означает, что уровень налогообложения отечественного сельхозпроизводителя варьирует от 35 до 45 процентов.

В целях совершенствования количественных методов оценки уровня государственной поддержки аграрного сектора предлагаем применять и другие показатели, используемые в Министерстве сельского хозяйства США, странах ОЭСР, ФАО и др. Эти показатели: эффективный коэффициент защиты (ЭКЗ), эффективная норма защиты (ЭНЗ), эффективный коэффициент субсидирования (ЭКС), эквиваленты субсидий сельхозпроизводителям (ЭСС) и потребителям (ЭСП), агрегированная мера поддержки (АМП).

В настоящее время создания адекватной системы государственной поддержки сельского хозяйства следует исходить из следующих принципов:

— формирование эффективной системы государственного регулирования не противоречит развитию рыночных отношений в агропромышленном комплексе;

— система государственного регулирования должна обеспечить нормальную (рациональную) эффективность сельскохозяйственного производства;

— государственное регулирование по мере развития рыночных отношений будет приобретать индикативный характер, опираясь на систему экономических рычагов.

Целесообразно выделить следующие группы государственного регулирования рыночных отношений: финансовые, ценовые и де-

нежно-кредитные, в совокупности представляющие экономический механизм государственного регулирования экономики.

Поскольку цена является исходной экономической категорией в получении и распределении доходов и оказывает существенное влияние на процессы регулирования, то в целях стабилизации экономики цены должны реально выражать интересы всех участников рынка.

При учете этих факторов особо важную роль при функционировании рыночного механизма хозяйствования отводится формированию цен, поскольку именно они позволяют соизмерить затраты общественного труда, обеспечить эквивалентность обмена, народнохозяйственные интересы, стимулировать производство, регулировать соотношение спроса и предложения, добиваться равновесия на рынке.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что регулирование цен государственными органами направлено на выравнивание условий для всех товаропроизводителей, устранение вероятных резких ценовых диспропорций и монополистического ценового диктата.

Свободное колебание цен на продукты питания допускается только в пределах между верхним пределом, защищающим интересы потребителя этой продукции, и нижним пределом, имеющим цель сохранить гарантированный минимальный доход производителю сельхозпродукции при возможном понижении цен в условиях насыщенности рынка товарами его производства. С этой целью созданы специальные административно-правовые органы и методы, с помощью которых оказывается влияние на процессы установления цен. Такое воздействие со стороны государства осуществляется, в основном, посредством прямого регулирования цен и наблюдения (косвенного контроля) за ними. Во многих странах создана правовая основа государственного регулирования цен в виде законов. Налажена систематическая общедоступная публикация статистической информации о ценах, их уровне и динамике, которые используются при регулировании уровня доходов товаропроизводителей и их индексации. При этом следует отметить, что регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию в странах с развитой рыночной экономикой осуществляется при ее избытке.

Системы поддержки свободных рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие включают ежегодное установление исполнительными структурами цен поддержки и механизм поддержки рыночных цен.

Другая ситуация складывается в Казахстане, где закупочные цены на большинство основных видов сельскохозяйственной продукции значительно ниже фермерских цен в странах с развитой рыночной экономикой со сходными природными условиями, а в отдельных случаях и цен, по которым эта продукция импортируется в республику.

Анализ сложившейся в 1990—2004 гг. в сельском хозяйстве Казахстана ситуации свидетельствует о том, что ценовая политика не направлена на поддержание сельхозтоваропроизводителей; уровень цен на сельскохозяйственную продукцию не обеспечивает возмещение затрат и получение прибыли для расширенного воспроизводства; применяемые гарантированные цены на основные виды сельхозпродукции (кроме зерна) не доводятся своевременно до товаропроизводителей, не проводятся индексация цен с целью паритета и компенсация невозмещенных затрат сельского хозяйства на материально-технические ресурсы и услуги. В связи с этим ухудшилось финансовое состояние сельских товаропроизводителей. В среднем за 1995—2004 гг. удельный вес прибыльных хозяйств в общем их количестве составил только 38,5 %, а убыточных — 61,5 %. При этом в сельскохозяйственных предприятиях в 2004 г. удельный вес задолженности по обязательствам перед бюджетом составил 24 %, по расчетам с поставщиками и подрядчиками — 38,6 %, по кредитам банков — 16,9 %.

В целом ценовая политика не имеет определенной концепции, кроме либерализации цен, что негативно сказывается на развитии аграрного производства республики. Следует отметить то, что практически не проводится прогнозирование развития ценовой ситуации, нет действенной методики таких прогнозов. Отсюда постоянные просчеты в регулировании ценовых отношений. Другой причиной такого положения следует назвать слабую базу финансовых возможностей государства по стабилизации и стимулированию сельхозпроизводства.

Результаты обследования формирования оптовых и розничных цен на отдельные виды сельскохозяйственной продукции показы-

вают, что «накрутки» этих предприятий достигают 40—90 % от оптовой цены сельхозпредприятий. Только за хранение одной тонны зерна товаропроизводители оплачивают 60—80 долларов США.

Дополнительные доходы от продажи продовольственных товаров оседают в посреднических организациях, осуществляющих перепродажу продовольствия, а также в торговых предприятиях.

Кроме того, либерализация цен обусловила обострение диспаритета межотраслевых экономических отношений; унифицированная кредитная политика, не учитывающая специфику сельского хозяйства, цикличности производства продукции, привела к замедлению оборота капитала в отрасли.

На сегодняшний день все же проблема диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию остается нерешенной. Например, в России начиная с 1995 г. цены на пахотный трактор «ДТ-75» выросли в 20 раз, зерноуборочные комбайны — в 27, а на зерно — в 4 раза. За один такой трактор надо отдать более 200 т. продовольственной пшеницы, а за один зернокомбайн «Дон-1500» — около 900 т.— примерно 15 вагонов зерна, хотя еще 8—10 лет назад — соответственно 44 и 130 т.

Намного в худшем положении остается Казахстан, где эквивалентность обмена между сельским хозяйством и другими отраслями экономики страны значительно выше уровня России.

Если в Казахстане в качестве базы для паритета цен принять 1990 г., когда сельскохозяйственные товаропроизводители могли приобрести за каждую реализованную единицу основных видов продукции наибольшее количество необходимых материально-технических ресурсов (отношение индекса цен на реализованную сельскохозяйственную продукцию к индексу цен на промышленную продукцию и услуги составляет — 1), то показатели межотраслевого обмена для аграрного сектора экономики были отрицательными.

При этом отношение индекса цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию и приобретенную промышленную продукцию, а также услуги в 2003 г. по сравнению с 1990 г. составило 0,08. То есть в целом по сельскому хозяйству цены на промышленную продукцию и услуги опережают цены на сельскохозяйственную продукцию в 13,4 раза.

Индекс цен на сельскохозяйственную продукцию в 2004 г. составил 1,45, в том числе продукции растениеводства — 1,72, жи-

вотноводства — 1,32. Цены за 1992—2004 гг. на горюче-смазочные материалы возросли в 63 тыс.раз, электроэнергию 71,3 тыс.раза, минеральные удобрения — в 18,3 раза, тракторы — в 30,5 раза.

Различия в динамике роста цен на сельскохозяйственную продукцию стали следствием не одинаковой степени увеличения цен и эластичности соответствующих рынков.

Приведенные данные указывают на то, что используемый механизм рыночных отношений является несовершенным, поскольку он не создает условий для обеспечения нормального спроса населения, конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции и продовольствия, сохранения паритета цен.

Данные наших исследований свидетельствует о том, что спад сельскохозяйственного производства и невозможность приобретения сельскими товаропроизводителями необходимых материальных ресурсов из-за недостатка финансовых средств серьезно повлияли на динамику цен сельскохозяйственной продукции.

В результате либерализации цен, например, роста потерь и резкого спада производства, нарушения производственных связей, повышения цен на энергоносители и другие товарно-материальные ценности промышленного происхождения, резкого возрастания амортизационных отчислений в связи с переоценкой основных фондов, инфляционных процессов и других дестабилизирующих факторов, резко возросли затраты на сельскохозяйственную продукцию крестьянских хозяйств. За последние годы в структуре затрат крестьянских хозяйств снизился удельный вес семян и посадочных материалов (на 1,5 пунктов), применения удобрения (в 2 раза) хотя за анализируемый период посевные площади в области увеличились. При этом значительно увеличились затраты на нефтепродукты (в 4,1 раза), электроэнергию (в 1,4 раза), запасные части и строительные материалы (в 2,3 раза), оплату услуг (в 1,9 раза), уплату процентов за пользование кредитом (в 3,6 раза). При этом особую тревогу вызывает снижение в затратах удельного веса оплаты труда (1,3 раза), без того мизерная его доля вызывает определенные трудности в социально — экономическом развитии села.

Таким образом, при создании и функционировании действующего механизма ценового регулирования в сельскохозяйственном производстве необходимо решить следующие основные задачи: оп-

ределить эквивалентные цены и ценовой дисбаланс по основным видам товарной продукции, а также общие финансовые потери сельхозтоваропроизводителей от ценовой неэквивалентности; определить величину и источники компенсации финансовых потерь сельских товаропроизводителей.

При определении форм и методов ценообразования на сельскохозяйственную продукцию следует исходить из особенностей формирования продовольствия, его организационной структуры, в которой можно выделить: закупки в государственные ресурсы, биржевую торговлю, реализацию через собственную сеть.

В условиях отсутствия или слабого развития конкуренции в республике ценообразование, основанное на внутреннем спросе и предложениях, приводит к отрыву цен от общественно необходимых затрат. В связи с этим на переходном периоде к рынку сохраняют свое практическое значение регулируемые государством цены на сельскохозяйственную продукцию. Следовательно, в качестве концептуальной основы государственной политики, приспосабливаемой к платежеспособному, должно быть применение механизма регулирования цен предложением, путем определения уровня гарантированных, залоговых и других цен. Уровень гарантированных цен должен обеспечивать возмещение затрат, складывающихся в хозяйствах, расположенных в относительно худших условиях основных зон специализированного товарного производства, получение прибыли для расширенного воспроизводства.

В этих целях следует добиться двух основных экономических параметров. Первый — установление экономически обоснованных соотношений цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию и промышленные товары, используемые промышленным производством. Реализация этого положения требует соблюдения двух условий: продукция, поставляемая на отечественный продовольственный рынок, производится с издержками, не превышающими среднеотраслевые показатели. При его выполнении к высокоэффективно работающим предприятиям, подпадающим под государственное дотирование, присоединяются предприятия с высокими потенциальными возможностями. Второе: установление паритета цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию и потребляемые АПК промышленные товары должно предусмотреть

органическую индексную взаимосвязь между двумя категориями товаров, играющими главную роль в межотраслевых экономических взаимоотношениях. В сельском хозяйстве в эту группу входят зерно, мясо, молоко, в промышленности — нефть, электроэнергия, газ, тракторы, комбайны, машины. Для упрощения расчетов устанавливается сводный базовый индекс цен перечисленных промышленных товаров и соответственно меняются цены на сельскохозяйственные продукты.

Помимо диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию и промышленные товары у сельского товаропроизводителя изымается значительная часть дохода из-за несовершенства его межотраслевого перераспределения. Обеспечение взаимовыгодных условий, стимулирующих прогрессивное развитие экономических взаимоотношений между участниками-партнерами АПК, возможно при использовании системы экономических нормативов государственного экономического регулирования подкомплексов. К ним относятся, прежде всего, нормативы рентабельности и фондов потребления всех партнеров в следующих вариантах: формирование из участников-партнеров подкомплексов объединений на добровольной основе, использующих плановые нормативы по взаимному согласию; государственное регулирование путем применения дифференцированных шкал налогообложения; установление нормативов административными методами органами власти, способствующих благоприятному экономическому результату под полным воздействием рынка.

Здесь следует учесть, что в стоимости товарной продукции доля затрат сельского производителя составляет 60—80 %, и в прибыли и не превышает 15 %, поскольку основная масса прибавочного продукта оседает на стадии переработки и реализации, а также изымается через налоги государством.

Устранение диспропорций возможно не только через изменение уровня закупочных цен, но и посредством регулирования рентабельности вырабатываемой продукции.

Уже сегодня в Казахстане необходимо разработать систему ценового регулирования АПК с использованием мирового опыта.

В этом отношений мы разделяем взгляд профессора О. Сабден, который считает, что «в любом случае государство должно контро-

лировать динамику цен, вести ценовую статистику, при необходимости пустить в ход экономические регуляторы. Ценовая политика должна занять свое достойное место в управлении экономикой» (Сабден О. Что делать для восстановления экономики Казахстана? Алматы: Санат, 1999.— 20 с.).

Государственное вмешательство в процесс ценообразования в сельскохозяйственном производстве является одним из основных условий восстановления производственного потенциала отрасли. Поэтому разработка новой системы цен должна быть направлена на расширение воспроизводства, регулирование объемов и структуры производства и строиться на отслеживании издержек производства, паритета цен и доходности. Предлагаемые меры по совершенствованию государственного регулирования и финансовой поддержки сельскохозяйственного производства в условиях рыночных отношений с учетом экономических методов позволяют значительно повысить эффективность этой важной отрасли экономики для Казахстана.

Проблема государственного регулирования как и любая экономическая категория имеет два взаимосвязанных аспекта: теоретический и практический.

В связи с этим необходимо прежде всего теоретическое осмысление следующего: что такое государственное регулирование? Как совместить его с принципами рыночной экономики? Каковы место, формы и методы регулирования в новом экономическом механизме?

Государственное регулирование, на наш взгляд, предусматривает определение целей и планирования их реализации, т.е. прогноз, разработку программ и бюджета. На их основе должна осуществляться стабилизация и развитие, включающие ценовые, налоговые, финансово-кредитные рычаги.

По мнению профессора С. С. Еспаева, «главная задача государственного регулирования экономики состоит в том, чтобы выработать и поддержать такие правила взаимодействия субъектов экономики на рынках капитала, труда, товаров и услуг, при которых экономика функционировала бы и развивалась эффективно.

Экономика только тогда будет эффективной, если проводится такая экономическая политика государства, в которой согласованы

как социально-экономические ожидания общества, так и производственные и финансово-инвестиционные ресурсы страны. Надо чтобы через такие рычаги как налог, тариф, госзакупки, инвестиция, курс валют, процентная ставка, льготы и другие, государство управляло субъектами экономики…» (Еспаев С. С. Бюджетная политика: этапы, проблемы и перспективы.— Астана, 2002.— 160 с.).

Для нормального функционирования любой экономической системы важна роль государства. Оно на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны и выполняло определенные функции в сфере экономики.

Вопросы государственного регулирования деятельности сельскохозяйственного производства всегда были в центре внимания казахстанских органов власти — как центральной, так и местной.

Поэтому в годы становления государственности Казахстана правительством был предпринят ряд мер по совершенствованию системы сельского хозяйства. Несмотря на объявленную в тот период государственную поддержку, финансовых средств в стране было явно недостаточно для материализации этой поддержки в виде сельскохозяйственных кредитов (они использовались, но в объеме, не позволяющем существенно влиять на ситуацию) или поставки на село материально-технических ресурсов и необходимых объектов основных средств.

Кроме того, в первые годы при переходе к рыночной экономике, произошел полный пересмотр принципов, методов и форм государственного вмешательства в агропромышленный комплекс. Почему-то на государственном уровне было решено, что для создания условий развития предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве достаточно выполнить два основных мероприятия — объявить, что теперь земля принадлежит крестьянам, и полностью отказаться от государственного вмешательства в аграрный сектор. Второе мероприятие было выполнено сразу и полностью, с первым же возникли проблемы — право свободного распоряжения землей тогда еще законодательно не было закреплено.

Специфические особенности реформирования и государственного регулирования агропромышленного комплекса Казахстана определяются рядом объективных факторов:

— разнообразие природно-климатических и региональных условий, диктующих необходимость создания и развития системы защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей, страхования их деятельности:

— неустойчивость цен и доходов в сельскохозяйственном производстве, зависящая от природных факторов и конъюнктуры рынка;

— низкая степень монополизации в сельском хозяйстве и высокая в ресурсообеспечивающих и обслуживающих сферах;

— слабая привлекательность инвестирования сельского хозяйства в силу специфики воспроизводственного процесса;

— особенности формирования социальной инфраструктуры села;

— необходимость экологической безопасности сельскохозяйственного производства.

Проведенные исследования показали, что общая оценка государственного финансирования АПК еще низка.

В числе недостатков действующей системы государственного финансирования сельскохозяйственного производства можно отметить:

— нехватку бюджетных средств для нужд АПК на республиканском и местном уровнях государственного управления;

— неэффективность системы доведения республиканского и местных бюджетных средств до предприятий АПК;

— несвоевременность предоставления республиканского и местных бюджетных средств предприятиям АПК;

— несоответствие требованиям экономического развития существующей системы мер, республиканской и местной бюджетной поддержки.

Однако, несмотря на относительно снижающийся уровень бюджетной поддержки, ее роль в обеспечении экономической устойчивости сельского хозяйства страны остается заметной. Количественная оценка влияния различных факторов на эффективность сельскохозяйственных предприятий показала, что каждое тенге дотации и компенсации увеличивает доход сельхозформирований на 1,17 тенге. В отдельных регионах страны этот эффект еще значительнее. Так, в Южно-Казахстанской области каждое тенге привлеченных в сельское хозяйство бюджетных средств в среднем

2003—2004 гг. повышал доход сельскохозяйственных товаропроизводителей на 1,78, в Кзыл-Ординской — на 2,26 тенге.

Эффект от финансовой поддержки АПК определяется также ростом технико-технологического уровня ведения производства. В Южно-Казахстанской области, например, компенсации на племенное дело способствовали тому, что в 2003 г. уже 28 % всего поголовья овец относились к классу племенных, в том числе элита составляла 33,1 %, 1-й класс — 48,2 %. Компенсация племенной работы обеспечила рост мясной продуктивности овец в 2004 году на 16,5 %.

В Кзыл-Ординской области государственная финансовая поддержка племенного дела позволила повысить уровень искусственного осеменения овец в 2004 году по сравнению с 1996 годом на 25,4 %.

Государственная поддержка элитного семеноводства способствовала тому, что в Южно-Казахстанской области посевы яровых культур элитными семенами за последние годы увеличились в 1,3 раза, озимой пшеницы — в 1,4 раза.

Однако такие формы государственной поддержки, как формирование лизингового фонда, компенсации затрат на отдельные виды материально-технических ресурсов и т.п, не смогли из-за неблагоприятных для АПК макроэкономических условий 1992—1998 гг. приостановить продолжающуюся деградацию технического потенциала сельского хозяйства, не дали возможности довести доход сельхозтоваропроизводителей до уровня, необходимого для поддержания своей финансовой устойчивости. Достаточно привести данные по Южно-Казахстанской области, где за 1993—2000 гг. применение минеральных удобрений сократилось с 3,1 кг д.в. на 1 га сельхозугодий до 1,62 кг, или на 47,7 %. Выбытие основных средств здесь в 17 раз превышает их ввод. Если эти процессы будут продолжаться с прежней интенсивностью, то к 2005 г. машинами можно будет обработать только 40—60 % пашни.

Имеющиеся данные позволяют сделать вывод о неадекватности существующей системы и механизмов бюджетной поддержки АПК макроэкономическим условиям, сложившимся в экономике Казахстана. Кроме того, большинство применяемых в настоящее время мер бюджетной поддержки АПК с вступлением Казахстана в ВТО попадают в «желтую» корзину и подлежат сокращению в течение 50—10

лет на 15—20 %. Это неприемлемо для нашей страны, учитывая техническое и экономическое состояние ее сельского хозяйства.

Однако, как показывают результаты исследований, в большинстве своем аграрное сообщество еще не готово разобраться с необходимостью совершенствования структур мер государственной финансовой поддержки АПК, которая должна учитывать как внутренние, так и внешние экономические условия функционирования аграрного сектора. Так, непосредственно работающие на земле крестьяне до сих пор не знают назначения и структуры государственной компенсации, эффективности проводимых дотационных выплат из средств бюджета, т.е. работают без знания основ экономики отрасли на уровне изучения азбуки.

И тем не менее низкий уровень эффективности действующих нынче мер бюджетного финансирования аграрного сектора, внешнеэкономические условия, влияющие на развитие агропромышленного комплекса в стране, свидетельствуют о необходимости совершенствования государственной финансовой поддержки села.

Пересмотр структуры мер аграрной политики обусловлен также закономерностями развития экономики Казахстана. С 1990 по 2001 гг. в экономике зафиксирован один понизительный цикл средней продолжительностью 8,7 года, а с 1999 г., по видимому, началась «повысительная» волна ее развития. Следует, что экономический рост наблюдался до 1970 г., а затем пошло его снижение.

Средний цикл развития казахстанской экономики приходится на понизительный период большого экономического цикла, который характеризуется длительностью и глубиной экономического спада и депрессией. В точном соответствии с четвертым правилом больших циклов конъюнктуры вслед за средним циклом наступает малый, характеризующийся краткостью и слабостью подъема. В этой связи можно ожидать, что с середины 2004 г. в казахстанской экономике будет развиваться «понизительная волна». Причем не только вследствие закономерностей развития экономических систем, но и по причине того, что факторы экономического роста, связанные с высокими ценами на энергоносители, снижения спроса на отдельные виды сельхозпродукции и т.п, исчерпали свой потенциал.

Таким образом, аграрная политика государства, с одной стороны, должна быть направлена на восстановление производственно-

технического потенциала АПК на основе современных технологий, с другой — обеспечить депрессионную стабилизацию сельского хозяйства на уровне экономического оживления 1999—2000 гг.

В этих условиях приоритетными направлениями совершенствования государственной поддержки в области бюджетного финансирования сельского хозяйства могут быть:

— частичное возмещение процентной ставки по кредитам, предоставляемым для пополнения оборотных средств, а также процентной ставки и до 50 % стоимости кредита, предоставляемого на повышение технико-технологического уровня сельскохозяйственного производства. Для обеспечения этих мер целесообразно создать специальный гарантийный фонд — фонд поддержки и гарантии сельскохозяйственного кредита;

— возмещение 40—60 % лизинговых платежей сельхозтоваропроизводителей государственным и коммерческим лизинговым компаниям;

— поддержка доходов агроформирований, частных предпринимателей, занимающихся производством продукции сельского хозяйства, посредством выплаты денежных премий в расчете на 1 га посевов или голову скота и птицы. При этом размер премии должен нивелировать разницу между ценой реализованной продукции и себестоимостью ее производства;

— поддержка доходов сельских жителей, чьи земельные участки переводятся в другие категории сельскохозяйственных земель или временно выводятся из хозяйственного оборота для проведения рекреационных (природоохранных) мероприятий. В этом случае также могут применяться премии, компенсирующие потери дохода от земли:

— финансирование программ сельскохозяйственного страхования;

— финансирование развития сельскохозяйственной науки, информационно-консультативной службы, подготовки и переподготовки сельскохозяйственных кадров;

— финансирование программ, направленных на охрану сельскохозяйственых земель и сохранение культурно-исторических агроландшафтов;

— долевое финансирование развития социальной инфраструктуры села. Данное направление государственной бюджетной под-

держки АПК обязано стать приоритетным, в противном случае все вышеприведенные меры государственного финансирования аграрного сектора потеряют всякий смысл.

Помимо прямой бюджетной государственной поддержки АПК важна и косвенная, прежде всего, по финансовому оздоровлению хозяйств. Эта работа может базироваться на процедурах и механизмах, предложенных правительством, но их необходимо дополнить следующим режимом (графиком) внесения сельхозпредприятиями текущих налоговых и социальных платежей.

В ближайшие несколько лет, по крайней мере до 2010 г., следует продолжить льготное налогообложение сельхозтоваропроизводителей, установить для агроформирований специальные льготные тарифы на электроэнергию, водоснабжение, услуги железнодорожного транспорта и т.п.

Предлагаемые меры совершенствования государственной финансовой поддержки регионального АПК позволят сохранить достигнутые в 2003 г. объемы производства сельскохозяйственной продукции в условиях подвигающейся депрессии, на 5—7 % увеличить товарность основных отраслей сельского хозяйства, адаптировать структуру мер аграрной политики и макроэкономическим условиям сельскохозяйственной деятельности.

6.2. Сущность и структура механизма государственного регулирования сельского хозяйства

Государственное регулирование финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий является необходимой формой управления, диктуемая потребностью производства качественных и дешевых общественных услуг, обеспечения равновесия спроса товара и предложения денежной массы, других экономических пропорций, косвенного перераспределения доходов в пользу нуждающихся групп населения.

В ходе экономических реформ на базе государственного сектора производства в Казахстане сформирован преимущественно частный сектор сельскохозяйственных товаропроизводителей. Ограниченно сохранен и государственный, причем в его состав вошли предприятия, учреждения и организации, которые функционально относятся к Министерству сельского хозяйства, обеспечивающему научно-технический прогресс в отраслях и предприятиях АПК.

На этапе дальнейшего становления аграрных рыночных отношений необходимо и оправдано усиление регулирующего воздействия со стороны государства на развитие сельской экономики, скорейшее внедрение соответствующей программы государственного регулирования и финансовой поддержи этой важной отрасли.

В 2003—2004 годы значительно возросли объемы государственной поддержки АПК. В 2003 году аграрники получили около 51,5 миллиарда тенге, а в 2004 г. выделено почти 70 миллиардов тенге.

Выделенные средства позволили крестьянам закупить через лизинг 806 единиц сельхозтехники, приобрести 52,5 тысячи тонн минеральных удобрений, а также гербицидов и протравителей, препаратов для вакцинации скота.

Хорошие результаты достигнуты и в животноводстве, где отмечается стабильный рост поголовья. За анализируемые годы производства мяса, молока увеличились более чем на 17 %.

Основная цель государственного регулирования в аграрном секторе — это, прежде всего, содействие производству в максимальном обеспечении населения продовольствием и другими товарами, формировании экспортного потенциала, обеспечении занятости населения, социальном развитии села, стабилизации экономики в целом.

Степень вмешательства государства в экономику зависит от задач на каждом конкретном этапе развития отрасли. Проводимые в Казахстане реформы по формированию экономического механизма хозяйствования АПК имеют свои конкретные особенности. Поэтому необходим поиск путей по совершенствованию функций государственного регулирования, главным образам в сфере аграрной экономики как приоритетной отрасли республики, на селе, где проживает основное население коренной национальности.

В условиях рыночной конкуренции финансово-хозяйственная деятельность сельскохозяйственного производства находится в определенной зависимости от финансовой поддержки государства, реализуемой через ценовую политику, предоставление льгот по кредиту и налогообложению, дотации, субсидии и прочие платежи из бюджетных средств. Необходимость значительных финансовых вливаний сельскому хозяйству обусловлена тем, что аграрное производство существенно определяет социально-экономические

условия жизни людей: является потребителем достаточно больших объемов материально-технических ресурсов, а его экономический рост стимулирует развитие перерабатывающей промышленности и других отраслей; привлекает значительное количество рабочей силы; обеспечивает экономическую, прежде всего продовольственную безопасность государства.

В связи с объявлением 2003—2005 гг.— годами села значительно увеличились в сельское хозяйство выделяемые государством финансовые ресурсы. В результате чего относительно повысилась эффективность сельской экономики, что позволило сельским труженикам увеличить объем производимой продукции и улучшить ее качество. Удельный вес валовой продукции сельского хозяйства области в общем объеме валовой продукции республики в последние годы достиг 13—14 %.

Выделяемые финансовые средства из республиканского бюджета на повышение качества продукции и поддержку племенно-селекционной работы позволили улучшить ситуацию в области с сохранением и приумножением ценного генофонда племенных животных и восстановлением племенной базы.

В целях дальнейшего повышения эффективности растениеводства и улучшения селекции и семеноводства сохранены десять элитно-семеноводческих хозяйств, из них пять — по хлопководству, пять — по зерновым культурам.

Финансовые средства выделяются из республиканского бюджета на субсидирование доставки поливной воды, элитного семеноводства, приобретение минеральных удобрений, мероприятия по защите растений, развитие племенного животноводства.

Особое место сельского хозяйства в экономике страны определяет его комплексообразующий характер для всех продуктовых комплексов. Развитость продуктовых комплексов зависит от сельского хозяйства и может быть выражена степенью достижения нормы потребления конкретных продуктов питания отечественного производства. Пока доля импорта в продовольственном потреблении довольна высока, что в определенной мере угрожает продовольственной независимости и безопасности. Продовольственная безопасность состоит в удовлетворении потребностей населения страны на уровне научно-обоснованных норм. Удовлетворение пот-

ребностей на этом уровне должно быть устойчивым, не зависеть от изменения внутренних и внешних условий, гарантированно обеспечиваться ресурсами. Степень продовольственной безопасности характеризуют следующие показатели: удельный вес импорта во внутреннем продовольственном потреблении, уровень самообеспечения по основным группам продуктов, переходящие запасы зерна в стране по отношению к годовой потребности, калорийность рациона питания населения страны, структура рациона по основным пищевым компонентам, производство и потребление зерна на душу населения и т.д.

Так, в пределах нормы потребления находится количество хлебопродуктов. По остальным видам продуктов не достигнуты рациональные нормы потребления продуктов.

Современный уровень потребления продуктов питания населением республики намного ниже физиологически необходимого. Так, мяса, картофеля и сахара потребляется меньше в два раза по сравнению с научно обоснованными нормами, молока и яиц — в 1,7 раза, овощей и бахчевых — 1,8 раза, растительного масла 1,3 раза, фруков и рыбных продуктов — в 2,5—2,9 раза.

В некоторой степени компенсация недостающих продуктов происходит за счет увеличения нормы потребления хлебобулочных изделий примерно в 2 раза, что указывает на нерациональность питания.

По динамике показателей можно сделать вывод, что ближе всего к нормативным было фактическое потребление продуктов в 1990 г. Последующие годы из-за кризиса в сельскохозяйственном производстве и снижения покупательной способности населения значительно снизилось потребление продовольственных товаров.

Агропромышленный комплекс Казахстана — важнейшая сфера экономики, имеющая огромное значение для экономического развития страны, социальной и политической стабильности общества. Исторически и логически исходным пунктом сельского хозяйства является удовлетворение потребностей людей в продуктах питания, а промышленности — в сырье. Поэтому любая экономика это есть производство средств существования, и прежде всего, продовольствия. Удовлетворение потребностей населения в высококачественных продуктах питания — первоочередная задача, решение

которой в огромной мере зависит от уровня развития и эффективности АПК. Достаточно сказать, что 3/4 народного потребления состоит из продуктов питания и товаров, производимых из сельскохозяйственного сырья. Сегодня в структуре потребительских товаров доля расходов на питание составляет около 80 %, что примерно на 50 % больше, чем в 1990 году.

АПК Казахстана накануне реформ располагал значительным производственно-научным потенциалом. В 1990 году вся посевная площадь составляла 35,2 млн. га, в том числе под зерновые культуры — 23,4 млн. га. На душу населения приходилось 13,3 га сельскохозяйственных угодий. Для сравнения: в России 1,5 га на Украине, в Белоруссии, Литве, Латвии, Эстонии — 0,8—1,0 га, в Болгарии, Венгрии, Румынии — 2,1 га, в Великобритании — 0,3 га, во Франции — 0,6, в Финляндии — 0,5 га.

В состав АПК входило 2118 совхозов, 411 колхозов, 324 крестьянских хозяйства, 868 сельскохозяйственных кооперативов и 160 крупных межхозяйственных сельскохозяйственных предприятий.

В Казахстане производилось около 13 % производства зерна, 10 % мяса, 23 % шерсти, 37 % каракулево-смушкового сырья, значительная доля овощей, сахарной свеклы и др.

Тракторный парк сельскохозяйственных предприятий составил 240 тыс. единиц, зерноуборочных комбайнов — 102 тыс.единиц, грузовых автомобилей — 470 тыс. единиц. Только за один год поставка тракторов сельскому хозяйству Казахстана составила 28,3 тыс. штук, тракторных плуг — 18,5 тыс., культиваторов — 13,4 тыс., сеялок — 39,9 тыс., косилок — 11,3 тыс., пресс-подборщиков — 4,1 тыс., жаток — 11,9 тыс., зерноуборочных комбайнов — 13,3 тыс. единиц и т.д. Совершенствовались экономические отношения, осваивался арендный подряд и проводилась оплата от валового дохода и др. новые направления. Появились крестьянские (фермерские) хозяйства, ассоциации малых и средних предприятий, агропромышленные комбинаты, объединения, сельскохозяйственные кооперативы и др.

Такова была количественная характеристика АПК республики. Что касается его качественной оценки, то тут положение было неутешительным.

Валовая продукция сельского хозяйства за три года независимости Казахстана снизилась на треть, а в 1994 году по сравнению с

1993 годом составила 80 % общего ее объема, вся посевная площадь сельскохозяйственных культур — 90 %, в том числе посевная площадь зерновых и зернобобовых культур — 88,7 %. Производство зерна в 1994 г. по сравнению с 1990 годом снизилось с 31,2 млн. тонн до 18,3 млн. тонн хлопка с 324,1 тыс.т. до 207,9 тыс.т., сахарной свеклы с 1,1 млн. тонн до 0,5 млн. тонн и т. д.

В животноводстве происходило ежегодное сокращение поголовья скота, которое никак не компенсировалось ростом продуктивности животных. В 1994 году численность крупного рогатого скота во всех категориях хозяйств сократилась на 1,7 млн. голов, свиней — на 1,2 млн. голов, овец и коз — на 10,5 млн. голов, птиц — на 27,2 млн. голов. Среднегодовой удой молока от одной коровы снизился на 28 %, средняя годовая яйценоскость кур — на 26,6 %, средний годовой настриг шерсти с одной овцы — на 34,6 %. При этом капиталовложения в сельское хозяйство сократились в 15,7 раза, в том числе на строительство и оборудование животноводческих помещений, механизированных ферм и комплексов в 14 раз, на электрификацию — в 29,3 раза, на закладку садов, виноградников и других многолетних насаждений — в 6 раз.

Низкая эффективность первоначального (или первого) этапа реформирования сельского хозяйства и всей экономики, как правило, объясняется несовершенством экономико-финансового механизма и существующей тогда еще командной системой управления. Земледелие, где экономический процесс воспроизводства органически слит с естественным, не приемлет командных волевых методов управления, которые не в состоянии учесть все многообразие природных, экономических и исторических особенностей различных регионов страны.

К сожалению, первые годы реформы командовали производством еще выходцы из административно-командной системы, которая в первую очередь породила затратный механизм, в результате чего главным условием роста рентабельности в колхозах и совхозах являлось не сокращение издержек производства, как в стабильной экономике, а напротив их увеличение. Все это не могло не привести к серьезным деформациям в экономических отношениях в аграрной сфере.

Словом, в отношении сельского хозяйства в первоначальном этапе экономической реформы было допущено много ошибок и просчетов, в том числе и концептуального характера.

Сроки второго этапа экономической реформы в Казахстане в различных литературных источниках рассматриваются по-разному, в отдельных работах они вообще не дифференцируются.

Например, Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев в своей работе "Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства», написанной на заре перехода к рыночным отношениям, писал: "По рельсам рыночной экономики нельзя двигаться без четкого расписания», в котором есть свои этапы и соответствующие им конкретные задачи. Президент Н. Назарбаев это "расписание» делит на три этапа: первый этап охватывает 1992—1995 годы; второй этап 1996—2005 гг. третий этап 2006—2013 гг.

Пройденный путь экономической реформы В. В. Паромонов делит на два этапа: первый — 1991—1993 гг., второй этап — 1994—1998 гг.

Однако нельзя не согласиться, с Паромоновым который считает, что с точки зрения достигнутых экономических результатов за эти годы (1994—1998 гг.) страна почти не продвинулась вперед. Скорее это движение по формуле: "Шаг вперед, два шага назад» (Парамонов В. В. Экономика Казахстана (1990—1998).— Алматы: Ғылым, 2000.— 161 с.).

В чем заключается вышеназванное определение по экономическому развитию нашей страны. Во-первых, обладая огромным экономическим потенциалом, валовая продукция сельского хозяйства в 1998 году по сравнению с 1994 годом снизилась почти на 40 % (с 111627,4 до 67127 млн. тенге), хотя официальные властные структуры на местах приукрашивали жизненный уровень населения на селе, и несмотря на это видные аграрные экономисты давно называют реальное положение сельского хозяйства как критическое. Так, академик Г. А. Калиев отмечает: "Десять лет экономических преобразований в аграрном секторе страны показали, что принцип свободного неконтролируемого, нерегулируемого рынка, положенный в их основу, оказался неэффективным и привел к затяжному кризису. Сельскохозяйственное производство оказалось отброшено к уровню 50-х годов, его доля в ВВП сократилась с 32,5 до 9 %». (Калиев Г. А. Об особенностях аграрной политики в Республике Казахстан на начало XXI века// Вопросы агрорынка, 2000. № 3—4.— 5 с.).

Академики А. А. Сатыбалдин и В. В. Григорук сделали однозначный вывод в том, что “произошло значительное сокращение объемов сельскохозяйственного производства, ухудшение условий и уровня жизни крестьян. Сокращение посевных площадей и снижение урожайности привело к уменьшению среднегодового валового сбора зерна с 20 млн. т. в 1991—1994 гг. до 9,9 млн. т. 1995—1998 гг. Практически на грани полного развала находятся отрасли товарного животноводства. Статистические данные об увеличении поголовья в личном подворье сильно искажают ситуацию в отрасли. Общественное товарное животноводство находится на грани уничтожения, а животноводство в личном подворье (малопродуктивное и имеющее натуральный характер) осталось практически неизменными» (Сатыбалдин А., Григорук В. Состояние и меры по выходу сельского хозяйства из кризиса// Вестник сельскохозяйственной науки Казахстана, 1999. № 5.— 4 с.).

Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев был вынужден признать, что рост цен связан с тем, «что между поставщиком и потребителем развелась куча посредников-паразитов, которые ничего не делая, но имея хорошие связи, занимают в структуре тарифа от 15 до 30 %. Рост цен на продовольствие связан также с монополизмом оптовиков, базаркомов, отсутствием конкуренции, а если называть вещи своими именами — ее недопущением. Многие не могут пробиться на рынке с гораздо более дешевой продукцией. Им просто не позволяют являться с низкими ценами. И что же это, как не рэкет?» (Назарбаев Н. А. Быть ближе к людям, решать их проблемы// Казахстанская правда. 31.01.2001. № 27—28.— 2 с.).

За период более десяти лет экономических реформ привели АПК к кризисным ситуациям. Как и прежде особенно сильно пострадало от реформ сельское хозяйство, где по сравнению с другими отраслями экономики Казахстана 1/2 сельских товаропроизводителей являются неплатежеспособными.

Так, в среднем за 1995—1998 гг. в основных отраслях экономики Казахстана, кроме сельского хозяйства, удельный вес убыточных предприятий составляет от 35 до 56 %, тогда как в аграрном секторе этот показатель составил 40—76,6 %. В результате за 1990—2004 гг. значительно снизился уровень потребления продуктов питания населением.

Кроме того, за последние годы численность убыточных хозяйств в сельском хозяйстве не уменьшается, а, к сожалению, этот показатель имеет тенденцию к увеличению. Так, в среднем за 1995—1998 гг. удельный вес убыточных хозяйств в республике стабильно держится на уровне 76,1—77,6 %, а самое главное, объем убытка в расчете на одно хозяйство почти в три раза превышает суммы полученной прибыли в расчете на одно сельхозпредприятие. Например, если за указанный период на одно хозяйство получено в среднем 5,4 млн. тенге прибыли, то убыток соответственно составил 14,8 млн. тенге.

Как видно из вышеизложенного, сложившаяся ситуация в аграрном секторе Казахстана привела к неуправляемым рыночным отношениям: диспаритету цен, изъятию средств из сельскохозяйственной сферы, формированию неэффективных организационных структур агроформирований, форсированному переходу на рыночные отношения без необходимой инфраструктуры отрасли, т.е. вытеснению основной части сельских товаропроизводителей с рынка.

Кроме того, рыночное реформирование экономики потребовало децентрализации государственных финансов, изменения соотношений в пропорциях их распределения между центром и регионами, между государственными капиталовложениями и частными инвестициями. Вместе того чтобы постепенно и разумно сокращать централизованное финансирование сельского хозяйства, произошло обвальное падение госинвестиций. Например, в 1995 году инвестиции в основной капитал направлялись в размере 5,4 млрд. тенге, а в 1998 г.— сократились до 911,0 млн. тенге или в 6 раз, а их доля в общем объеме инвестиции в экономику страны снизилась с 23 до 0,2 %.

Из-за увеличения внутреннего и внешнего долга, снижения налоговых поступлений в бюджет сократился уровень государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей: из предусмотренных республиканским бюджетом в 1998 г. 2,5 млрд. тенге на удешевление кредитов выделено только 1,4 млрд. тенге (54,2 %), из запланированных средств ЗАО “Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства» — 60 %.

Следовательно, существующий в республике объем капиталовложений и выделяемых средств из госбюджета не обеспечивает

даже простого воспроизводства основных производственных фондов, хуже того, поддерживать и частично обновлять материальную базу аграрного сектора.

Основная причина аграрного кризиса в республике — ослабление роли государственного регулирования и поддержки сельских товаропроизводителей, отсутствие научной концепции реформирования рыночных отношений на селе, а также непродуманность аграрных преобразований в условиях перехода от плановой к рыночной экономике.

В течение более 70 лет хозяйствующие субъекты и население работали и жили по законам и принципам социалистической (плановой) системы хозяйствования. Их экономическое и социальное положение полностью определялось государством. А скоротечный уход государства из экономики, и в результате, оставшись один на один со своими проблемами, даже высокорентабельные агроформирования не смогли быстро и хорошо адаптироваться к новым правилам игры. Жизнь показала, что переход на рыночные условия — чрезвычайно сложный, длительный и болезненный процесс.

В этих условиях одним из важнейших функций государственного регулирования – создание правовой основы и макроэкономическая стабилизация сельскохозяйственного производства, обеспечивающиеся денежно-кредитным, бюджетным и налоговым механизмами, устойчивостью параметров экономической системы (цены, налоги, величина процентных ставок и т.д.).

Политику цен на продукцию сельского хозяйства и доходов предприятий необходимо строить на основе четкого обоснования издержек производства, паритета цен на средства производства и сельхозпродукцию, доходности товаропроизводителей, формирующих механизмы себестоимости валового и чистого дохода, накоплений, капитальных вложений, без которых процесс воспроизводства невозможен. Государственное регулирование сельского хозяйства предусматривает оперативное слежение за изменением цен на аграрную продукцию и средства производства товаропроизводителей: через механизмы финансирования, кредитования, налогообложения и др.; формирование финансового рынка, включающего денежный (деньги, векселя, депозиты) рынок и рынок инвестиций (облигации, акции), обеспечивающие мобилизацию и перераспре-

деление денежных ресурсов для обеспечения процесса производства; государство разрабатывает определенные формы и методы их применения, то есть финансово-кредитный механизм.

Главной проблемой сегодняшнего дня и на ближайшую перспективу — на основе совершенствования финансово-кредитного механизма восстановить экономическую эффективность сельскохозяйственных предприятий и значительно повысить уровень их платежеспособности.

По этому вопросу академик Г. А. Калиев, профессора Ж. К. Коргасбаев, М. И. Сигарев и др. считают, что «существуют различные способы и методы восстановления эффективности производства агроформирований, их финансового оздоровления путем государственной поддержки аграрного сектора, повышения внутрихозяйственных факторов производства, санации и др. С одной стороны, речь идет о списании государственной задолженности, отсрочке долгов, установлении паритета цен между промышленностью и сельским хозяйством, льготном кредитовании, что является прерогативой государства, с другой — реструктуризации предприятий, аккумулировании внутренних факторов на развитие производства, привлечении финансовых инвестиций» (Финансовое оздоровление и реформирование неплатежеспособных агроформирований. Под ред. Калиева Г. А.— Алматы, 2000.— С. 9).

По мнению М. И. Сигарева и др., проводимая аграрная политика по реструктуризации сельскохозяйственных предприятий без должной системы мер государственной поддержки привела к ситуации, при которой вновь созданные хозяйствующие субъекты при неудовлетворительной структуре баланса, кредиторской задолженности, значительно превышающей его активы, отсутствии собственных оборотных средств, распределились на три группы:

— к первой отнесены платежеспособные предприятия (устойчиво-рентабельные), имеющие стабильное производство, положительное сальдо финансово-хозяйственной деятельности, у которых отсутствует просроченная кредиторская задолженность, в т.ч. по платежам в бюджет и внебюджетные фонды, а также по банковским кредитам;

— ко второй — хозяйства работающие убыточно, с наличием просроченной кредиторской задолженности, в т.ч. по платежам в

бюджет и внебюджетные фонды, но имеющие ликвидное имущество и которые могут восстановить свою платежеспособность путем проведения реабилитационных процедур с согласия кредиторов;

— к третьей — сельскохозяйственные предприятия, кредиторская задолженность которых превышает стоимость актива баланса, отсутствует реальная возможность погасить долги и восстановить платежеспособность, кредиторы отказываются от применения реабилитационных процедур.

В связи с этим к различным группам агроформирований должны быть применены различные подходы по их финансовому оздоровлению (Сигарев М. И., Кантарбаева Ш. М. Финансовое оздоровление сельскохозяйственных формирований в Казахстане// Проблемы агрорынка, 2000. № 1.— С. 27—28).

Вторым путем финансового оздоровления неплатежеспособных агроформирований после государственного является усиление роли самофинансирования в механизме функционирования агробизнеса.

Самофинансирование позволяет ослабить финансовую зависимость предприятия от внешних источников финансирования и предполагает накопление собственного денежного капитала, выбор рациональных направлений вложения капитала, постоянное обновление основных фондов и нематериальных активов, гибкое реагирование на потребности рынка.

На первом этапе аграрной реформы основной задачей преобразований в республике являлась трансформация системы хозяйствования, основанной на чрезмерно централизованной государственной собственности, в многоукладную смешанную экономику рыночного типа. Проводимое реформирование предполагало коренное изменение сложившихся методов стратегического развития хозяйствующих субъектов и средств государственного регулирования экономики. Но до сих пор медленно идет формирование новых отношений как между организациями, так и внутри самих организаций. При этом характерной тенденцией является децентрализация управления и смещение основных рычагов регулирования на микроуровень с переходом ко все большей экономической самостоятельности организаций (хозяйствующих субъектов) на базе развития отношений собственности.

В послании Президента страны народу Казахстана большое внимание уделено дальнейшему реформированию агропромышленного комплекса, которое направлено на стабилизацию и рост сельскохозяйственного производства, сближение уровней доходов работников сельского хозяйства и промышленности, реструктуризацию предприятий и адаптацию их к рыночным условиям, развитие эффективного агробизнеса. Поставлена конкретная задача: ускорить темп реформы на селе и завершить их в ближайшие годы.

Основные этапы и направления работы на перспективу изложены в стратегии развития сельского хозяйства Республики Казахстан до 2010 года, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан № 1827 от 22 декабря 1997 года.

Реализацию стратегии предусмотрено осуществить в три этапа.

На первом этапе, рассчитанном до 2000 года, должно быть обеспечено решение неотложных проблем села, обозначенных в Послании Президента, в числе которых завершение формирования реального собственника и оздоровление экономики села через механизм банкротства. На этом этапе предусматривается работа по формированию всей системы инфраструктуры рыночных отношений на сельскохозяйственном рынке, созданию базы финансовой системы информационных услуг и маркетинга.

Цель второго этапа, охватывающего последующие три года 2001—2003 гг.,— осуществить финансовое оздоровление отрасли путем окончательного становления системы финансового обеспечения агропромышленного комплекса, формирования правовых, организационных и экономических условий для широкого привлечения прямых иностранных инвестиций, осуществления мер по выходу аграрного сектора на внешний рынок.

На третьем этапе рост производства предполагается осуществить на основе активизации инвестиционной деятельности, применения эффективных ресурсосберегающих технологий, усиления конкуренции, развития предпринимательской инициативы.

В республике продолжается процесс реформирования сельского хозяйства. Завершена работа по персонификации коллективной собственности, определены имущественные паи и земельные доли жителей села. Им предоставлено право свободного выбора формы хозяйствования. В результате этой работы на базе бывших колхо-

зов, совхозов и коллективных предприятий созданы 84568 сельскохозяйственных формирований, в том числе 61 государственное хозяйство, 2140 хозяйственных товариществ, 509 акционерных обществ, 2909 производственных кооперативов и 78949 крестьянских (фермерских) хозяйств (на 01.01.1999 года).

6.3. Государственное регулирование сельского хозяйства в отдельных странах мира

Соединенные штаты Америки. В условиях перехода к рыночным отношениям большое значение приобретает анализ опыта эффективного функционирования как всей экономики, так и сельского хозяйства развитых стран, где экономический механизм в течение ряда столетий основывается на принципах рыночной экономики.

В США государственному регулированию национальной экономики уделяет большое внимание. «Правда, среди нас есть идеологи, утверждающие, что Америка традиционно является полем свободного предпринимательства и что государственное регулирование является недавним и вредным заимствованием из-за рубежа, в частности — из социалистических стран. Но такие утверждения с исторической точки зрения абсурдны; Америка имеет прочную традицию опоры на государственную поддержку и на федеральном уровне, и на уровне штатов, и особенно на местном уровне» (Основы американской экономики (пер. с англ.яз.).— М.: ППП, 1993). Деятельность мелких предприятий и фирм в США входит в компетенцию специальной организации — так называемой Администрации мелкого бизнеса (АМБ), созданной конгрессом США в 1953 г. Одновременно был принят закон о мелком бизнесе — первый из серии законодательных актов, составляющих правовую основу государственного регулирования немонополистического сектора экономики США. На АМБ возложена обязанность оказывать миллионам мелких предприятий финансовую и консультативную помощь, а также содействие в получении правительственных заказов и заключений контрактов с крупными предприятиями.

Особого внимания заслуживает опыт США, где сельское хозяйство на основе наивысшей в мире экономической эффективности не только обеспечивает 250-миллионное население продовольствием, но в отдельные периоды удовлетворяет свыше половины общемирового спроса на него.

Эффективность сельского хозяйства США обусловлена, прежде всего, действенной мотивационной системой, основанной главным образом на экономической заинтересованности в постоянном совершенствовании производства с учетом требований потребителя к качеству, ассортименту и объему производимой продукции. Экономические стимулы базируются на общих для всей экономики принципах, предполагающих наличие следующих условий: развитой системы рынков продукции, капитала, труда, земельных ресурсов, необходимой для эффективного функционирования этих рынков и их постоянной взаимосвязи инфраструктуры (информационной, кредитно-финансовой, сбытовой, консультационно-управленческой, правовой и др.); системы экономических показателей состояния и эффективности используемых ресурсов, окружающих экономических условий и тенденций их развития (прежде всего, данные о ценах, издержках производства, прибыли, проценте на капитал, валютных курсах, налогах); различных форм и методов конкурентной борьбы.

Глубинную основу данных стимулов образует диалектическое взаимодействие двух предпосылок стимулирования экономической деятельности в сельском хозяйстве. Во-первых, это хозяйственная деятельность производителей на основе права собственности на ресурсы и полученную продукцию и стремление к максимизации прибыли на используемые собственные и заемные ресурсы. Во-вторых, это постоянная угроза потерять не только часть получаемой прибыли, но и все используемые ресурсы под воздействием конкуренции на рынке товаров и капитала. Поэтому не субъективная «погоня за прибылью», а объективная, диктуемая общими условиями экономического развития необходимость повышения эффективности используемых ресурсов в соответствии с требованиями рынка и создает основу экономического стимулирования в рыночной экономике.

В этой связи следует также отметить превалирующее в такой экономике отношение ко всем используемым факторам производства в их агрегированном денежном выражении как к капиталу или стоимости, которая должна постоянно увеличиваться. Это составляет основу расширенного воспроизводства и условие выживания в конкурентной борьбе, а также условие постоянного повышения эф-

фективности используемых ресурсов. Отношение к факторам производства как элементам капитала — важнейшая социально-психологическая и экономическая предпосылка современного развития производительных сил.

При всей общности методов экономического стимулирования и управленческой деятельности, через которую оно реализуется, сельское хозяйство США характеризуется рядом специфических черт, или аспектов, данного стимулирования, отражающего экономическую и технологическую особенность этой отрасли экономики.

Прежде всего, современное сельское хозяйство США развивается как органическое звено многоотраслевой системы АПК и его важнейшей части — продовольственного комплекса (ПК) страны. Поэтому стимулирование сельскохозяйственного производства во все большей мере обусловливается деятельностью фирм агробизнеса несельскохозяйственных сфер АПК, определяющих не только конечные потребительские параметры сельскохозяйственной продукции и многие аспекты технологии ее производства, но и существенно влияющие на экономическое стимулирование этого производства.

Сельское хозяйство США имеет также ряд организационных и технологических особенностей, отличающих его от большинства отраслей экономики. Это связано, главным образом, с фермерской организацией индивидуальных, преимущественно семейных хозяйств, в отличие от преобладающей в экономике акционерной формы предприятий. Кроме того, в сельском хозяйстве особую роль играют природно-биологические факторы, а входящие в их число земельные ресурсы образуют особый рынок, существенно влияющий на специфику экономического стимулирования фермерских хозяйств страны.

Наконец, сохраняющаяся специфика сельского хозяйства и его значение для крупнейшего в стране межотраслевого агропромышленного и продовольственного комплекса обуславливают и особую роль государственного воздействия на развитие сельского хозяйства, в частности, на методы стимулирования фермерского производства.

Усиление роли крупных фирм агробизнеса, используемые ими методы и принципы управления, направленные на антиципирован-

ные последствия рыночного развития и все более целенаправленное воздействие на них, государственное воздействие на сельское хозяйство — все это приводит к существенной модификации современного рынка и экономических методов стимулирования производственной и сбытовой деятельности. Современные системы экономического стимулирования как в сельском хозяйстве, так и в прочих отраслях экономики США базируются на объективных законах рынка, обусловливающих постоянный прогресс производительных сил и обеспечивающих саморегулирующееся и сбалансированное развитие сельского хозяйства и его взаимодействие с другими отраслями экономики. В то же время усиливаются тенденции к модификации и повышению уровня эффективности функционирования рыночного механизма.

Рыночный механизм в условиях его модификации и повышения эффективности (особенно с постепенным переходом к так называемому «социальному рыночному механизму») связан, как и любое общественное явление, с наличием и развитием ряда противоречий, негативных тенденций и проблем, которые необходимо учитывать как в управленческой деятельности на отдельных предприятиях, так и при формировании государственной аграрной и продовольственной политики и общих мер государственного воздействия на экономику.

Современное сельское хозяйство образует звено в сложной многоотраслевой и многофункциональной системе ПК США. Основные рыночные сигналы, определяющие развитие сельского хозяйства и принятие фермерами производственных, технологических и сбытовых решений, поступают из несельскохозяйственных сфер данного комплекса. Эти сферы охватывают как производство исходных средств сельскохозяйственного производства, так и завершающие стадии по переработке и сбыту фермерской продукции.

Высокий уровень продовольственного потенциала США и его надежность базируются на многоотраслевой системе ПК страны, охватывающего основную часть сельского хозяйства и непосредственно связанные с ним отрасли экономики, обеспечивающие производство и сбыт продовольствия. Поэтому масштабы ПК многократно превышают собственно аграрную сферу. По расчетам, в 2002 г. в ВНП США доля конечной продовольственной продукции

составила 815 млрд.долл., или почти 11 %, в том числе доля сельского хозяйства — 1,5 %. В общей численности занятых в США доля ПК достигла 11,5 %, в том числе сельского хозяйства — менее 3 %.

Наиболее распространенная модель ПК включает три основные сферы: I — производство средств производства для сельского хозяйства; II — сельское хозяйство; III — переработка и сбыт сельскохозяйственного пищевого сырья и продовольствия, включая всю сбытовую инфраструктуру.

Уже с начала XX века в ПК США постепенно увеличивается доля несельскохозяйственных сфер в конечной стоимости продовольствия. Эта тенденция сохраняется и в последнее десятилетие: доля несельскохозяйственных сфер в стоимости конечной продукции повысилась с 84 до 91 %, а доля сельского хозяйства (оцениваемая по его чистой продукции или национальному доходу, создаваемому на фермах США) снизилась с 16 до 9 %.

При стабилизации удельного веса I сферы в стоимости конечной продукции ПК ее доля в формировании стоимости конечной продукции сельского хозяйства повысилась с 52 % до 60 %. Это означает, что не только технологически, но и в количественном выражении фирмы агробизнеса I сферы ПК США усилили свою роль в формировании производственной системы сельского хозяйства страны.

В последние годы продолжала усиливаться роль III сферы, формирующей основную часть стоимости конечной продовольственной продукции. Стоимость, добавленная III сферой, приходится примерно в равной степени на пищевую промышленность и на сбытовую подсистему ПК (хранение, транспортировка, упаковка, реализация сельскохозяйственного сырья и продовольствия).

Отмеченные структурные сдвиги в стоимости продовольственной продукции в существенной мере базировались на дальнейших изменениях отраслевой структуры занятости и капиталовложений в ПК США.

Общая численность занятых в ПК США за последнее десятилетие стабилизировались на уровне 14,4—14,5 млн.человек. Однако численность занятых в сельском хозяйстве продолжала сокращаться и в настоящее время составляет 2,8 млн.чел. (против 3,7 млн. в 1980 г.).

В общих капиталовложениях в ПК США доля несельскохозяйственных сфер за указанный период увеличилась с 51 до 77 %, в том числе III сферы — с 43 до 72 %.

В отличие от прочих сфер ПК США в сельском хозяйстве преобладают семейные фермы, составляющие свыше 99 % от общего числа сельскохозяйственных предприятий и производящие почти 93 % валовой сельскохозяйственной продукции страны. Остальную часть продукции производят акционерные компании.

На индивидуальные семейные фермы приходится 87 % общей численности ферм и свыше 59 % всей сельскохозяйственной продукции. Семейно-групповые (обычно более крупные) фермы, к которым относятся партнерства и семейные корпорации, составляют около 13 % общего числа ферм и производят почти 34 % всей сельскохозяйственной продукции [99, 100].

Преобладание семейной собственности обусловлено относительно (по сравнению с несельскохозяйственными сферами) небольшими размерами хозяйственных единиц, позволяющими вести производство на основе семейного капитала с использованием кредитов и частично — наемного труда (доля наемных работников в общей численности 2,8 млн. среднегодовых занятых в сельском хозяйстве составляет около 36 %.

Несмотря на продолжающееся с 1935 г. сокращение общей численности ферм и усиление роли более крупных фермерских хозяйств в США в расчете на одну ферму из общего числа (2,1 млн.) приходится 83 тыс.долл. реализованной за год продукции, 187 га земли (рыночная стоимость примерно 250 тыс.долл.), 1,6 среднегодового работника, на 140 тыс.долл. машин, оборудования и производственных построек (по полной восстановительной стоимости в ценах 1998 г.). Но эти средние данные недостаточны для выявления размеров ферм, играющих решающую роль в сельском хозяйстве США.

В то же время важнейшее значение при типизации фермерских хозяйств имеют такие коренные признаки, как размеры ферм, уровень и структура их доходов (в том числе от несельскохозяйственных источников), цель и мотивация хозяйственной деятельности и др. Эти характеристики резко и порой принципиально различны в мелких потребительских и крупных высокотоварных фермах, особенно акционерного типа.

За 1960—2002 гг. в сельском хозяйстве США резко возросла роль наиболее крупных ферм с годовой стоимостью реализации не менее 100 тыс. долл., доля которых в общей численности ферм увеличилась соответственно с 0,6 до 18 %, а в стоимости всей сельскохозяйственной продукции — с 17 до 74 %. В среднем на одну ферму данной группы приходится 400 тыс. долл. реализованной продукции, 577 га земельных угодий (стоимость — 860 тыс. долл.), 3—4 среднегодовых работника, на 450 тыс.долл. машин, оборудования и производственных построек.

В рамках данной группы наибольшими темпами растет число ферм с годовой стоимостью реализации свыше 500 тыс.долл.; 30 тыс. таких ферм производят 1/3 сельскохозяйственной продукции страны. В среднем на такую ферму приходится 1,9 млн.долл. реализованной продукции, 1500 га земли (2,3 млн.долл.), примерно в 2—2,5 раза больше основного капитала, вложенного в машины, оборудование и постройки, в 3—4 раза больше используемого труда (в основном наемного) по сравнению со средними данными для всей группы крупных ферм, производящих почти 3/4 сельскохозяйственной продукции. В среднем на одну крупную ферму вышеуказанной группы, по данным сельскохозяйственной переписи 1999 г., приходилось 9,2 физического лица, работавшего на ферме какое-то время в течение года, в том числе 7,8 наемного рабочего, из которых 5,5 было занято менее 150 дней.

В то же время научно-технический прогресс предполагает постоянное расширение минимальных масштабов производства в сельском хозяйстве, что способствует сокращению общего числа и увеличения роли крупных ферм.

Такой динамизм в организационной структуре сельского хозяйства при преобладании семейных ферм обеспечивается прежде всего собственностью на землю, на которую приходится до 2/3 всех фермерских активов. В США фермеры арендуют только 1/3 используемой ими земли. В то же время развитие предпринимательской аренды повышает ее роль в сельском хозяйстве. Американские фермеры на основе только собственной земли обрабатывают 33 %, посредством сочетания и частично арендуемой — 54 % и на основе только аренды — 13 % всей используемой на фермах земельной площади. Покупка или аренда земли образуют два альтернативных

пути расширения существующей или создания новой фермы и осуществляются на основе развитого земельного рынка.

Общественная стоимость (цена) земли почти непрерывно возрастает, создавая основу финансового благополучия, кредитоспособности фермерских хозяйств, способствуя повышению интенсивности использования земли. В настоящее время для обеспечения продовольственных нужд населения в расчете на одного жителя используется 0,3 га сельскохозяйственных угодий против 0,7 га в 1950 г. В частности, это позволило использовать для производства экспортной продукции 49 млн. га, или 41 % всей уборочной площади страны по сравнению с 17 % в 1950 г.

Таким образом, организационная структура сельского хозяйства в основном базируется на семейных фермах и индивидуальном (семейном) капитале. Размер и число семейных ферм, обеспечивающих основную массу сельскохозяйственного производства, неуклонно повышается в соответствии с прогрессивным развитием поступающих в сельское хозяйство промышленных средств производства; распространением индустриальных технологий; углублением разделения труда и специализации производства. На этих сравнительно крупных сельскохозяйственных предприятиях также преобладает семейный тип организации производства (с привлечением наемного труда), что обуславливает различия в характере экономического стимулирования данных предприятий, методах управления ими в отличие от корпоративных фирм агробизнеса.

В то же время большую долю в сокращающейся в целом численности фермерских хозяйств США составляют мелкие и отчасти средние фермы, производящие незначительную часть сельскохозяйственной продукции и получающие основную долю доходов от несельскохозяйственной деятельности.

Все виды финансово-хозяйственной деятельности на фермах подчинены основной задаче обеспечения высокой конечной эффективности хозяйствования, важнейшими обобщающими показателями которой служат абсолютные и относительные величины дохода и прибыли.

Для определения показателей дохода и прибыли необходима, прежде всего оценка фермерских производственных затрат, или издержек производства. Так, в сумме ежегодных производственных

затрат на фермах преобладающая часть (около 3/5) приходится на переменные эксплуатационные затраты, зависящие от ежегодного объема производства. Поэтому именно эти затраты играют решающую роль в формировании фермерских доходов.

Приведенные оценки производственной части эксплуатационных затрат имеют определенные недостатки. Прежде всего, недостаточно обосновано деление затрат на промышленные и сельскохозяйственные средства производства. В частности, не более 30 % кормов закупается на основе межфермерского оборота, а преобладающая их часть поступает от фирм комбикормовой промышленности. Кроме того, в прочие затраты также включены расходы фермеров на средства производства и услуги промышленных и других фирм.

Приводимые в таблице данные не охватывают оплаты труда фермера и членов его семьи, составляющих почти 2/3 от общей численности всех занятых в сельскохозяйственном производстве. Расчетная величина этих трудовых затрат по разным оценкам составляет от 17 до 20 млрд. долларов (в т.ч. 10—11 млрд.долл. доля наемных сельскохозяйственных рабочих). С учетом оценки всех трудовых затрат на фермах страны их доля в производственных фермерских расходах составляет от 10 до 18 %. При этом и доля текущих переменных затрат повысилась бы с 64 до 71 %.

Удельный вес накладных (фиксированных) затрат, не зависящих от ежегодных объемов производства, постепенно растет и в последние годы составляет свыше 1/3 всех производственных затрат фермеров. В накладных расходах 2/5 приходится на амортизацию которая не относится к обязательным фиксированным платежам. Эта сумма вносится на баланс финансовой деятельности фермы и в случае необходимости может быть использована в критические годы на любые нужды. Поэтому фактически обязательные для фермера фиксированные платежи, включающие уплату процентов, ренты и налогов, составляют немногим более 1/5 всех его производственных затрат. Таким образом, используемые методики исчисления совокупных производственных затрат включают в себя часть вновь созданной стоимости — ренту, процент и налоги.

Важной тенденцией является существенное увеличение доли кредита в течение всего периода с 1950 по 2002 г. более чем 4 раза, что свидетельствует о неизбежном усилении этого элемента межотраслевых связей.

Повышение роли предпринимательской аренды способствовало и некоторому увеличению доли рентных платежей в 2002 году по сравнению с 1980 годом на 0,5 %.

Оценки издержек производства (с учетом расчетной величины оплаты труда фермера и его семьи) позволяют оценить условно чистую сельскохозяйственную продукцию, включающую создаваемый на фермах национальный доход, или чистую продукцию, и амортизацию основного капитала.

Суммарная величина фермерских производственных затрат, вычитаемая из оценок стоимости валовой сельскохозяйственной продукции (валовой выручки фермеров), позволяет исчислять абсолютные и относительные показатели доходности ферм. В стоимость валовой сельскохозяйственной продукции, или фермерской выручки, включены: вся денежная выручка с учетом государственных платежей, расчетные величины натурального потребления продукции на фермах и оплаты фермерского жилья, изменение запасов.

При этом методика исчисления валового фермерского дохода определяется следующим образом:

1. Валовая выручка фермеров (валовая сельскохозяйственная продукция):

— валовая денежная выручка: а) стоимость реализованной продукции; б) прямые государственные платежи; в) прочие поступления;

— неденежные доходы: а) стоимость произведенных и потребленных на фермах продуктов; б) расчетная стоимость жилых построек; в) изменения в запасах.

2. Производственные затраты фермеров (фермерские издержки производства)

— денежные затраты : а) оплата промежуточной продукции; б) налоги на собственность; в) уплата процентов; г) денежная зарплата наемным рабочим; д) денежная оплата подрядных работ; е) арендные платежи.

3. Снашивание основного капитала: а) амортизация; б) случайные повреждения.

4. Дополнительные затраты на наемный труд (стоимость жилья, питания и др.)

В итоге валовой фермерский доход определяется разницей между валовой выручкой и производственными затратами фермеров.

Валовой денежный доход оценивается вычитанием из денежного дохода всех денежных производственных затрат. Денежный доход может изменяться независимо от изменения реальных объемов производства за счет регулирования реализации произведенной продукции (например, путем увеличения объемов ее хранения) и посредством кредита при покупке необходимых средств производства. Валовой денежный доход показывает, какова сумма наличных денег, которыми располагает фермер для покрытия личных и производственных расходов.

Валовой производственный доход — вариант расчета валового фермерского дохода, в котором не учитываются неденежные доходы, связанные в значительной мере с расчетной величиной фермерского жилья.

Валовой денежный доход фермерской семьи от всех источников рассчитывается вычитанием из суммы валовой денежной выручки от сельского хозяйства и внефермерских затрат, которые по методу учета не включают амортизационные отчисления. Этот показатель дохода выражает величину денежной наличности на ферме, которая может быть затрачена как на личное потребление, так и для расширения производства или покрытия непредвиденных убытков. В настоящее время более 50 % валового фермерского дохода поступает от внефермерских видов деятельности.

Поэтому данный показатель в фермерских хозяйствах Казахстана, также как и валовой фермерский доход в США, должен служить основой для расчета показателя уровня жизни фермеров, а также приниматься во внимание и при оценке возможностей производственного накопления на фермах.

Валовой доход фермерской семьи с учетом расчетной величины дохода от изменения рыночной стоимости фермерских активов (прироста стоимости капитала) учитывает увеличение (уменьшение) величины фермерских активов прежде всего вследствие рыночных колебаний цены земли или всей фермерской недвижимости. Учет изменений рыночной стоимости активов крайне важен для оценки кредитоспособности фермерского хозяйства и может способствовать получению дополнительных кредитов, что возмещает недостаточную доходность фермы, исчисляемую обычным порядком.

Важным дополнительным показателем финансового положения фермерских хозяйств служит баланс денежной наличности, состояние которого определяет текущее финансовое положение фермы, ее способность погасить срочные наличные платежи или осуществить выгодные сделки за наличный расчет.

На основе полученных оценок фермерских доходов рассчитывается система относительных показателей норм дохода и прибыли фермерских хозяйств. Расчет нормы дохода производится по отношению к различным базовым показателям.

Отношение валового фермерского дохода к валовой фермерской продукции — наиболее распространенный и ежегодно публикуемый показатель, используемый обычно при анализе текущего финансового состояния фермерских хозяйств. Его кратковременные колебания выражают либо улучшение, либо ухудшение финансового положения фермеров, изменения возможностей по расширению производства и удовлетворению личных потребностей.

Динамика указанного отношения за длительные периоды требует особой интерпретации как с позиций финансового положения ферм, так и с точки зрения характеристики эффективности сельскохозяйственного производства. Так, в 1940—1970 гг. величина рассматриваемого показателя снизилась с 39 до 25 % и в последующем оставалась примерно на этом уровне, исключая кризисный спад на рубеже 80-х годов. Например, в 1970—1980 гг. резкое падение отношения валового дохода к стоимости валовой продукции (с 25 до 11 %) в основном было связано с конъюнктурным временным ухудшением экономических и финансовых условий развития сельского хозяйства. В 1980—2002 гг. данный показатель в отдельные годы повысился до 35 %.

Однако существенный рост объема и эффективности сельскохозяйственного производства привел к резкому сокращению численности занятых в сельском хозяйстве фермеров и членов их семей. Вследствие этого расчетная суммарная величина оплаты их труда (при заметном росте среднедушевого дохода) в валовом фермерском доходе снизилась с 78 % в 1950 г. до 57 % в 1970 г. и 41 % в 1990 г. и 38 % в 2002 г. Поэтому доля валового дохода, остающаяся обычно для накопления, возросла. Таким образом, долговременная тенденция к падению доли валового фермерского дохода в стоимос-

ти валовой сельскохозяйственной продукции связана, в основном, с сокращением численности занятых в сельском хозяйстве фермеров и членов их семей и соответствующим сокращением доли личных потребительских расходов.

В то же время включение в фермерские издержки производства всех фиксированных платежей (процента, ренты, налогов), а также амортизации (расчетная сумма которой превышала в кризисные годы сумму реальных капиталовложений), позволяло фермерам и при отсутствии чистой прибыли не только сохранять достаточный уровень личного потребления, но и осуществлять частично воспроизводство своего основного капитала.

Отношение валового фермерского дохода к используемым активам также широко используется при анализе эффективности хозяйственной деятельности на фермах как показатель относительной величины общей суммы фермерского дохода, предназначенного как для личного, так и для производственного потребления. Данный показатель важен преимущественно для текущего сравнительного анализа эффективности хозяйствования на отдельных фермах.

Долгосрочная динамика данного показателя непосредственно не выявляет изменений эффективности, так как ее рост обычно сопровождается падением отношения валового дохода к используемым активам, которое, например, в 1950—1970 гг. (при существенном росте всех показателей эффективности сельскохозяйственного производства) уменьшилось с 9 до 4 %, а к 1980 г.— до 1,4 % и к 2002 г.— до 1 %. В данном случае противоположное движение показателя нормы дохода всех активов и производственной эффективности, как и в вышеприведенном случае, отражало резкое уменьшение в валовом фермерском доходе доли расходов на личное потребление, а также отличия в динамике цен на фермерскую продукцию и элементы производственных фермерских активов, особенно на землю. Это во многом способствовало тому, что 1950—2002 гг. при росте номинальной суммы валового дохода менее чем на 20 % , стоимость активов возросла более чем на 10 %. При этом в неизменных ценах величина фермерского дохода сократилась на 2/3, а активов возросла в три раза.

Во второй половине 80-х годов рост доходности ферм (после предшествовавшего финансового кризиса) в сочетании с неожи-

данным падением цен на землю и, соответственно, стоимости всех фермерских активов способствовали новому повышению нормы доходности активов, достигшей к концу XX века 5—5,5 %.

Отношение валового фермерского дохода к собственному фермерскому капиталу и по своей величине и по динамике не значительно отличается от вышеприведенного показателя отношения этого дохода ко всем активам, поскольку заемный капитал на фермах обычно не превышает 20—30 % всех активов. При прочих равных условиях различия в этих двух методах определения степени возрастания используемых и собственных фермерских ресурсов выражают разницу в эффективности всех используемых ресурсов по сравнению с заемными.

Отношение валового фермерского дохода к используемым активам исключая стоимость земли. Данная оценка активов исключает стоимостные оценки земельных ресурсов, составляющих до половины стоимости всех фермерских активов. Поэтому рассматриваемое отношение более точно отражает рост производственного капитала фермера без учета его земельных ресурсов, включение которых в силу особенностей ценообразования на земельном рынке резко завышает величину ресурсной базы сельского хозяйства, особенно при сравнении с большинством других отраслей.

В 1950—2002 гг. отношение основного фермерского дохода к указанной части фермерских активов сократилось с 15 до 4 %. Статистически это снижение было обусловлено прежде всего тем, что производственный капитал возрос более чем в 6 раз, а доход — в 3,5 раза.

Показатели нормы валового фермерского дохода, определяемые по отношению к различным базовым величинам, дополняются расчетами, которые, по существу, выражают норму чистой прибыли. Абсолютную величину нормы прибыли получают вычитанием из валового фермерского дохода расчетной величины стоимости фермерского труда и его семьи. Остаток, составляющий во внекризисные годы от 40 до 60 % фермерского дохода, может служить примерной оценкой чистой прибыли, или валовой прибыли за вычетом налогов, предназначенной только для накопления. Показатель чистой прибыли не включает в себя также ни рентных платежей, ни процентов по кредиту, учитываемых в фермерских издержках производства.

Расчет нормы прибыли также производится по отношению к различным базовым показателям.

Отношение прибыли к собственному капиталу с учетом прироста его стоимости. Особая роль земельных ресурсов в сельском хозяйстве, специфика земельного рынка и методики оценки земельных ресурсов обусловливают еще один метод расчета прибыльности фермерских хозяйств с учетом ежегодных колебаний в стоимости фермерской недвижимости, прежде всего земли. Эти колебания учитываются как приращение (или уменьшение) принадлежащего фермеру капитала (активов). Изменения величины активов могут существенно либо увеличить, либо уменьшить общую расчетную величину фермерской прибыли. Абсолютная величина такого прироста в обычных условиях может достигать половины валового фермерского дохода (например, в 2000 г.— 48 %) и сопоставима со всей накопляемой частью этого дохода (прибылью), а в отдельные годы и превышает ее. В 1980 г., например, фермерская прибыль составила нулевую величину, а прирост стоимости фермерских активов достигал 16,9 млрд. долл., что соответствовало всему валовому доходу фермеров в том же году.

Прирост стоимости капитала на фермах не выражается в соответствующей величине свободных денежных средств. Однако данный прирост означает возможность продажи активов по более высокой стоимости и тем самым увеличивает базу для прироста заемных средств под залог возросшей по стоимости недвижимости, укрепляя тем самым финансовую устойчивость фермерских хозяйств. Это может способствовать расширению накопления и производства на ферме за пределы, ограничиваемые приростом накопляемой части фермерского дохода.

Поэтому дифференциация суммарной величины прибыли фермера, включающей не только прибыль от текущей производственной деятельности, но и чистый прирост собственного капитала (как вследствие определенной фермерской деятельности, так и в результате неконтролируемого фермером движения рыночных цен на элементы его капитала), образует важный элемент рационального управления фермой, использующего все методы укрепления ее финансового положения.

Кроме того, для определения эффективности сельскохозяйственного производства в США применяются следующие пока-

затели: а) отношение прибыли к валовой сельскохозяйственной продукции; б) отношение прибыли к фермерским активам (без стоимости жилья); в) отношение прибыли к фермерским активам (без стоимости земли) и другие.

В то же время следует подчеркнуть, что показатели не только валового фермерского дохода, но и чистой прибыли лишь частично выявляют изменения воспроизводственных условий в сельском хозяйстве и не образуют основной источник ни простого, ни расширенного воспроизводства. Это объясняется тем, что в обычных условиях почти все валовые капиталовложения покрываются, как правило, за счет амортизации, а все фиксированные денежные обязательства фермеров (рента, процент, налоги) включаются в издержки производства.

Отмеченные тенденции относятся к среднеотраслевым показателям. С учетом различий в эффективности отдельных ферм в зависимости от их размеров эти тенденции могут несколько видоизменяться. На крупных фермах, производящих основную массу сельскохозяйственной продукции, все показатели доходности и прибыльности существенно превышают средние показатели.

Китай. Аграрный сектор Китая в своем роде уникальный по целям функционирования — максимально возможный уровень обеспечения страны продовольствием в условиях значительной и, несмотря на предпринимаемые меры, растущей перенаселенности, перманентного снижения землеобеспеченности.

Последствия «культурной революции» для Китая были тяжелыми. Гибель людей и подрыв основ функционирования важнейших отраслей экономики, в том числе и сельского хозяйства, заставили правительство приступить к поиску наиболее быстрых и эффективных экономических инструментов проведения реформ.

В этой чрезвычайно сложной ситуации необходимо было, с одной стороны, отказаться от амбициозных и чуждых китайскому национальному опыту и самосознанию экспериментов, моделей развития, с другой — найти пути ускоренной интенсификации производства, опираясь на исторически сформировавшееся сознание, трудовые навыки и имеющиеся в стране ресурсы, представленные избыточной рабочей силой. Было необходимо найти пути максимизации использования этой рабочей силы, создания материальных

стимулов для интенсивного приложения труда к земле. Такой подход носил чисто практический характер.

Проблема с продовольствием была настолько остра, что требовалась срочная аграрная реформа на основе государственного регулирования экономики. Сначала она проводилась стихийно, по опыту отдельных деревень и районов, позднее приняла законченную форму с соответствующим теоретическим, экономическим и социальным обоснованием.

Организационная структура сельского хозяйства в дореформенный период была трехступенчатой: коммуна — большая производственная бригада — производственное звено. При этом крестьянин — непроизводственный производитель, был оторван от основного средства производства — земли, не имел на нее никаких прав, был отчужден от средства производства, подчинен сложной многоступенчатой системе управления. Господствовала уравниловка в распределении полученной продукции. Не существовало взаимосвязи между затратами труда и его результатами.

Рациональное государственное регулирование экономики в Китае начались после стабилизации политической обстановки. Знание реальной обстановки в стране, отсутствие идеологической зашоренности позволили новому правительству сформулировать цели реформ и определить основные векторы реформирования. Сельское хозяйство было названо приоритетной отраслью, без эффективного развития которой невозможно решить нарастающую продовольственную проблему.

В осуществлении программы государственного регулирования сельского хозяйства в Китае в условиях аграрной реформы можно выделить несколько этапов.

На первом этапе (с 1978 г.) главное внимание было сосредоточено на повсеместном введении и регулировании деятельности системы производственной ответственности (подряда). Подряд сначала вводился только в горных и отдаленных районах, однако крестьяне других районов поддержали новую хозяйственную инициативу по государственному регулированию деятельности мелких хозяйств на основе рыночных отношений. В 1978—1980 гг. подрядная система стала преобладающей во всей стране, и уже после этого она как основная форма организации и оплаты труда нашла законодательное подтверждение в документах правительства.

Однако звеньевой подряд в условиях повального государственного регулирования и общественной собственности на средства производства имел ряд недостатков: главный заключался в невозможности обеспечить максимальную трудовую активность каждого члена звена, возникали трудности с точным учетом индивидуального трудового вклада. Наряду с объективными причинами трудности в развитии звеньевого подряда были вызваны неразвитостью системы рыночных признаков организации труда в сельском хозяйстве КНР.

Пришедшие ему на смену индивидуальные и семейные формы подряда почти не отличались друг от друга.

С 1982 г. в деревне начался этап расширения масштабов использования семейного подряда на основе коллективной собственности на землю, а также развития единоличных хозяйств. Семейный подряд как форма производственной ответственности утверждается в китайской деревне в 1983 г., и на конец 1984 г. он уже применялся в 99 % производственных бригад и 97 % крестьянских дворов.

С 1982 г. в основных направлениях аграрной политики китайского правительства и установках по отдельным вопросам развития сельской экономики имелись принципиально новые, эффективно регулирующие деятельности крестьянских хозяйств документы:

— был продлен срок подряда с 3—5 до 15, а в отдаленных горных районах — до 30 лет;

— допускалось передавать права на подряд с тем, чтобы стимулировать концентрацию земли в руках наиболее активных работников;

— разрешалось организовать растениеводческие специализированные хозяйства в целях интенсификации сельскохозяйственного производства и повышения его экономической эффективности.

— признавалась необходимость стимулирования крестьян к созданию предприятий сельской промышленности;

— снимались многие ограничения, разрешались свободный перелив рабочей силы (использование в ограниченных масштабах наемной рабочей силы), торговля минеральными ресурсами и техникой;

— было принято решение о необходимости потребительской кооперации;

— подтверждалась положительная роль специализированных хозяйств, агропромышленно-торговых объединений.

Однако, на первом этапе реформ значительную роль играли макроэкономические проблемы, прежде всего взаимоотношения государства и сельскохозяйственного товаропроизводителя. В начале реформ государство располагало незначительными финансовыми и материальными ресурсами, поэтому маневр его был ограничен.

Второй этап государственного регулирования аграрного сектора начался в 1985 г. и был направлен на ускоренное развитие сельской промышленности, сельских промыслов, способствующее более полной занятости населения.

Один из основных путей решения данной проблемы – взятый руководством страны курс на развитие многоотраслевой экономики в сельской местности. При этом упор делается на создание мелких сельских территорий. Особенно активно эти предприятия создаются в приморских районах, а также в районах, где реализуются местные экспериментальные программы развития сельской экономики.

Наиболее успешные эксперименты получили статус «модели». К таким моделям относится экспериментальный сельскохозяйственный округ Вэньчжоу. Эта модель является образцом развития рыночных отношений с государственным регулированием аграрной экономики того времени.

Политика правительства Китая в отношений сельской промышленности оказалась успешной. Бурное развитие позволяло компенсировать в семьях недостаток доходов от зернового хозяйства. Кроме того, часть налогов на торгово-промышленные предприятия государство стало выделять для поддержки сельского хозяйства. Местным властям было предложено выплачивать компенсацию крестьянам за низкорентабельное зерновое хозяйство за счет прибыли сельских промышленных предприятий.

Третий этап аграрных преобразований охватывает конец 80-х — начало 90-х годов. Он характеризуется увеличением государственного финансирования сельского хозяйства и обслуживающих его отраслей, что привело к значительному подъему производства продовольственных товаров.

В условиях перехода к капиталоемкому и многоотраслевому типу производства крестьянские хозяйства при наличии разнооб-

разных доходов и поддержке государством паритета цен обычно в состоянии приобретать за свой счет средства производства и проводить мелкомасштабные капиталовложения.

Однако, финансирование капиталовложений в крупных масштабах, в особенности в ирригацию, инфраструктуру является делом государства. В связи с увеличением бюджетных поступлений за последние годы государство в значительно больших размерах начало выделять капитальные вложения на инвестиционную политику.

Россия. Анализ экономической ситуации в России показывает, что на первом этапе реформы преобладала тенденция уменьшения степени государственного вмешательства в экономические процессы, что отрицательно сказалось на экономическом развитии России. Выбранная без достаточного научного обоснования либерально-монетаристская концепция рынка и «шоковая терапия», осуществляемая с 1992 г. в России, связанная с либерализацией цен, ускоренной приватизацией, децентрализацией, снижением возможностей государства к принуждению, привела к обвальному спаду производства во всех отраслях, острому финансовому кризису, обнищанию большинства населения и другим негативным явлениям именно потому, что правительство не имело четкой позиции по роли государства в переходный период к рынку: уменьшить ли его влияние на экономику или, наоборот, сделать особо жестким; как одновременно решать две взаимосвязанные задачи по созданию рыночной среды и преобразованию функций самого государства. В ходе реформирования экономики страны должно происходить: во-первых, реформирование всех производственных отношений и, во-вторых, реформирование непосредственно самой системы государственного регулирования. При этом экономические реформы, безусловно, происходили при направляющей и контролирующей роли государства, то есть являются объектом государственного регулирования.

В России определены основные направления, формы и методы государственного регулирования экономики, образующие целостную систему. При этом каждая модель государственного регулирования представляет собой определенное сочетание мер экономической политики и соответствующих государственных инструментов (регуляторов макро- и микроуровня). Как основные направления, так и формы и методы государственного регулирования классифицируются по определенным признакам.

Прежде всего, можно выделить методы регулирования. Они разделены на административное и экономическое регулирование.

Административное регулирование проявляется в решениях управленческих структур (в том числе и на уровне предприятия), касающихся или воздействующих на производство и торговлю товарами.

Одна из форм административного регулирования — разработка законодательных актов по регулированию производства и торговли. Законы и постановления на федеральном и региональном уровнях создают правовое поле для функционирования предприятий агропромышленного комплекса. Эти правовые акты имеют обязательный характер для всех предприятий или соответствующих их групп.

В России к мерам административного регулирования относится также регулирование технических аспектов производства и торговли. Стандарты, технические регламенты, система лицензирования и сертификации оказывают серьезное влияние на производство отдельных товаров. Аналогичное воздействие может оказываться и на импорт тех или иных продуктов питания. Они должны соответствовать требованиям ветеринарного, санитарного или фитосанитарного контроля. Следовательно, финансирование деятельности ветеринарной и других контрольных служб относится к административному регулированию.

Экономическое регулирование в российской системе осуществляется через финансовые, кредитные, налоговые и ценовые меры. Финансовые меры — это субсидии (дотации), компенсации, различные схемы реструктуризации долгов, поддержка страхования. Кроме того, это финансирование создания различных резервов при закупке и продаже продукции по рыночным ценам, расходы на образование и науку, стимулирование сдвигов, развитие сельской инфраструктуры и т.д.

Кредитные меры регулирования выражаются в предоставлении государством возможностей получения товаропроизводителями в сельском хозяйстве льготных кредитов. Кроме того, могут создавать условия для развития кредитных организаций.

Налоговые меры связаны с регулированием взимания различных налогов, в том числе налога на добавленную стоимость, акцизов, зе-

мельного налога. Формирование льготного режима налогообложения сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств — серьезный вклад в улучшение их экономического состояния. Льготный режим в первую очередь относится к налогам на прибыль, имущество, выплатам в государственные социальные и внебюджетные фонды.

В России важное значение придается к регулированию цен на сельскохозяйственную продукцию. Использование гарантированных цен, в том числе целевых, интервенционных (залоговых) и других их разновидностей, играет важную роль для стабилизации доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей, создания условий для устойчивого производства отдельных сельскохозяйственных товаров. К ценовым мерам следует отнести различного рода ценовые субсидии, платежи на разницу рыночных цен и целевых или интервенционных (залоговых).

Регулирование отраслей агропромышленного комплекса носит программный характер. За последние годы были приняты и осуществлены такие федеральные целевые программы, как «Развитие индустрии детского питания», «Машиностроение для АПК России», «Сахар», «Развитие льняного комплекса России», «Хмель России», «Растительное масло» и др.

Страны Центральной и Восточной Европы. Одна из предпосылок относительно успешного хода рыночных реформ и государственного регулирования сельскохозяйственного производства в большинстве стран Восточной Европы заключается в том, что они сумели, обновив в результате демократизации государственную систему, избежать ее ослабления, обеспечить дееспособность и авторитет власти.

В большинстве стран либеральная позиция демократов, делающих акцент на устранение государственного вмешательства в экономику и преодоление таким путем бюрократизма в государственном аппарате, очень скоро разошлась с практикой. Был взят курс на укрепление исполнительной власти как главного рычага поддержания порядка и стабильности в обществе.

Дискуссия по вопросу степени и меры государственного регулирования продолжается, но сама необходимость его все менее отрицается, по крайней мере, на нынешном этапе.

Анализ реформ в странах Центральной и Восточной Европы подтверждает определяющую роль государства в ряде ключевых для макроэкономической стабилизации и построения цивилизованных рыночных отношений.

Переход аграрного сектора стран Центральной и Восточной Европы на рыночные основы хозяйствования происходил в условиях острого кризиса, который, по мнению специалистов, проявился вследствие действия многих социально-экономических факторов, среди которых нарастающие диспропорции в структурах агропромышленного комплекса, неэффективность государственного регулирования за счет преимущественно административных рычагов. Вследствие этого в начале проведения реформ в сельском хозяйстве преобладало направление на ограничение государственного вмешательства в отрасль, сведение его к обеспечению организационно-правовой защиты рыночных отношений. Выход из кризиса предполагалось найти в формировании условий для так называемой «саморегулируемости» аграрного сектора. Основные направления рыночных преобразований — приватизация и либерализация — в конечном итоге рассматривались не как пути выхода из кризиса, а как самоцель, что неизбежно привело к еще большему обвалу производства в отрасли и нарастанию социальной напряженности.

Решение проблем аграрного сектора осуществлялось в странах Центральной и Восточной Европы путем либерализации цен, введения жесткой финансово-кредитной политики, сокращения государственных расходов на поддержку отраслей экономики. Однако на определенном этапе реформ во многих странах возникла проблема деградации сельского хозяйства на фоне беспрецедентно глубокого диспаритета цен, обострения социальных проблем в сельской местности, снижения жизненного уровня как сельского, так и городского населения. Основными причинами этого положения стали кризисные явления в экономике стран, обязательства перед мировыми финансовыми организациями, взятые в соответствии с условиями получения кредитов, рост бюджетного дефицита.

Под воздействием этих факторов стало понятно, что регулирующая роль государства необходима.

Один из методов формирования новой системы государственного регулирования сельского хозяйства в бывших социалистических

странах Европы — создание относительно самостоятельной, хотя и действующей под контролем соответствующих министерств, институциональной системы регулирования аграрной отрасли и государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей. Масштабы и степень развитости институционной системы дифференцированы по странам, однако направленность и основные принципы построения и функционирования совпадают.

Ведущая сфера деятельности институциональной системы — регулирование внутреннего аграрного рынка и финансово-экономической сферы сельскохозяйственного сектора, а главный ее элемент — специальные фонды. Они наиболее развиты в Польше, Чехии и Словакии, менее — в Венгрии, в других бывших соцстранах они на начальном этапе формирования.

Система регулирования аграрного рынка в этих странах базируется на однотипных или близких по характеру принципах и институтах. Во всех странах в той или иной степени используются интервенционные или минимальные гарантированные цены, нормирование и регионализация закупок. Созданы специальные органы, осуществляющие от имени и по поручению государства интервенционную деятельность. Средства этих органов образуются из бюджетных дотаций, поступлений от продажи продукции, компенсационных импортных сборов, кредитов, денежных штрафов и прочих поступлений.

Страны СНГ. Сельское хозяйство СНГ в 90-е годы характеризовалось падением объемов производства, связанным с развалом материально-технической базы, потерей внешних и внутренних рынков сбыта. Углубился кризис в животноводстве.

Резкое снижение доли СНГ на мировом производстве основных видов аграрной продукции отражает увеличение разрыва между уровнями развития мирового сельского хозяйства и агропромышленного комплекса в странах Содружества. С 1990 по 2000 годы доля стран СНГ в мировом производстве снизилась: по зерну с 11 до 5 %, мясу — с 17 до 7, молоку — с 22,5 до 12, сахару — с 4,5 до 3 %.

В этих условиях для стран СНГ развитие сельской экономики на основе государственного регулирования рыночных отношений является одной из актуальных проблем.

Приоритетные направления государственного регулирования аграрного сектора в странах СНГ следующие:

— упорядочение и регулирование внутреннего аграрного рынка путем установления минимальных цен, по которым государство гарантирует закупку определенных квот сельхозпродукции; объявление ориентировочных и негарантированных цен, позволяющих сельхозпроизводителям оценить возможности и перспективы развития; интервенционные закупки и продажа сельскохозяйственных продуктов, в том числе из специальных государственных продовольственных фондов;

— регулирование внешнеэкономических связей с учетом обеспечения экономической, экологической и продовольственной безопасности;

— обеспечение устойчивости внутреннего рынка; выполнение международных обязательств на основе разумного и рационального протекционизма с помощью тарифных и нетарифных (квоты, лицензии, запреты) инструментов, субсидирования экспорта, избирательного поощрения импорта и другие;

— целевая финансово-кредитная поддержка жизненно важных направлений реорганизации АПК и социального развития села.

В условиях выполнения вышеуказанных направлений государственного регулирования сельского хозяйства можно ожидать прогноз для аграрного сектора стран СНГ на краткосрочный период — умеренный рост, чередующийся со стагнацией.

В среднесрочной перспективе (2006—2010 гг.) можно ожидать, что в странах СНГ уровень развития будет все же ниже среднемирового. Тенденция развития содружества будет определяться по результатам, достигнутым Россией, Казахстаном и Украиной. Несмотря на ожидаемый рост производства в сельском хозяйстве, страны СНГ в среднесрочной перспективе будут оставаться импортерами продовольствия и до 2010 года они не станут значительным источником удовлетворения растущих мировых потребностей в продовольствии.

6.4. Экономический механизм государственного регулирования земельных ресурсов

В современных условиях экономических преобразований земля перестала восприниматься как средство производства и источник

материальных благ, она становится объектом правоотношений и рыночного оборота. В этой связи земля приобрела новые приоритеты. Прежде всего, это уточнение налогооблагаемой базы и на ее основе повышение бюджетных доходов, привлечение инвестиций на рынок недвижимости, создание надежной системы, обеспечение прав и гарантий земельных собственников, землепользователей и землевладельцев.

Важное место здесь должно быть отведено совершенствованию системы регулирования земельных ресурсов на региональном уровне, которая базируется на трех основополагающих составных частях:

— земельная политика как стратегическая основа региональной политики;

— бюджетная налоговая политика как основа взаимодействия регионов и принятия тактических решений;

— политика приоритетов как основа для выработки направлений региональной политики (социальная, культурная, образовательная и др.).

Одним из ключевых направлений формирования национальной программы экономического развития Казахстана становится разработка и реализация идеологии государственной земельной политики, обеспечивающей повышение эффективности управления земельными ресурсами на региональном уровне. Действенность этой политики обеспечивается соблюдением следующих основных принципов ее формирования и реализации: целенаправленность, интегрируемость в правовую и экономическую политику, системность, последовательность, научно-экономическая обоснованность, реалистичность.

Рассмотрим особенности государственного регулирования земельными ресурсами регионов на землях различных категорий и целевого назначения.

Формирование эффективной государственной земельной политики на региональном уровне требует применения системного подхода, методологической основой которого должна стать концепция управления земельными ресурсами в регионе, реализация которой должна быть организована в рамках комплексной программы, систематизирующей взаимосвязанные целевые программы, каждая из

которых определяет экономически обоснованные механизмы (модели) решения конкретных управленческих задач.

Важнейшей составляющей комплексной программы является совершенствование системы современного земельного законодательства, состоящего из взаимоувязанных проблемно-ориентированных законодательных и нормативных правовых актов по ключевым вопросам управления земельными ресурсами в регионе.

Учитывая, что современный этап экономического развития Казахстана связан с формированием рыночных отношений практически во всех ее отраслях при сохранении государственного регулирования важнейших экономических процессов. Государственная региональная земельная политика должна иметь четко выраженную антимонопольную направленность и быть нацелена на решение следующих основных задач в этой сфере:

— выработка механизмов предупреждения концентрации крупных земельных массивов в руках неэффективных собственников, перераспределения земель на условиях обеспечения их рационального использования правообладателями;

— развитие конкуренции при формировании правоотношений на землю, нацеленной на привлечение в экономику инвесторов, конкурирующих инвестиционных проектов, с обеспечением их гарантий правами на землю;

— разработка механизмов государственного регулирования деятельности естественных монополий в результате управления правоотношениями на земли предприятий-монополистов, а также по средствам земельно-налоговой политики;

— развитие конкуренции в сфере землеустроительных и земельно-кадастровых действий, но при обязательном сохранении государственного сектора землеустройства и установлении негосударственного тарифного регулирования этих действий;

— активизация земельного рынка, в том числе первичного предоставления государственных земель в собственность и аренду в результате установления условий привлечения к земельным торгам профессиональных участников рынка недвижимости, их обязательств, прав и гарантий;

— определение условий, порядка и правил ведения страховой деятельности в сфере управления земельными ресурсами, развитие

конкуренции на рынке страховых услуг в процессе регулирования земельных отношений.

Важнейшими задачами государственной земельной политики являются создание социальных гарантий для субъектов земельных отношений, защита их прав и интересов, ликвидация возможных негативных издержек процесса трансформации землепользования земель, что также можно назвать особенностью в сфере управления земельными ресурсами. Первоочередными мерами здесь являются:

— формирование рациональных правовых условий для обеспечения граждан земельными участками, необходимыми для удовлетворения жизненных потребностей и хозяйствования, с установлением порядка передачи земель под индивидуальное жилищное строительство, садоводство и дачное строительство, дифференцированного подхода при установлении льгот по цене предоставляемых земель;

— увеличение числа рабочих мест при организации и расширении производства в различных отраслях хозяйственного комплекса на основе рационального вовлечения в экономический оборот и хозяйствование земельных ресурсов в целях стимулирования инвестиционных проектов, обеспечивающих решение социальных проблем;

— вовлечение широких слоев населения в процесс регулирования земельных отношений, обеспечения рационального и эффективного использования земель, что требует определения механизмов участия граждан в реализации общественного и производственного земельного контроля.

Следующей особенностью региональной земельной политики является необходимость управления землями предприятий всех форм собственности, реализация которой требует решения следующих задач:

— формирование рационального баланса бюджетно-фискального и инвестиционного процессов, поскольку, с одной стороны, регулирование земельных ресурсов нацелено на повышение сбора доходов в бюджет, с другой — на активизацию инвестиционных процессов и развитие производства;

— развитие арендных отношений на землю как эффективный механизм экономического стимулирования выкупа земли их собс-

твенниками в результате введения экономически обоснованной дифференцированной платы, учитывающей финансово-экономическое состояние предприятий и отраслей, их роль в экономике региона;

— дифференциация размеров выкупной цены земельного участка под приватизированными предприятиями, в зависимости от эффективности инвестиционного проекта;

— приоритетное предоставление земельных участков под расширение предприятий с учетом их инвестиционных программ и социально-экономического значения;

— реструктуризация земельных отводов предприятий с учетом эффективности их использования, оптимальности размещения и эксплуатации для обеспечения рационального землепользования, снижения налоговых затрат предприятий, привлечения дополнительных средств в бюджеты за счет реализации неэффективно используемых земель;

— капитализация земельных участков, обеспечивающая повышение инвестиционной привлекательности предприятий, усиление влияние государства на их деятельность за счет формирования в государственной собственности пакета акций, получаемых в счет оплаты выкупаемых собственниками предприятий земельных участков.

Основными целями регулирования внутрирегиональных отношений на землях, находящихся в государственной собственности, являются обеспечение максимизации бюджетных доходов, сохранение управляемости землями, закрепляемыми в собственности государства и его субъектов. Поэтому ключевые направления для реализации этой особенности государственной земельной политики на региональном уровне следующие:

— разработка и внедрение комплекса мер по совершенствованию системы государственного регулирования земельных отношений, предусматривающих централизацию в соответствующих территориальных органах полномочий по управлению арендными отношениями на землю, автоматизацию управленческого процесса, формирование его инструктивно-методического обеспечения;

— разработка и утверждение единой методики определения платы за землю, учитывающей категории и эффективность использова-

ния земель, финансово-экономическое состояние (уровень доходов) и платежную дисциплину во взаимосвязи с промышленной и социальной политикой;

— установление порядка и условий предоставления земель для временного использования с учетом компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, а также стимулирующих инвестиционные процессы в региональной экономике с учетом отраслевых и социальных приоритетов.

Для создания системы управления земельными ресурсами на уровне субъекта РК необходимо разработать специфический финансово-экономический механизм, собственный механизм финансирования — для каждого административно-территориального образования. При этом долгосрочные капитальные затраты должны быть осуществлены, в основном, государством и регионами, а текущие затраты — за счет средств земельных отношений.

При этом финансовое обеспечение системы управления земельными ресурсами должно проводиться за счет:

— бюджетных поступлений от субъектов управления соответствующего уровня;

— средств от лицензирования деятельности частных компаний;

— средств от оказания услуг информационно-справочного и экспертного характера;

— средств от реализации тематических карт и атласов использования земельных ресурсов;

— средств от сбора земельного налога и штрафов;

— средств от реализации кадастровой информации и услуг.

Расходная часть бюджета должна предусматривать расходы на:

— функционирование системы управления;

— поддержание системы управления, включая ремонт и замену оборудования, заработную плату сотрудников;

— развитие системы управления, включая расходы на ее реорганизацию, приобретение компьютерного и сетевого оборудования, нового методического обеспечения, подготовку и переподготовку сотрудников.

К особенностям управления следует отнести и организацию эффективного взаимодействия на региональном уровне различных органов государственной власти, вовлеченных в управленчес-

кий процесс, а также формирование сбалансированной структуры подсистем, обеспечивающих управление земельными ресурсами. Можно выделить достаточно обширный класс регулирующих задач, максимально близких по их значению в системе административной и экономической сущности, если определить их рациональную и обоснованную иерархию. В частности, совершенствование региональной земельной политики, интегрируя в себе такие приоритетные направления, как создание государственного земельного кадастра, землеустройство, формирование процессов инвестиционной деятельности, внедрение современных инструментов рынка недвижимости, по существу, является основой, без которой невозможно решение задач регулирования процессов управления земельными ресурсами. В свою очередь, управление земельными ресурсами наряду с другими формами государственного регулирования экономики (механизмами оздоровления предприятий, развития рынка ценных бумаг и т.д.) представляет собой составную часть единой системы управления недвижимой собственностью. Поэтому оптимизация структуры регионального регулирования в этой сфере должна быть основана на координации управленческих задач и установлении единых принципов взаимодействия органов государственной власти.

Многие проблемы организации процессов регулирования земельными ресурсами территорий возникает из-за отсутствия единого подхода в определении административно-территориального устройства и отсутствия единых государственных подходов в формировании территорий местного самоуправления. Административно-территориальное деление преследует цель эффективной организации государственной власти на местах и является неотъемлемой частью государственного устройства страны.

Следующей особенностью является внутриструктурное разграничение функций специализированных органов управления земельными ресурсами, направленное на разделение управленческих и производственных задач. Для этого была сформирована вертикальная структура — Агентство по земельным ресурсам РК с наделением ее территориальных органов широким кругом организационно-распорядительных полномочий, важнейшими из которых являются организация ведения государственного земельного кадастра, вклю-

чая государственную оценку земель, регулирование земельных отношений и рынка недвижимости (в том числе через механизмы государственного земельного контроля и лицензирования), разработку нормативно-правовой и методической базы, а также управление землями при разграничении их по уровням собственности в пределах компетенции, делегированной правительством РК и органам и местного самоуправления. Поэтому в целях упорядочения технико-производственных задач по выполнению платных услуг по землеустройству, инвентаризации и оценке недвижимости, а также ведению кадастра недвижимости и обеспечению рынка недвижимости кадастровой информацией на базе кадастрово-землеустроительных подразделений земельных комитетов были сформированы региональные специализированные государственные предприятия с системой филиалов в региональных образованиях.

Наконец, обособленным направлением формирования системы управления земельными ресурсами регионов является введение комплексных мер по реструктуризации и организации регулирования деятельности подрядных землеустроительных организаций. В этой области основные проблемы связаны с построением рациональной модели распределения и выполнения объемов государственных заказов по проведению обследований, земельно-кадастровых, топографо-геодезических и мониторинговых работ, совершенствованием механизмов контроля качества исполняемых земельно-кадастровых и иных видов работ, созданием единой инфраструктуры обслуживания рынка недвижимости.

Особую значимость приобретают разработка и практическое внедрение экономически обоснованных и не противоречащих законодательству форм управления земельными ресурсами на региональном уровне в четкой взаимосвязи с государственными и региональными программами и проектами. Важное значение при этом имеет создание методологической основы организации процесса управления земельными ресурсами в регионе.

Определяющим на региональном уровне является создание государственного земельного кадастра как информационной основы управления земельными ресурсами и экономического регулирования земельных отношений. Кроме того, необходимо внедрение экономически обоснованных методик массовой государственной

кадастровой оценки земель всех категорий и законодательное изменение принципов и правил налогообложения земли и другой недвижимости, учитывающих реальную рыночную стоимость земель.

Государственный земельный кадастр (ГЗК) субъектов РК должен охватывать территорию регионов и содержать сведения о находящихся на них земельных участках, являющихся государственной собственностью и собственностью местных органов власти, а также о находящихся на этой территории территориальных зонах, образованных органами государственной власти Республики Казахстан. Кроме того, ГЗК субъектов должен учитывать сведения из земельных кадастров местных органов власти о всех земельных участках, находящихся на территории соответствующего кадастрового округа (города, района) и являющихся государственной или частной собственностью, а также о территориальных зонах образуемых на территории этих кадастровых округов органами государственной власти Республики Казахстан и органами местной власти.

В соответствии с законодательством о земельном кадастре и с учетом существующей в настоящее время неопределенности понятийного аппарата развитие государственного регулирования системы земельного кадастра необходимо осуществлять в следующих направлениях:

— законодательное определение понятия содержания и порядка ведения земельного кадастра и кадастровой оценки земель на государственном и региональном уровнях, установление выполнения управленческих и производственных функций на основе земельно-кадастровой (в том числе учетно-оценочной) информации;

— определение источников и форм финансирования ведения земельного кадастра, установление платности учета земель в ГЗК, а также целевого назначения, порядка учета и нормативов распределения средств, поступающих от платы за землю и осуществления платных услуг;

— организация плановой инвентаризации земель в целях обеспечения полного и достоверного их кадастрового учета с выбором приоритетов в проведении инвентаризации в зависимости от категорий земель, прогнозируемых доходов за счет увеличения налогооблагаемой базы на основе годового планирования земельно-кадастровых работ;

— дальнейшая разработка и утверждение инструктивной и методической базы по проблемам технологии ведения земельного кадастра, формирования единых информационных стандартов и автоматизированных кадастровых систем;

— разработка и утверждение методик кадастровой оценки земель различных категорий, основанных на применении научно-обоснованных экономико-математических моделей с утверждением общих требований к методическому обеспечению кадастровой оценки земель, экономических стандартов и точностных характеристик методик оценки, внедрением системы государственного мониторинга результатов кадастровой оценки земель;

— законодательное изменение принципов налогообложения земель, установление ставок земельного налога с учетом кадастровой оценки земель, определенной на основе рентного механизма, регламента применения данных кадастровой оценки земель в ценообразовании при обороте государственных земель.

При управлении земельными ресурсами одновременно регулируется использование других видов природных ресурсов. Так, к полномочиям государственных органов власти по регулированию недропользования относятся;

— принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов о недрах;

— участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Республики Казахстан.

— разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

— создание и ведение территориальных фондов геологической информации; распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов в соответствующих субъектах РК и соответствующих местных бюджетах;

— участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойств недр, определяющих их ценность или опасность;

— составление территориальных балансов запасов и кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

— распоряжение единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение участков недр общегосударственного и местного значения;

— определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;

— установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

— защита интересов местного населения, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;

— лицензирование видов деятельности, связанной с пользованием участками недр регионального и местного значения;

— заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при использовании участками недр регионального и местного значения;

— определение условий порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;

— государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком;

— регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению правительства Республики Казахстан.

ГЛАВА VII. Фискальная политика и ее роль в государственном регулировании экономики

7.1. Понятие фискальной политики, ее виды и значение
7.2. Налоги как основной элемент фискальной политики
7.3. Налоги как инструмент государственного регулирования экономики
7.4. Государственное регулирование налоговых правоотношений
7.5. Финансовая политика государства
7.6. Государственное регулирование фискальной политики и ее эффективность

7.1. Понятие фискальной политики, ее виды и значение

Фискальная политика является очень сильным оружием. Некоторые экономисты утверждают, что это, подобно атомной бомбе, слишком мощное оружие, чтобы позволить отдельным лицам и правительствам играть с ним; так что было бы лучше, если бы фискальная политика никогда не применялась.

Тем не менее, совершенно несомненно, что, подобно тому, как ни одна нация не будет сидеть сложа руки, позволив чуме косить население, точно так же в каждой стране фискальная политика всегда вступает в игру, как только начинает разворачиваться депрессия. Нет другого выбора кроме того, чтобы попытаться направлять фискальную политику в здоровом, а не в пагубном направлении. Каждое правительство всегда проводит некоторую фискальную политику, независимо от того, осознает оно это или нет. Реальный вопрос в том, будет ли эта политика конструктивной или она будет неосознанной и непоследовательной.

Таким образом, фискальная политика государства — важное направление его финансовой политики, которое играет большую роль

в регулировании экономики посредством налогов и политики доходов и расходов.

Под фискальной политикой государства понимается постоянное вмешательство государства в экономические процессы и явления с целью регулирования их протекания. Это совокупность мероприятий в сфере налогообложения, направленных на формирование доходной части государственного бюджета; повышение эффективности функционирования всей национальной экономики; обеспечение экономического роста, занятости населения и стабильности денежного обращения. Фискальная (бюджетно-налоговая) политика — это система регулирования экономики посредством изменений государственных расходов и налогов. Налоги и государственные расходы являются основными инструментами фискальной политики. Фискальная политика может как благотворно, так и достаточно болезненно воздействовать на стабильность национальной экономики.

Фискальная политика — совокупность финансовых мероприятий государства по регулированию правительственных расходов и доходов для достижения определенных социально-экономических целей. Потребность в разработке и систематическом проведении фискальной политики усилилась особенно во второй половине XX в., когда финансы государства стали играть значительную роль в обеспечении стабильного экономического роста.

Среди многочисленных задач фискальной политики, образующих так называемое дерево целей, основными являются:

1. Устойчивый рост национального дохода;
2. Умеренные темпы инфляции;
3. Полная занятость;
4. Сглаживание циклических колебаний экономики.

Инструментарий фискальной политики включает манипуляцию различными видами налогов и налоговых ставок, кроме того, трансфертные платежи и другие виды государственных расходов. Важнейшим комплексным инструментом и показателем эффективности фискальной политики является государственный бюджет, объединяющий налоги и расходы в единый механизм.

Различные инструменты по-разному воздействуют на экономику. Государственные закупки, образуют один из компонентов со-

вокупных расходов, а, следовательно, и спроса. Как и частные расходы, государственные закупки увеличивают уровень совокупных расходов. Помимо государственных закупок имеется еще один вид госрасходов. А именно — трансфертные платежи. Они не включаются в ВНП, однако они входят и учитываются в личном доходе и располагаемом доходе. Объем частного потребления скорее зависит не от национального, а от располагаемого дохода. Трансфертные платежи косвенно влияют на потребительский спрос, увеличивая располагаемый доход домохозяйств. Инструментом отрицательного воздействия на совокупные расходы являются налоги. Любые налоги означают уменьшение размеров располагаемого дохода. Уменьшение располагаемого дохода в свою очередь ведет к сокращению не только потребительских расходов, но и сбережений.

Фискальная политика как способ финансового регулирования экономики осуществляется с помощью мощных рычагов — налогообложения и государственных расходов. В связи с этим проводятся два вида фискальной политики: дискреционная и встроенных стабилизаторов.

При дискреционной политике государство сознательно регулирует налогообложение и бюджетные расходы для улучшения экономического положения страны. Это регулирование различно на разных фазах экономического цикла. Так, во время кризиса (спада производства) государство увеличивает свои расходы, снижает налоги, что способствует расширению покупательского спроса. При подъеме производства, сопровождающемся инфляцией, государство сдерживает деловую активность (уменьшает свои расходы, увеличивает налоги).

Фискальная политика, основанная на встроенных (автоматических) стабилизаторах (регуляторах), использует такой механизм, который без участия государства устраняет неблагоприятное положение на разных фазах экономического цикла (в него входят налоговые поступления и социальные выплаты). Так, на фазе подъема экономики, когда растут доходы предприятий и работников благодаря прогрессивному налогообложению, еще быстрее увеличиваются суммы налогов. Одновременно уменьшается безработица и улучшается положение малообеспеченных семей, вследствие чего уменьшаются выплаты пособий по безработице и ряд социальных

выплат. В итоге уменьшается общая величина совокупного спроса, чем сдерживается неумеренный экономический рост. На фазе кризиса суммы налоговых поступлений автоматически уменьшаются (суммы налоговых изъятий из доходов сокращаются), а социальные выплаты (в т.ч. пособия по безработице) возрастают. В результате возрастает покупательная способность населения, что способствует выходу из кризиса.

Автоматическая (недискреционная) фискальная политика — это автоматическое изменение величины государственных расходов, налогов и сальдо государственного бюджета в результате циклических колебаний совокупного дохода. Недискреционная фискальная политика предполагает автоматическое увеличение (или уменьшение) чистых налоговых поступлений в государственный бюджет в периоды роста (или уменьшения) ВНП, которое оказывает стабилизирующее воздействие на экономику. Эти изменения происходят под действием встроенных стабилизаторов.

Встроенный (автоматический) стабилизатор — это экономический механизм, позволяющий снизить амплитуду циклических колебаний уровней занятости и выпуска, не прибегая к частым изменениям экономической политики правительства. Встроенные стабилизаторы экономики относительно смягчают проблему продолжительных временных лагов дискреционной фискальной политики, так как эти механизмы включаются без непосредственного вмешательства правительства.

Такими автоматическими стабилизаторами являются:

1) прогрессивная налоговая система, которая сдерживает рост совокупного спроса в периоды экономического роста, так как по мере роста дохода население подвергается более высокой ставке налогов, и, наоборот, при уменьшении дохода, вызванного экономическим спадом, происходит стимуляция совокупного спроса, так как происходит увеличение располагаемого дохода вследствие снижения налоговой ставки;

2) пособия по безработице и прочие социальные выплаты, которые в ситуации экономического спада увеличиваются вследствие увеличения числа безработных, и, наоборот, при наличии экономического роста, в результате которого происходит снижение безработицы, данные выплаты автоматически снижаются.

Встроенные стабилизаторы не устраняют причин циклических колебаний равновесного ВНП вокруг его потенциального размера, а только ограничивают размах этих колебаний.

Для оплаты государственных расходов и различных выплат населению государству нужно иметь деньги. Необходимые для покрытия расходов суммы можно получить от государственного сектора экономики, а также путем сбора налогов. Но чтобы построить здание или проложить автомагистраль, государству нужно приобрести на деньги необходимые экономические ресурсы: товары производственного назначения, землю, труд. Поэтому, решая вопрос о том, как облагать себя налогами, люди в действительности определяют, каким образом и в каком объеме необходимые для общественных нужд ресурсы будут изыматься из владения различных семей, из предприятий и направляться на цели производства государственных товаров и услуг. Государство всегда облагает налогами одних и выплачивает деньги другим. В прошлое ушли времена, когда налоги устанавливались власть имущими исключительно ради их собственной выгоды.

В доходной части бюджета бывшего СССР поступления от предприятий и организаций составляли 90 % всех поступлений. Подоходный налог с населения составлял немногим больше 10 %, чем достигался определенный уровень социальной справедливости. Это соотношение не менялось многие годы. Свыше 40 % дохода перераспределялось в самом производстве, 15—17 % национального дохода составляли расходы на оборону и только менее 25 % направлялось в социальную сферу.

В странах с развитой рыночной экономикой налоги становятся все более активным инструментом государственной социальной и экономической политики. Среди общих принципов налоговой системы можно выделить следующие:

— налоговые поступления формируют необходимую финансовую базу для операций государства в экономической сфере, а сама структура, объемы и методы налоговых изъятий создают возможность целенаправленного воздействия со стороны государства на темпы и пропорции накопления общественного денежного и производительного капитала, позволяют ему взять под свой контроль практически весь совокупный общественный спрос;

— в движении капитала на разных стадиях его кругооборота и в различных сферах можно выделить пункты изъятия налогов и создать целостную систему налогообложения. Здесь резкое и скоротечное перераспределение доходов происходило в сфере коммерческого бизнеса, а вся тяжесть налогового бремени оказалась перенесенной в производственную сферу. Во многом по этой причине частное предпринимательство в этой сфере не получило развития.

В рыночном хозяйстве выделяются такие основные группы налогов:

— налоги на доходы (налог на заработную плату, подоходный налог, налог на прибыль и др.);

— налоги на собственность (налог на имущество, на землю, на прибыль от капитала, в том числе на процент и др.);

— налоги на движение и прирост имущества (налог на наследство, на движение капитала, на покупку земли и т.д.);

— налоги с оборота (включая налог на добавленную стоимость);

— налог с продаж и акцизный налог (являются «скрытыми» или косвенными налогами, поскольку обычно перекладываются с продавцов и производителей через более высокие цены на непосредственных потребителей).

Среди методов налогового регулирования важнейшее место занимает система налогообложения прибыли корпораций. В отличие от прогрессивного обложения доходов физических лиц, налогообложение корпораций осуществляется по пропорциональным ставкам. При этом с помощью легальных налоговых льгот государство воздействует на инвестиционный процесс в определенном направлении, реализуя при этом общеэкономические цели. Налоговое регулирование разнообразно. Оно включает в себя увеличение или уменьшение совокупных налоговых поступлений, изменение налоговой структуры, дифференциацию ставок, введение или отмену налоговых льгот, отсрочку платежа налога, изменения сферы распространения налогов и т.д. Система налогообложения предприятий представляет собой гибкий рычаг регулирования со стороны государства процесса воспроизводства индивидуального капитала.

К основным инструментам инвестиционного стимулирования относятся: система специальных амортизационных отчислений, в

том числе система ускоренной амортизации в наиболее динамично развивающихся отраслях; налоговые скидки на инвестиции; различного рода инвестиционные премии, субсидии, инвестиционные фонды.

Анализ результатов налоговых реформ в развитых капиталистических странах позволил западным экономистам вывести зависимость между величиной налоговых ставок, инвестиционной активностью товаропроизводителей и налоговыми доходами государства. Рост налоговых ставок имеет предел, за которым начинается падение деловой активности, а значит, сокращение доходов бюджета. Считается, что предел наступает при перераспределении через бюджет более 30 % от суммы всех доходов предпринимателей и населения.

Особая роль в эффективном развитии экономики принадлежит кредитной политике государства. Коммерческие банки, различные инвестиционные и кредитные организации, заинтересованные в постоянном росте оборота кредитных средств как источника роста их прибыли. В переходный период к рыночной экономике в странах СНГ возникли многочисленные коммерческие банки, которые по существу торгуют денежным капиталом и получают огромные прибыли. Привлекая свободные денежные средства предприятий и населения посредством начисления высоких процентов, банки используют их как кредитное средство, т.е. выдают кредиты предприятиям и организациям под еще более высокие проценты или непосредственно пускают их в оборот.

В переходный период, ввиду неразвитости кредитной системы Казахстана и несовершенства законодательной базы, для большинства промышленных и агропромышленных предприятий ставки процента оказались непосильными, что привело к практически полному отсутствию новых инвестиций. В то же время посреднические фирмы, занятые в сфере обращения и на «дорогом» кредите получали многомиллионные прибыли.

Использование временно свободных накоплений как кредитного средства в определенных условиях может тормозить развитие хозяйственной деятельности или стать инфляционным фактором. Чем дороже кредит, тем ниже спрос на него со стороны производства, чем дешевле кредит, тем выше спрос и выше риск товарно-денеж-

ной несбалансированности, так как кредиты на рынке средств производства и товаров выступают как денежные средства.

Состояние ссудного рынка нередко становится пусковым механизмом инфляции и кризиса, поэтому регулирование кредитных отношений является важнейшей функцией государства. Функции регулятора выполняют центральные банки. В соответствии с законодательствами каждой страны коммерческие банки обязаны создавать резервы и передавать их центральному банку, который устанавливает их норматив. Центральный (национальный) банк вправе использовать полученные резервы для кредитования коммерческих банков, устанавливая процентную (учетную) ставку за кредит. Центральные банки являются собственностью государства. От величины норматива и размера учетной ставки зависит объем оборота кредитной массы. При росте норматива резервов и учетной ставки кредит становится более дорогим и спрос на него сокращается, снижается инвестиционная деятельность и сохраняется только кредитование наиболее эффективных проектов. Сокращение кредитной массы способствует снижению инфляции. Темпы роста денежной массы должны быть ограничены долгосрочными темпами роста национального дохода. При таком условии достигается стабильность денежных отношений и устойчивость экономического роста.

Государственное регулирование кредитных отношений выполняет еще одну важную функцию стабилизации рыночной экономики — защиту накоплений предприятий и населения.

Очень часто государство является первопричиной изменений экономического поведения предпринимателей. От решений, принимаемых правительством, зависят решения, принимаемые (или не принимаемые) на микроуровне. Правительственная политика достигает цели, в большинстве случаев, тогда, когда она поощряет, а не указывает в директивном порядке. При создании благоприятных условий предпринимателям их частный интерес совпадет с интересом государства, то есть общества. Следовательно, государство должно благоприятствовать реализации рыночных интересов субъектов рыночного механизма. Следует отметить, что государство не должно вмешиваться в те сферы экономики, где его вмешательство излишне.

В целом трудно переоценить роль государства в экономике. Оно создает условия для экономической деятельности, защищает предпринимателей от угрозы со стороны монополий, обеспечивает потребности общества в общественных товарах, обеспечивает социальную защиту малообеспеченных слоев населения, решает вопросы национальной обороны. С другой стороны, государственное вмешательство может в некоторых случаях заметно ослабить рыночный механизм и принести заметный вред экономике страны, как это было, например, во Франции и Великобритании в конце 70-х, начале 80-х годов. Из-за слишком активного государственного вмешательства из страны начался отток капиталов, темпы экономического роста заметно упали. Решением проблемы явились приватизация и дерегулирование экономики.

Подводя итог всему вышесказанному, следует отметить, что первостепенной задачей всего государственного механизма является достижение «золотой середины» в процессе влияния на рыночную экономику.

7.2. Налоги как основной элемент фискальной политики

Государство признано вносить в экономику стабилизирующее воздействие, обеспечивая наилучшие условия для экономического роста. Для выполнения задач оно должно располагать необходимыми ресурсами. Частично они могут быть найдены за счет ценных источников, например, доходов государственных предприятий. Однако в рыночной экономике основной производственной единицей является не государственное, а частное предприятие. Поэтому для формирования государственных ресурсов правительство изымает часть доходов предприятий и граждан. Изъятый доход, меняя собственника, превращается в налог.

Налоги — обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые государством.

В современных условиях налоги выполняют две основные функции: фискальную и экономическую.

Фискальная функция — основная, характерная для всех государств. С ее помощью создаются государственные денежные фонды и материальные условия для функционирования государства.

Экономическая функция означает, что налоги как активный участник перераспределительных отношений оказывают серьезное влияние на воспроизводство, стимулируя или сдерживая его темпы, усиливая или ослабляя накопление капитала, расширяя или уменьшая платежеспособный спрос населения. Расширение налогового метода в мобилизации для государства национального дохода вызывает постоянное соприкосновение государства с участниками производства, что обеспечивает ему реальные возможности влиять на экономику, на все стадии воспроизводственного процесса.

Современная налоговая система включает различные виды налогов. Основную их группу составляют прямые и косвенные налоги.

Прямые налоги устанавливаются непосредственно на доход или имущество.

Косвенные налоги — это налоги на товары и услуги, оплачиваемые в цене товара или включенные в тариф. Владелец товара или услуг при их реализации получает налоговые суммы, которые перечисляет государству. В данном случае связь между плательщиком и государством опосредована через объект обложения.

В современных условиях в связи с расширением социальных функций государства широкое распространение получили взносы в фонд социального страхования. Они по своей сущности являются целевыми налогами, поскольку имеют определенное назначение.

В зависимости от органа, который взимает налог и распоряжается его суммой, различают государственные и местные налоги. Государственные налоги взимаются центральным правительством на основании государственного законодательства и направляются в государственный бюджет. К ним относятся подоходный налог, налог на прибыль корпораций, таможенные пошлины и т. п. Местные налоги взимаются местными органами власти на соответствующей территории и поступают в местный бюджет. Местные власти взимают преимущественно индивидуальные акцизы и поимущественный налог.

Налоги по их использованию подразделяются на общие, они поступают в единую кассу государства, и специальные (целевые) (например, налог на продажу бензина, топлива, смазочных масел в США направляется в дорожный фонд).

В зависимости от характера взимания налоговых ставок налоги подразделяются на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные.

Пропорциональный налог — это налог, ставка которого одинакова для всех облагаемых сумм. Налог, средняя ставка которого повышается по мере роста суммы, называется прогрессивным. Регрессивный налог предполагает уменьшение процента изъятия из суммы по мере ее роста. К последнему виду налогов относятся, как правило, косвенные налоги.

Соотношение различных видов налогов на различных ступенях развития общества менялось. В XIX — начале XX веков главную роль играли косвенные налоги, после Второй мировой войны ведущую роль стали играть прямые налоги. Для современной налоговой системы характерен рост взносов в фонд социального страхования, который по темпам роста опережает как прямые, так и косвенные налоги.

Можно выделить три ступени развития взглядов на роль налогов в реализации государственных интересов:

— на начальных этапах рыночной экономики налоги рассматривались исключительно в фискальных интересах как средство пополнения государственной казны;

— затем пришли к выводу о необходимости ввести ограничения в фискальную функцию налогообложения. Таким ограничением стало требование не подрывать воспроизводительный процесс в микроэкономике;

— для настоящего времени стало характерным стремление все в большей степени использовать налоги для корректировки хозяйственных пропорций в обществе.

В развитых странах это направление налоговой политики получило более широкое развитие. Считается, что налоги не должны гасить стремление производителя наращивать выпуск продукции. Это позволит ему нащупать и рассчитать зону положительного эффекта масштаба производства, при котором возможно получать наибольшую прибыль на вложенный капитал. В этом случае возрастают не только доходы предпринимателя, но и государства, казна которого пополнится дополнительными ресурсами, ибо возросшие доходы позволяют увеличить сумму собираемых налогов.

Следующая ступень развития концепции налогообложения связана с пониманием того, что манипуляция налоговыми ставками, увязка налогов с использованием ресурсов превращают их в мощный регулятор хозяйственных пропорций. Например, введение платы за ресурсы (землю, чистую воду и др.) способствует экономии ресурсов в хозяйственной деятельности. Плата за землю обычно ведет к увеличению высоты производственных зданий. Снижение налоговых ставок или введение режима ускоренной амортизации стимулирует рост производства. Ужесточение же налоговых ставок его тормозит.

Во второй половине XX в. налоги активно используются как регулятор общего равновесия рыночного хозяйства. В частности, такое использование налогов предусматривается в многочисленных антициклических программах. Эти программы отводят различную роль налогам как регуляторам экономики, что зависит от концепции, которой руководствуется правительство.

По Кейнсу, во время спада налоги снижаются для стимулирования производства. Во время подъема, наоборот,— налоги возрастают, что позволяет затормозить рост инвестиций, предупредив перегрев экономики нарастающими диспропорциями. Рост налоговых поступлений во время подъема позволит выплатить государственную задолженность, которая образовалась в депрессивный период для финансирования государственных расходов.

По теории монетаристов и концепции экономики предложение о снижении налогов становится значительным стимулом эффективного производства. М. Фридмен — идеолог монетарной школы — рекомендует снижать налоговое бремя, когда экономический кризис пройдет свою низшую точку и оставит на рынке только эффективных производителей, разорив остальных. В этом случае более низкие ставки налогов для сильных производителей предоставят им большие возможности для инвестирования и позволят стране перейти на более высокую ступень эффективности производства.

Теория предложения рекомендует поддерживать режим конкуренции, облегчая налоговое бремя, вплоть до применения налоговых каникул для малого бизнеса, или для тех, кто осуществляет выпуск товаров, в наибольшей степени отвечающих интересам общества.

Принципы налогообложения проявляются в способах взимания налогов.

Таких принципов достаточно много:

Принцип выгоды предполагает увязку налога с используемым ресурсом. Например, тот, кто использует чистую питьевую воду в технических целях, должен платить налог за нее.

Принцип пожертвования исходит из того, что за использование благ, предоставляемых государством отдельным гражданам или предприятиям, платят все, в том числе те, кому эти блага не достаются. Таковым является налог на фонд заработной платы, отчисляемый в пенсионный фонд.

Современное налогообложение доходов опирается на использование прогрессивных ставок. Ставки возрастают по мере увеличения доходов. Прогрессивное налогообложение учитывает разные возможности социальных слоев населения в финансировании государственных расходов.

Принцип равенства. Равенство налогов на доходы предприятий разной формы собственности обеспечивает равные стартовые условия для их развития. В таком случае конкуренция должна реально отразить заложенные в налогах условия для эффективного хозяйствования.

В командно-административной системе, которая не учитывала законы рынка, налоговые привилегии всегда сопровождали государственное и коллективное хозяйствование. Частное хозяйство, по существу, было «задушено» налогами.

Среди принципов налогообложения обычно называют гибкость и адаптивность его к меняющимся общественно-политическим потребностям. Однако в этой гибкости следует соблюдать меру, не подрывая устойчивость действующего налогообложения. Если ставки налогов постоянно меняются, как в современной России, да еще и задним числом, бизнес теряет ориентиры, необходимые для выработки долгосрочной стратегии. Инвестиционная деятельность обрастает дополнительными рисками, что укрепляет стремление бизнеса ограничиваться исключительно спекулятивными операциями.

Уровень налоговой ставки должен устанавливаться с учетом возможностей налогоплательщика, величины получаемых им доходов. Нарушение этого принципа подрывает действия рынка, уменьшает

количество налогоплательщиков, уменьшает предложение товаров. У потребителей чрезмерная тяжесть налогообложения уменьшает спрос, что ведет к сокращению емкости рынка и тем самым угнетающе действует на стимулы производства.

Очень сложен для выполнения принцип исключения двойного и многократного налогообложения. Необходимость соблюдения этого принципа осознается всеми государствами, но редко кому удается полностью ему следовать. Например, налогообложение акционерных компаний обычно строится на двойном налогообложении. Налогом облагаются нераспределенная прибыль компании и дивиденды ее членов. Такая система действует в странах Бенилюкса, США, Швеции, Швейцарии, России. Решением исключения многократного налогообложения используемого сырья является введение налога на добавленную стоимость. При использовании этого налога надбавка к цене сырья, возникающая при прохождении продукта по производственной цепочке, облагается налогом всего один раз. Налогом облагаются только те результаты деятельности, которые добавляются к полученному извне полуфабрикату.

В налогообложении важно соблюсти принцип, исключающий возможность переложения налогового бремени. В странах с развитой рыночной экономикой налог на прибыль считается не самым лучшим налогом, так как предприниматель обычно пытается включить этот налог в цену в целях компенсации удорожания издержек. В результате налоговое бремя перекладывается на покупателя. Именно он оплачивает налог, а предприниматель выступает, по существу, собирателем этого налога.

Система и процедура выплаты налогов должны быть простыми, удобными и понятными для всех субъектов налогообложения. В странах развитого рынка основным налогом является личный подоходный налог или налог на физических лиц. В США доля налога на прибыль составляет в системе федеральных налогов всего лишь 10 %, в то время как налог на личный доход приближается к его половине. В Казахстане же доля подоходного налога с физических лиц составляет чуть более 3 % в общем объеме всех платежей. Такая структура налогообложения в Казахстане объясняется ее корнями, которые десятилетиями питали общество государственного социализма, организованного на принципах хозяйствования, противоре-

чащих рынку. В результате налоговая система становится источником хозяйственных деформаций. Это проявляется по следующим направлениям:

— государство сталкивается со слабой собираемостью налогов, поскольку бизнес имеет множество способов укрыть налоги;

— налогообложение провоцирует инфляционные процессы, так как предприниматели стремятся переложить налог на отпускные цены;

— возможность переложения налогов на плечи покупателей усиливает социальную дифференциацию общества, поляризацию величин реальных доходов граждан, что обостряет социальную напряженность.

В дальнейшем по мере роста доходов населения налоговая система должна сместить акценты налогообложения, увеличив налоги на доходы физических лиц, смягчая налогообложение бизнеса.

7.3. Налоги как инструмент государственного регулирования экономики

Налоговое регулирование представляет собой систему особых мероприятий в области налогообложения, направленных на вмешательство государства в рыночную экономику в соответствии с принятой правительством концепцией экономического развития.

Регулирующая функция налогов осуществляется путем применения отлаженной системы налогообложения, выделения из бюджета капитальных вложений и дотаций, государственных закупок и осуществления народнохозяйственных программ, выплаты различного рода пособий, ибо налоги являются определяющим источником бюджетно-финансового регулирования национальной экономики.

Маневрируя налоговыми ставками, льготами и штрафами, изменяя условия налогообложения, вводя одни и отменяя другие налоги, государство создает условия для ускоренного развития определенных отраслей и производств (например, сельского хозяйства), способствует решению актуальных для общества проблем. Одной из таких проблем на современном этапе является развитие малого бизнеса. Государство должно способствовать его развитию и всемерно поддерживать. Формы такой поддержки разнообразны:

создание специальных фондов финансирования малых предприятий, упрощенное и льготное налогообложение, освобождение от налогообложения прибыли, направляемой на строительство, реконструкцию и обновление основных производственных фондов, на освоение новой техники. В других случаях государство создает льготный режим налогообложения в зависимости от рода хозяйственной деятельности.

В регулирующей функции налогов следует выделить, прежде всего стимулирующую подфункцию, которая реализуется через систему льгот, исключений, преференций. Она проявляется в изменении объема налогообложения, уменьшении налогооблагаемой базы, снижении налоговой ставки, полном освобождении от налогов. Примерами преференций могут служить налоговое кредитование и целевые льготы для финансирования инвестиционных и инновационных затрат.

Налогами можно стимулировать или, наоборот, ограничивать деловую активность, а следовательно, развитие тех или иных отраслей предпринимательской деятельности. Ими можно создать предпосылки для снижения издержек производства и обращения частных предприятий. С их помощью можно повышать конкурентоспособность предприятий на мировом рынке, проводить протекционистскую политику.

Налоговое регулирование призвано активно влиять на структуру общественного воспроизводства путем создания необходимых условий для ускоренного накопления капитала в наиболее перспективных отраслях, определяющих научно-технический прогресс, а также в малорентабельных, но жизненно необходимых сферах производства и услуг.

Налоги воздействуют на капитал на всех стадиях его кругооборота. Если при выполнении своей фискальной функции они оказывают влияние лишь при переходе капитала из его товарной формы в денежную, и наоборот, то система налогового регулирования, ко всему прочему, воздействует и на стадии производства, и на стадии потребления. Налоговое регулирование затрагивает и социальную, и экологическую сферы.

Налоговая политика в настоящее время в большинстве стран с развитой рыночной экономикой ориентируется в основном на

теоретические постулаты экономики предложения. Экономика предложения — это направление одной из школ современной экономической мысли, сутью которого является усиление в макроэкономической политике роста естественного уровня национального продукта за счет стимулирующей роли сокращения предельной доли налога. Это направление возникло в связи с кризисными явлениями, поразившими экономику ведущих промышленно развитых стран в конце 1970-х — начале 1980-х гг.

Такие проблемы экономики как инфляция, снижение темпов экономического роста, безработица, рост «теневой» экономики и пр. данная теория предлагает решать путем радикального снижения предельных налоговых ставок.

Главный теоретический постулат экономики предложения отражает знаменитая кривая Лаффера. Кривая Лаффера демонстрирует существующую взаимосвязь между налоговыми поступлениями государственного бюджета, налоговыми ставками и уровнем национального производства. Согласно разработкам Лаффера повышение ставок налогов выше определенного уровня будет способствовать сокращению налоговых поступлений бюджета за счет подрыва налоговой базы плательщиков, лишению их стимула к производственной деятельности. Другими словами, отрицательное сальдо бюджета может быть реально использовано главным образом для уменьшения отрицательного воздействия высоких налогов на деловую активность, обеспечивающую улучшение экономической конъюнктуры. Было высказано предположение, что чрезмерное повышение налоговых ставок на доходы в конечном счете отрицательно влияет на уровень инвестиций. А это, тем самым, может послужить главным тормозом для экономического роста, и следовательно, сокращения общего объема налоговых поступлений в бюджет.

Таким образом, усиление государственного регулирования в налоговой политике, которая ориентирована на низкие налоговые ставки положительно отразится на:

— стимулах к труду и предпринимательской активности;

— увеличении объема выпуска продукции, повышении производительности труда;

— увеличении потребления вследствие увеличения необлагаемого дохода;

— более эффективном использовании государственного бюджета, что приведет к увеличению государственных доходов (за счет роста национального дохода), ограничит необходимость государственного вмешательства в благоприятные сектора экономики;

— уровне цен и инфляции;

— соотношении легальной и «теневой» экономики.

Таким образом, государственное регулирование при помощи налогового механизма создает для экономики страны широкие возможности для прогресса экономики и реализации макроэкономических целей правительства развитых стран.

Например, именно налоговая система является одним из наиболее действенных инструментов государственного стимулирования научных исследований в промышленности. Если государственное финансирование научных исследований непосредственно влияет на направление вложения средств, то налоговые мероприятия косвенно стимулируют использование предпринимательского дохода на эти же цели. Государство не вкладывает в капитал, а создает условия для его движения. Государство помогает промышленности поддерживать себя.

К последней трети XVIII в. принято относить возникновение так называемого «классического представления» о роли налогов в экономике, которое в дальнейшем господствовало на протяжении более 200 лет. Его суть заключалась в том, что представители «классической» школы считали экономику устойчивой и саморегулируемой системой, в которой спрос рождает предложение, а при переизбытке любого из них происходит уравновешивание путем передвижения редких ресурсов в дефицитные отрасли хозяйства. Роль налогов, таким образом, сводилась к их фискальной функции, а полемика велась в основном вокруг принципов взимания (равномерного или прогрессивного) и части изъятия национального дохода, обусловленной потребностью государства в финансовых средствах. Так А. Смит полагал, что каждый человек лучше других знает свои интересы и вправе свободно им следовать. Подтверждением жизненности этих утверждений служили для него законы рынка: «... не от благожелательности мясника, пивовара и булочника ожидаем мы получить свой обед, а от соблюдения ими своих собственных интересов»,— писал он.

Обобщая эту мысль, А. Смит считал, что человек, преследующий свои интересы «часто более действенным образом служит интересам общества, чем тогда, когда сознательно стремится служить им». Таков смысл знаменитого образа «невидимой руки», направляющей человека к «цели, которая совсем и не входила в его намерения». Идея «невидимой руки» стала обобщенным выражением той мысли, что вмешательство в экономику со стороны государства, как правило, излишне и поэтому должно быть ограничено. Впрочем, сам А. Смит был далек от полного отрицания роли государства в экономике. Он подробно характеризовал его функции в таких сферах, как оборона, правосудие, образование, наконец,— в чеканке монет и том, что мы сегодня назвали бы инфрастуктурой рынка (транспортной, почтовой, установлением мер и весов и т.д.). А. Смит делил всякий труд на производительный и непроизводительный. Например, государь со всеми своими судебными чиновниками и офицерами, вся армия и флот, считал он, представляют собой непроизводительных работников. Тем не менее, они являются слугами всего общества и, таким образом, должны содержаться на часть годового продукта остального населения (перераспределяемого через налоговую систему).

В условиях, когда роль государства в рыночной экономике сводилась лишь к созданию и поддержанию «правил игры», от налогов требовалось лишь обеспечивать его средствами к достижению указанных целей.

Однако с усложнением экономических отношений в обществе, концентрацией капитала, действием объективных циклических процессов, возникла потребность в корректировке классического учения, выделении роли государства, его влияния на процессы, происходящие в экономике, а также в корректировке социально-экономических границ налогообложения. В экономической науке появились новые взгляды на роль налоговой системы в экономике, связанные с осознанием в первой четверти 20 в. необходимости использования налоговой системы в качестве инструмента регулирования воспроизводственных процессов.

Существенным фактором, подтолкнувшим теоретиков и практиков к необходимости рассмотрения государственных финансов в качестве инструмента макроэкономической стабилизации явилась

Великая депрессия 1929—33 гг. В первую очередь новые реалии нашли свое отражение в работе Дж. М. Кейнса (1883—1946 гг.) «Общая теория занятости, процента и денег». Считая, что основным направлением антикризисной политики государства должно быть стимулирование совокупного спроса, автор рассматривал налоги в качестве инструмента изъятия средств, помещенных в сбережения с целью финансирования на этой основе инвестиций и текущих государственных расходов.

Эти положения получили дальнейшее развитие в работах Э. Хансена, Р. Харрода, П. Самуэльсона, Ф. Тэйлора, Ф. Неймарка, Г. Халлера и др. и были в итоге оформлены в виде теории «встроенного бюджетного стабилизатора», рассматривавшей налоги и государственные расходы в качестве инструментов государственной политики, направленной на сглаживание фаз экономического цикла.

На смену «кейнсианству», столкнувшемуся в своем практическом применении после второй мировой войны с объективными затруднениями, обусловленными хронической инфляцией и усилением зависимости национальных экономик от международного рынка, в экономическую теорию пришло неоклассическое направление. Представители одного из направлений указанной школы, известной в западной литературе как «экономика предложения», считая основной задачей государственной экономической политики устранение препятствий, мешающих действию законов рыночной конкуренции, выступали за всемерное снижение налогов, сдерживающих, по их мнению, предпринимательскую инициативу, тормозящих инвестиционные процессы.

Представители экономики предложения считали, что сокращение налогов приведет к сдвигу кривой совокупного предложения вправо, поскольку более низкие налоги увеличат сбережения хозяйствующих субъектов, расширив, таким образом, возможности финансирования ими собственной деятельности, кроме того, увеличится прибыльность, а, следовательно, и привлекательность инвестиций. Увеличение чистых доходов после уплаты налогов приведет к увеличению желания трудиться, а предпринимателей брать на себя деловые риски, поскольку более низкие ставки налогов гарантируют им более высокое вознаграждение. Увеличившийся объем предложения позволит преодолеть инфляцию путем снижения равновесной цены.

В период экономического кризиса (1929—33 гг.), а также после второй мировой войны налоги с успехом использовались западными странами в качестве действенного инструмента реализации промышленного и социального аспектов государственной политики. Это позволило, наряду с традиционной фискальной, выделить регулирующую функцию налоговой системы. Успешность ее реализации на практике наглядно демонстрируют многочисленные мероприятия по реорганизации налоговых систем в 1950—60 гг., затем в 1980—90 гг. в странах ЕЭС, США, Канаде, Японии и ряде других. Налоговые реформы выступали факторами, способствующими увеличению продолжительности фаз экономического подъема. Проведение стимулирующей налоговой политики по отношению к частному капиталу, снижение подоходного и косвенного (на потребление) обложения способствовали тенденции к обновлению производственных фондов.

На практике в качестве показателя, отражающего результаты деятельности отдельного хозяйствующего субъекта или целых отраслей экономики, как правило, используется не абсолютная, а относительная прибыль. В общем виде эффективность деятельности хозяйствующего субъекта можно представить следующим образом:

$$Э = \frac{P}{З}$$

Э — эффективность деятельности хозяйствующего субъекта;

Р — результат деятельности хозяйствующего субъекта;

З — затраты, при помощи которых достигнут указанный результат.

Использование математического аппарата, наработанного зарубежной и отечественной наукой, позволило сделать вывод, что в стабильной экономике степень влияния налогов на уровне отдельного предприятия определяется тем, насколько обязательные отчисления в пользу государства вынуждают хозяйствующего субъекта изыскивать дополнительные ресурсы сверх тех, которые определяют так называемый естественный уровень производства. Продемонстрируем это при помощи простой графической модели. Предположим, что предприятие выпускает только один вид продукции, которая полностью реализуется на рынке. Сделаем также

допущение о пропорциональности переменных затрат, т.е. будем считать, что они остаются неизменными в расчете на единицу продукции, независимо от объемов производства (из закона убывающей отдачи факторов производства известно, что на самом деле средние переменные затраты до определенного момента уменьшаются, а затем начинают увеличиваться ускоряющимися темпами).

Таким образом, теоретический анализ, соединенный с конкретно-историческим опытом развитых стран позволяет выделить, наряду с фискальной, регулирующую функцию налогов, посредством которой государство способно оказывать влияние на экономические процессы. С позиции последней налоги можно определить как инструмент государственного регулирования деловой активности в национальной экономике, ее отдельных секторах или отраслях, посредством изменения доли налогового изъятия прибыли хозяйствующих субъектов. На практике регулирующая функция налогов может проявляться в качестве как стимулирующих, так и сдерживающих мер. В условиях, когда основной целью государственной политики является ускорение темпов экономического роста, реформирование существующей налоговой системы, очевидно, должно быть направлено на повышение деловой активности путем снижения доли прибыли, изымаемой у предприятий. Если наряду с количественным ростом важна и его качественная составляющая, налоговое воздействие следует дифференцировать по отдельным секторам и отраслям экономики. Однако задачам экономического роста не противоречит и избирательное использование сдерживающих мер налогового регулирования. В частности, повышение доли изымаемой прибыли может быть направлено в качестве антимонопольной меры на выравнивание условий конкуренции, а также на ограничение производства отдельных товаров, неблагоприятных с позиций социального, экологического и т.п. аспектов проводимой государством политики.

На практике оптимальность конкретной налоговой системы определяется тем, в какой степени ее функционирование является результатом разумного компромисса интересов двух сторон процесса налогообложения — государства и плательщиков. Иными словами, оптимально построенная налоговая система должна не только обеспечивать финансовыми ресурсами потребности государства

(реализовывать фискальную функцию), но и не снижать стимулы налогоплательщика к предпринимательской деятельности, не препятствовать постоянному поиску путей повышения эффективности хозяйствования (реализовывать регулирующую функцию).

Одной из характеристик налоговой системы, позволяющей делать выводы о ее оптимальности, является степень так называемой налоговой нагрузки. Поскольку, с одной стороны, уплачиваемые в национальной экономике налоги не должны быть настолько низкими, что это не позволит государству нормально исполнять необходимые функции, а с другой — настолько высокими, что это сделает невозможным расширенное или даже простое воспроизводство хозяйствующих субъектов, показатель налоговой нагрузки является достаточно серьезным измерителем качества налоговой системы конкретной страны.

На макроэкономическом уровне общепринятым является определение налоговой нагрузки как доли налоговых платежей в национальном доходе. Математически это выражается следующим образом:

$$Э = \frac{НП}{НД} * 100\ \%$$

Т — налоговая нагрузка,

НП — сумма налогов и платежей во внебюджетные фонды за рассматриваемый период в целом по экономике;

НД — национальный доход.

На основе тезиса о том, что средства, потраченные потребителями на приобретение товаров и услуг (оценка валового национального продукта) представляют собой доходы их производителей в форме прибыли, заработной платы, ренты и процента (иными словами — национальный доход), можно сделать вывод, что экономическая суть показателя налоговой нагрузки заключается в том, что он показывает, какая величина вновь созданной в экономике стоимости перераспределяется посредством налоговой системы.

Приведенный выше показатель, характеризующий величину доли созданного в экономике конечного продукта, перераспределяемого через бюджетную систему, по своей сути является средней величиной и, следовательно, он не способен отразить распределение налоговой нагрузки между отраслями экономики и отдельными предприятия-

ми. Таким образом, имеет смысл определять налоговую нагрузку на уровне отдельно взятого хозяйствующего субъекта.

Однако, если при определении налоговой нагрузки на уровне национальной экономики в рассмотренной нами литературе наблюдается концептуально единый подход, то в вопросе того, что считать показателем, характеризующим степень тяжести налогового бремени на уровне отдельного предприятия, существуют различные точки зрения. В первую очередь, отсутствие единства во мнениях связано с разногласиями по поводу того, какие налоги следует включать (или наоборот исключать) в сумму обязательных платежей, уплачиваемых хозяйствующим субъектом в бюджеты различных уровней.

Указанная ситуация является следствием так называемой проблемы полного или частичного «переложения» налогов плательщиком на собственных контрагентов посредством механизма ценообразования.

Степень налогового бремени представляет собой точку соприкосновения интересов государства в области получения доходов, необходимых ему для исполнения принятых на себя функций, и интересов налогоплательщика в области развития производства и получения предпринимательской прибыли. Отсюда закономерно возникает вопрос об оптимальном значении показателя налоговой нагрузки, при котором в наибольшей степени учитывались бы интересы обеих сторон процесса налогообложения.

Тот факт, что налогообложение имеет допустимые границы, подтверждается многочисленными примерами из мировой и отечественной истории. Во многих случаях протест против избыточного налогового бремени находил выражение в насилии и мятежах. В качестве характерных примеров достаточно привести соляной бунт 1648 года в Москве, причиной которого послужило повышение акцизов на такой товар первой необходимости, как соль, а также событие, имевшее место в 1773 г., известное в истории как «бостонское чаепитие», когда население г. Бостон из чувства озлобления, порожденного высокими таможенными пошлинами, побросало весь корабельный груз чая в порту в море.

Однако история не дает точного ответа на вопрос, где же пролегают пределы разумного налогообложения. Французский философ

Ш. Монтескье по этому поводу в свое время писал, ничто не требует столько мудрости и ума, как определение той части, которую у подданных забирают, и той, которую оставляют им.

Во второй половине XX в. американским экономистом — представителем такого теоретического направления как «экономика предложения» А. Лаффером была описана графическая модель, характеризующая зависимость между величиной налоговой нагрузки и суммой налогов, поступающих в государственный бюджет. В данном случае, принимая во внимание тот факт, что сумма налоговых платежей зависит одновременно и от ставок налогов, и от объектов налогообложения, можно утверждать, что изменения в государственных доходах характеризуют (с учетом оценки влияния налоговых ставок) степень деловой активности хозяйствующих субъектов.

Согласно рассуждениям А. Лаффера, по мере роста налоговой нагрузки Т от нуля до 100 % налоговые поступления вначале растут от нуля до определенного максимального уровня, а затем вновь снижаются до нуля. При ставке 100 % налоговые поступления равняются нулю, поскольку такая налоговая ставка фактически носит конфискационный характер и останавливает всякую производственную деятельность плательщиков. О недопустимости подобной ситуации предупреждали в свое время еще представители классической школы А. Смит и Д. Риккардо, говоря о том, что налоги не должны затрагивать капитал в качестве источника для их уплаты, поскольку в этом случае становится невозможным даже простое воспроизводство.

Налоговые поступления падают после некоторого уровня налоговой нагрузки, поскольку более высокие ставки налогов сдерживают предпринимательскую активность хозяйствующих субъектов, а, следовательно, налоговая база (на макроуровне — валовой продукт или национальный доход) сокращаются, причем более быстрыми темпами, нежели происходит рост налоговой ставки. Очевидно, если экономика находится в точке А (выше оптимального уровня ставки), снижение ставок налогов пойдет на пользу, как государству, так и плательщику: по мере роста деловой активности и прибылей хозяйствующих субъектов, вырастут и поступления в бюджет. А. Лаффер иллюстрирует тот факт, что более низкие став-

ки налогов создают стимулы к работе, сбережениям и инвестициям, к инновациям и принятию на себя предпринимательского риска. В результате выигрывают обе стороны процесса налогообложения: государство в виде возросших поступлений в бюджет, а производители — в виде выросших прибылей.

Наряду с уровнем налоговой нагрузки, другим важным фактором, определяющим, насколько оптимально построена конкретная налоговая система, является соблюдение в ней определенных принципов налогообложения, исходя из необходимости создания условий для увеличения деловой активности хозяйствующих субъектов и роста объемов производства.

Объективные предпосылки, связанные с нарождением новых отношений в обществе, в период буржуазных революций потребовали создания научных теорий налогообложения. У. Петти, А. Смитом, Д. Риккардо, А. Вагнером в свое время был предложен ряд универсальных принципов, учитывающих интересы хозяйствующих субъектов, на которых должно строиться взимание налогов в любом государстве. В той или иной форме эти принципы признаются и используются в настоящее время в налоговых системах развитых стран, а их нарушение неизбежно приводит к ухудшению условий экономической деятельности плательщиков и, как следствие,— к росту социальной напряженности и снижению стимулов экономического роста.

Пожалуй, никто не смог так лаконично и настолько точно выразить требования к налоговой системе, призванные защитить интересы налогоплательщиков, как А. Смит (1732—1790). В своей книге «Исследование о природе и причинах богатства народов А. Смит выдвинул 4 принципа налогообложения:

1) налог люди должны платить столько, сколько реально для их бюджета;

2) налог должен быть определенным и понятным для плательщика;

3) метод и время сбора должны быть удобными для плательщика;

4) издержки сбора налога должны быть невелики по сравнению с поступлениями;

Указанные принципы повторяются и в более подробной классификации немецкого финансиста А. Вагнера (1835—1917 гг.), пред-

ложенной в книге «Наука о финансах» (1880 г.). Кроме того, им выдвинуты такие принципы, как достаточность обложения (недопустимость изымания в бюджет средств сверх того, в чем нуждается государство), его эластичность (подвижность в изменяющихся условиях), принцип выбора надлежащего объекта, и учет условий переложения налогов.

Кроме того, не следует забывать и о том, что налоги выступают в качестве существенного, но далеко не единственного компонента затрат хозяйствующего субъекта. На результаты его деятельности оказывают влияние также цена материальных и трудовых ресурсов, энергоносителей, доступность и цена кредита, затраты, связанные с преодолением бюрократических формальностей и т.п. С учетом различий в показателях указанных факторов один и тот же уровень налоговой нагрузки будет оказывать разное влияние на решения, принимаемые хозяйствующими субъектами. Таким образом, при реформировании налоговой системы следует либо планировать изменения и в других областях, либо в зависимости от положения дел в них усиливать степень изменений налоговой составляющей.

С учетом действия всех вышеназванных факторов более важным в практических целях представляется не столько вопрос о количественном определении приемлемого для хозяйствующих субъектов уровня налоговой нагрузки в экономике переходного типа, сколько выявление симптомов излишнего налогообложения и осознание необходимости перемен. Признаков избыточного налогового бремени мировая практика выработала предостаточно. К наиболее очевидным из них относятся: исчезновение налоговой честности, расширение масштабов теневой экономики, ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов, выражающееся в их неспособности рассчитываться как по обязательствам перед государством, так и перед собственными контрагентами. К этим признакам относятся и так называемые модели экономии на налогах путем осуществления фиктивных сделок с участием физических лиц, либо специально созданных для указанной цели компаний. Для хозяйствующих субъектов искушение экономить на налогах, пусть даже с помощью не вполне легальных методов, оказывается сильнее страха наказания. То, что при всех ограничениях возможностей экономить на налогах речь идет, в конечном счете, о попыт-

ках выявить симптом, а не лечить саму болезнь, подтверждает тот факт, что как только внесение изменений в действующее законодательство пресекает действие одних моделей экономии на налогах, тут же на смену появляются другие.

Следовательно, для государства, которое в случае избыточного налогового бремени неизбежно столкнется с уменьшением поступлений в бюджет, наиболее успешной стратегией будет осуществление мер, направленных на снижение налогов, повышение степени поддержки осуществляемой государственной политики со стороны избирателей, соблюдение принципов налогообложения, способствующих росту деловой активности хозяйствующих субъектов. На наш взгляд, в ситуации, сложившейся в настоящее время в Казахстане, данные меры будут во много раз эффективнее, нежели попытки государства путем ужесточения наказаний и борьбы с лазейками в действующем законодательстве противодействовать уклонению от уплаты налогов.

Указанные соображения лежат в основе практического использования регулирующей функции налогов — целенаправленного государственного воздействия на экономику, ее отдельные сектора или отрасли посредством изменения доли налогового изъятия прибыли хозяйствующих субъектов. Успешность ее применения в развитых странах демонстрируют мероприятия по стимулированию экономического роста в условиях послевоенного восстановления и в условиях ускорившихся во второй половине XX в. темпах НТП и возросшей конкуренции на международных рынках. Поскольку механизм налогового воздействия на прибыль, получаемую хозяйствующими субъектами, и степень их деловой активности аналогичен, следует признать возможность практического применения регулирующей функции налогов для стимулирования экономического роста в переходной экономике. Лишь при условии того, что налоговая система в своем функционировании оптимальным образом сочетает исполнение фискальной и регулирующей функции, будут создаваться условия для экономического роста.

Одним из критериев такой оптимальности является уровень налоговой нагрузки на экономику, на макроуровне — доли национального дохода, перераспределяемого посредством налоговой системы. Кривая Лаффера показывает, что при увеличении нало-

говой нагрузки от нуля до некоторого оптимального значения увеличиваются как доходы государства, так и доходы хозяйствующих субъектов, однако, начиная с этого значения, значительные налоговые изъятия снижают стимулы деловой активности и уменьшаются не только доходы хозяйствующих субъектов, но и государства, поскольку рост налоговых ставок не компенсирует снижение налоговых баз. Поиск оптимального уровня налогообложения, на существование которого указывал Лаффер, в процессе налогового реформирования в развитых странах с начала в 1970-х, а затем в середине 1980-х — 1990-х гг., направленного на стимулирование деловой активности в условиях необходимости исполнения государством в рыночной экономике собственных функций, привел налоговые системы указанных стран к их современному виду. При этом посредством налогообложения перераспределяется порядка 35—45 % национального дохода. Однако, считая указанный уровень эмпирически выведенным оптимальным значением для стран с развитой рыночной экономикой, говорить о нем как об ориентире для налоговой системы Казахстана следует с некоторыми оговорками.

Необходимо отметить, что налоговая нагрузка является еще и качественным понятием, определяемым отношением к налогам со стороны хозяйствующих субъектов. Характер данного отношения определяется, во-первых, тем, в какой степени государственные средства расходуются на достижение общественно полезных целей, недоступных усилиям отдельных людей. Во-вторых, не лишним будет еще раз напомнить о необходимости учета интересов плательщиков, который находит отражение в принципах справедливости, удобности, определенности, экономии затрат и ряде других, на которых должно строиться налогообложение. С учетом сказанного наряду с количественным измерением налоговой нагрузки, практическую ценность представляет оценка степени «контрастности» существующей политической системы, а также тех принципов, на которых построено налогообложение.

7.4. Государственное регулирование налоговых правоотношений

В процессе своей налоговой деятельности государство осуществляет регулирование налоговых отношений, создавая и формируя

их, исходя из своих представлений о наиболее целесообразной и эффективной системе налогообложения, а главным образом — стремясь обеспечить себя необходимыми денежными средствами.

Содержанием государственного регулирования налоговых отношений с экономической точки зрения выступает установление налога с определением всех его элементов: субъекта налога, объекта налога, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления налога, порядка и сроков уплаты налога, налоговых льгот и др.

С правовой точки зрения содержанием государственного регулирования налоговых отношений выступает установление прав и обязанностей субъектов (сторон) налогового отношения, одним из которых, заметим, является само государство.

Налоговое отношение опосредует налоговое обязательство, в соответствии с которым налогоплательщик обязан передать государству в определенные сроки, определенным способом, определенную сумму денег. В своей совокупности налоговые отношения выражают изъятие государством в свою собственность определенной части валового национального продукта, что составляет экономическую составляющую налогообложения, где данные отношения выступают в качестве распределительных и перераспределительных экономических отношений.

Государство осуществляет регулирование налоговых отношений, организуя, тем самым, само налогообложение, посредством издания соответствующих правовых актов. Так, посредством этих актов государство в лице соответствующих органов устанавливает и вводит налоги, формирует на этой основе налоговую систему, определяет режим налогообложения по каждому виду налога, создает свои специализированные налоговые органы и определяет их компетенцию, устанавливает ответственность за нарушение налогового законодательства и т. д. Эти акты, с одной стороны, порождают сами налоговые отношения. Одновременно данные акты, с другой стороны, регулируют поведение субъектов и участников налоговых отношений через определение их прав и обязанностей. Например, при установлении какого-либо налога, у лиц, определенных налоговым законом в качестве налогоплательщика, возникает обязанность перед государством осуществить его уплату, а у соответствующе-

го налогового органа — обязанность перед государством по осуществлению контроля за своевременным и полным выполнением налогового обязательства. Одновременно у этого органа возникает право требовать от налогоплательщиков уплаты налога, осуществлять контроль за этой уплатой, принимать меры по принудительному взысканию налога и привлекать лиц, совершивших налоговые правонарушения, к налоговой ответственности в установленном законодательством порядке.

Таким образом, нормативные правовые акты налогового законодательства одновременно выступают и в качестве основания общественных отношений, являющихся по своим экономическим и юридическим признакам, налоговыми, и в роли источника правового регулирования данных отношений. Еще раз подчеркнем, что налоговые отношения не возникают и не существуют сами по себе в недрах экономики. Они являются порождением соответствующего налогового закона: нет закона — не может быть и налогового отношения ни в качестве экономической, ни, тем более, в качестве правовой категории; отмена налогового закона влечет прекращение налогового отношения. Поэтому налоговое отношение, будучи экономическим отношением, по своей форме всегда является правоотношением.

Государство осуществляет регулирование налоговых отношений, используя определенные методы.

Методы государственного регулирования налоговых отношений — это приемы и способы, посредством которых государство устанавливает, изменяет и прекращает права и обязанности субъектов данных отношений.

Основными методами государственного регулирования налоговых отношений являются следующие:

1) издание односторонних правовых актов, носящих нормативный характер. Совокупность этих актов формирует налоговое законодательство;

2) издание односторонних правовых актов, носящих индивидуальный характер;

3) совершение двухсторонних налогово-правовых актов;

4) реализация государством в лице его уполномоченного органа своих прав и обязанностей в качестве субъекта конкретного налогового правоотношения.

Как мы видим, по своей форме данные методы выступают в качестве правовых. И это не случайно: налог — дитя закона; Однако все они имеют определенное экономическое содержание. Посредством их устанавливаются, изменяются и отменяются налоги, что приводит к возникновению, изменению и прекращению налоговых отношений как разновидности экономических отношений вводятся налоговые каникулы, осуществляется налоговая амнистия, предоставляется налоговый кредит, дается отсрочка налогового платежа и т. п. Все это акты экономического порядка.

Рассмотрим названные методы регулирования налоговых отношений в обозначенной последовательности.

Отметим двойственную роль государственного регулирования налоговых отношений. С одной стороны, оно является субъектом налогового отношения в качестве «государства — собственника» (или, как сейчас стали говорить, «государства — казны»), выступая получателем сумм налогового платежа и естественно заинтересованного в том, чтобы получить денег как можно больше. С другой стороны, выступая в качестве субъекта публичной власти, обладающего огромными властными полномочиями, государство регулирует данное общественное отношение путем издания соответствующих законов, определяя при этом как свои собственные права в качестве субъекта налогового отношения, так и обязанности другой стороны этого отношения — налогоплательщика. В целом такая ситуация довольно нетипична для механизма правового регулирования: обычно государство регулирует общественное отношение, находясь вне его, т. е. будучи равноудаленным от обеих сторон этого отношения. При этом государство как субъект публичной власти, сохраняя объективность и непредвзятость, обязано учесть и сбалансировать интересы сторон данного общественного отношения, при условии, что эти интересы могут быть противоречивыми. Примером такого правового регулирования является регулирование товарно-денежных отношений, выступающих предметом гражданского права.

Иначе говоря, налоговое законодательство как источник правового регулирования государством налоговых отношений, заведомо отдавая предпочтение этому же государству, но уже выступающему в качестве субъекта данных отношений, объективно дискриминационно по отношению к налогоплательщикам.

Ограничителем этой дискриминации может выступать инстинкт самосохранения государства, понимающего, что непомерное налогообложение в конечном счете приведет к развалу экономики страны и обнищанию населения, что кончится крахом самого государства, появление научно обоснованных доктрин, которые закладываются в основу налоговой политики государства, а главное — степень сопротивления общества налоговому произволу государства.

Несмотря на то что налоги, можно сказать, стары как мир, в вопросах их сущности и назначения, установления и взимания, организации и принципов налогообложения, содержания налоговой деятельности государства, форм и методов осуществления этой деятельности до сих пор много неясного и спорного. Более того, за столетия осмысления этих вопросов в науке возникло много ошибочных представлений и умозаключений, ставших однако настолько привычными, что кажущихся уже истинными. К числу этих заблуждений можно отнести, в частности, утверждение, что налоги являются благом для общества, поскольку носят возвратный характер и призваны обеспечить удовлетворение потребностей общества в государственных услугах, т. е. устанавливаются в интересах общества. Да и установлены налоги чуть ли не самим обществом в лице своих представителей — депутатов законодательных органов. В сознание людей внедрен стойкий стереотип, что налог является платой за те услуги, которые оказывает государством каждому из нас, т. е. налогообложение является возмездным. И всем людям плохо лишь потому, что мы, налогоплательщики, уклоняемся от уплаты налогов. Все это позволяет государству оправдать свои завышенные расходы, нисколько не продиктованные общественными потребностями, и вытекающий из этого налоговый гнет на общество.

Столь же ошибочной является концепция, согласно которой налоги являются внутренним порождением экономики и обусловлены ее потребностями. Сама по себе экономика в налогах не только не нуждается, более того, они всегда выступают отрицательным для нее фактором.

Между тем, экономика, объективно представляя собой саморазвивающуюся и саморегулируемую систему, не может породить внутри себя отношения, подрывающие самого себя.

То обстоятельство, что налоги не выступают прямым порождением экономики и, более того, всегда выступают фактором, отрицательно на нее влияющим, вовсе не означает, что налоги носят антиобщественный характер и поэтому требуется их полная ликвидация. В налогах нуждается государство, поскольку они выступают финансовой основой его существования. А в государстве, несмотря на то что оно является институтом, отчужденным от общества и стоящим над ним, нуждается само общество, выступающее коллективным налогоплательщиком. В итоге налоги столь же необходимы, как необходимо само государство, которое содержится за счет этих налогов. Но обусловлены эти налоги не потребностями экономики, а потребностями общества в государстве.

7.5. Финансовая политика государства

Совокупность мероприятий государства по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию на основе финансового законодательства страны называется финансовой политикой. Направления финансовой политики зависят от экономического состояния страны. Кризисное состояние экономики предполагает финансовую политику, направленную, с одной стороны, на прекращение спада производства и на стимулирование производства, на мобилизацию финансовых ресурсов в целях их эффективного вложения в отдельные отрасли экономики, а с другой — на сдерживание всех социальных программ, сокращение расходов на оборону и т.д. Соответственно, при переходе экономики в другое состояние меняются также направления финансовой политики.

Уместность выбранной финансовой политики, несомненно, зависит от критической оценки складывающейся в стране экономической ситуации. Необходимо также соблюдать «золотое правило» экономической теории, а именно при разработке прогнозов и рекомендаций оценивать экономическую ситуацию в стране такой, какая она есть, а не такой, какой ее хотелось бы видеть.

Между возникновением конкретной опасности, принятием решения, проведением соответствующих действий и их эффектом неизбежно происходят временные лаги (промежутки времени, разделяющие вышеназванные процессы). Опасность заключается в том, что отсрочки при принятии решений часто приводят к результатам,

противоположно задуманным, еще более расшатывая, а не стабилизируя ситуацию.

Финансовая политика любого развитого государства складывается из двух взаимосвязанных направлений деятельности государства: в области налогообложения и регулирования структуры государственных расходов (фискальная политика) и в области регулирования бюджета (бюджетная политика).

Лишь одна форма воздействия на экономических агентов является адекватной рыночным отношениям — это система экономического принуждения в сочетании с материальной заинтересованностью, возможностью заработать неограниченную сумму денег.

Оперируя налоговыми ставками, льготами и штрафами, изменяя условия налогообложения адекватно ситуации, государство создает условия для ускоренного развития определенных отраслей и видов производства, способствует решению актуальных для общества проблем.

Государство должно способствовать развитию малого бизнеса, а также всячески поддерживать его. Главное средство оказания помощи малому бизнесу — особые льготные условия налогообложения.

Также, с помощью налогов, льгот и санкций государство стимулирует технический прогресс, увеличение числа рабочих мест, капитальные вложения в расширение производства и др. Стимулирование технического прогресса с помощью налогов проявляется, прежде всего, в том, что сумма прибыли, направленная на техническое развитие освобождается от налогообложения.

С помощью налогов государства добиваются также перераспределения ресурсов.

Благодаря налогам в государственном бюджете концентрируются средства, направляемые затем на решение проблем народного хозяйства, как производственных, так и социальных, финансирование крупных межотраслевых, комплексных целевых программ — научно-технических, экономических и др.

Посредством налогов государство перераспределяет часть прибыли предприятий и предпринимателей, доходов граждан, направляя ее на развитие производственной и социальной инфраструктуры, на инвестиции в затратоемкие с длительными сроками окупаемости затрат (железные дороги и автострады, добывающие отрасли, электростанции и др.)

Перераспределительная функция налогов носит ярко выраженный социальный характер. Она в какой-то степени создает и морально-этические устои общества.

Не менее важна также и фискальная функция налогов. Она представляет собой изъятие части доходов предприятий и граждан для содержания государственного аппарата, обороны страны и той части околопроизводственной сферы, которая не имеет собственных источников доходов, либо они недостаточны для обеспечения должного уровня развития.

Следует также отметить, что указанное разграничение функций налоговой системы носит условный характер, поскольку все они переплетаются и осуществляются одновременно. Налогам присуща одновременно стабильность и подвижность. Чем стабильнее система налогообложения, тем увереннее чувствуют себя экономические агенты. Отлаженная и нормально функционирующая система налогов является одним из средств борьбы с теневой экономикой.

Существуют три основные системы прогрессивного налогообложения (отношения суммы, взимаемой в виде налога с дохода конкретного работника к величине этого дохода):

— пропорциональный налог (сумма налога пропорциональна доходу работника);

— регрессивный налог (налог взимается тем ниже, чем выше доход работника);

— прогрессивный налог (чем выше доход, тем выше налог).

Фундаментальная задача государства в этой сфере заключатся в том, чтобы посредством налогов обеспечить потребности бюджета и одновременно не вызвать недовольства налогоплательщиков. При слишком высоких налоговых ставках начинается массовое уклонение от уплаты налогов.

Стабильность налоговой системы не означает, что состав налогов, ставки, льготы, санкции могут быть установлены раз и навсегда, то есть, «неподвижных» систем налогообложения нет и быть не может.

Сочетание стабильности и динамичности, подвижности налоговой системы достигается тем, что в течение года никакие изменения (за исключением устранения очевидных ошибок) не вносятся; состав налоговой системы (перечень налогов и платежей) должен быть стабилен в течение нескольких лет.

Систему налогообложения можно считать стабильной и, соответственно, благоприятной для предпринимательской деятельности и экономического развития, если остаются неизменными основные принципы налогообложения, состав налоговой системы, наиболее значимые льготы и санкции.

Стабильность налогов означает относительную неизменность в течение ряда лет основных принципов системы налогообложения, а также наиболее значимых налогов и ставок, определяющих взаимоотношения предпринимателей и предприятий с государственным бюджетом.

Государственный бюджет — это подлежащая перераспределению часть национального дохода. Бюджет формируется балансом доходов и расходов за отчетный период

Дефицит бюджета и величина государственного долга — это важнейшие показатели состояния экономики, поэтому данной проблеме традиционно уделяется большое внимание. Дефицит бюджета — это та сумма, на которую в данном году расходы бюджета превосходят его доходы.

Причины бюджетного дефицита могут быть следующими:

— неоправданно дорогостоящие социальные программы;

— крупномасштабный оборот «теневого» капитала;

— спад общественного производства;

— рост предельных издержек общественного производства;

— массовый выпуск обесценивающихся денег;

— огромные непроизводительные расходы, приписки, хищения и др.

Бюджетный дефицит относится к негативным экономическим категориям, наряду с инфляцией, кризисами, безработицей, которые, однако, являются неизбежными элементами экономической системы.

Существует несколько концепций бюджетной политики. Общепринятая концепция базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. Однако при более детальном рассмотрении этой проблемы становится очевидным, что такое состояние бюджета в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющей стабилизирующую направленность.

В данный момент все большую популярность приобретает концепция, которая основывается на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе каждого экономического цикла, а не за каждый год. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. Поскольку для того чтобы противостоять спаду, правительство снижает налоги и увеличивает расходы, то есть сознательно вызывает дефицит бюджета.

Существует также концепция, связанная с идеей так называемых «функциональных финансов». В соответствии с этой концепцией целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности экономики, а не бюджета, при этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и устойчивым бюджетным дефицитом. Таким образом, снижение бюджетного дефицита соответственно с данной концепцией является второстепенной проблемой.

Несмотря на все эти концепции бюджетного дефицита, крупные дефициты приводят к значительным отрицательным последствиям для государства, поскольку нарастание бюджетного дефицита приводит к появлению и росту государственного долга.

Государственный долг — это сумма накопленных за определенный период времени бюджетных дефицитов за вычетом имевшихся за это время положительных сальдо бюджета. Бюджетный дефицит и государственный долг очень тесно взаимосвязаны.

В любом случае рост государственного долга влечет за собой крайне негативные экономические последствия, поскольку государство будет вынуждено поднять налоги (как средство выплаты государственного долга или его уменьшения), а это, в свою очередь, может подорвать действие экономических стимулов развития производства, снизить инвестиции в производство, а также усилить социальную напряженность.

Безусловно, государственное регулирование — объективная необходимость развития экономики. Причем степень государственного регулирования зависит от уровня развития рыночных отношений. Так или иначе, в любой стране, при любой общественно-политической и социально-экономической системе экономика в той

или иной степени регулируется государством в лице государственных органов. Государство воздействует на экономику посредством законодательных ограничений, налоговой системы, обязательных платежей и отчислений, государственных инвестиций, субсидий, льгот, кредитования, осуществления государственных социальных и экономических программ.

Правовое обеспечение рыночных отношений является одним из ключевых средств государственного регулирования экономики. Максимально эффективное применение средств государственного регулирования возможно лишь в правовых формах. Необходимым, но отнюдь не достаточным условием эффективного государственного регулирования является принятие во внимание интересов субъектов рыночных отношений.

В рыночных условиях перед государством встает трудная задача: с одной стороны, оно с помощью экономических рычагов должно поддержать и облегчить функционирование рыночной системы, а с другой стороны — не разрушить эту систему излишним воздействием.

Главной целью государственного регулирования экономики является стабильность национальной политики. На современном этапе от государственной экономической политики зависят основы рыночного хозяйства, частного сектора, а значит и всей нашей страны.

В условиях рынка перед государством встает задача: как с помощью экономических рычагов поддержать и облегчить функционирование рыночной системы и в то же время своим излишним воздействием не разрушить эту систему.

7.6. Государственное регулирование фискальной политики и ее эффективность

Так как основным показателем эффективности применения фискальной политики является государственный бюджет, то стоит рассмотреть влияние различных инструментов фискальной политики на этот показатель.

Рассмотрим влияние отдельных инструментов фискальной политики на государственный бюджет при неизменном фискальном воздействии, т.е. воздействие прочих, не рассматриваемых инструментов, остается неизменным. Это значительно упрощает анализ и

позволяет проследить влияние отдельных инструментов фискальной политики в более наглядной форме.

Рассмотрим влияние увеличения государственных закупок на состояние государственного бюджета. Так как государственные закупки относятся к числу государственных расходов, то при неизменном фискальном воздействии следует говорить об образовании дефицита государственного бюджета вследствие их увеличения. Сразу встает вопрос, какого размера возникает дефицит? Дать ответ на данный вопрос можно, проследив последовательность изменений в экономических показателях: увеличение государственных закупок увеличивает совокупные расходы, которые, в свою очередь, через действие мультипликатора государственных расходов увеличивают объем национального производства. На этом все и заканчивается. Так как величина налоговых поступлений, которые формируют государственные доходы, не зависит от величины национального дохода, то дополнительных поступлений в государственный бюджет не возникает. Отсюда логически вытекает, что величина дефицита государственного бюджета будет равняться изменению государственных закупок.

Влияние изменения автономных чистых налогов на состояние государственного бюджета можно рассматривать на примере увеличения размера автономных налогов, так как влияние изменения автономных налогов и трансфертных платежей по абсолютной величине равны, только автономные налоги влияют на доходную часть государственного бюджета, а трансфертные платежи — на его расходную часть. Трансферты иногда еще называют отрицательными налогами.

Механизм воздействия увеличения автономных налогов на состояние государственного бюджета при неизменном фискальном воздействии выглядит следующим образом: увеличение автономных налогов, т.е. увеличение доходов государственного бюджета, образует положительное сальдо государственного бюджета, размер которого равен той сумме, на которую были увеличены автономные налоги. Это объясняется тем, что даже при сокращении объемов национального производства, которое происходит посредством снижения совокупных расходов, величина налоговых поступлений в государственный бюджет возрастет, так как величина налоговых поступлений не зависит от величины национального дохода.

Можно сделать вывод, что в случае, когда налоговая ставка отсутствует, величина дефицита государственного бюджета или его профицита будут равны тем изменениям в статьях госбюджета (доходной или расходной), которые вызваны тем или иным инструментом фискальной политики сокращения госзакупок — профицит будет так же меньше суммы снижения госзакупок.

Влияние изменения автономных налогов при неизменном фискальном воздействии по принципу своего воздействия на государственный бюджет аналогично влиянию государственных закупок.

Изменения в объемах трансфертных платежей оказывают такое же воздействие на состояние государственного бюджета как и госзакупки с различием только в силе данного воздействия. Это различие вытекает из формул ложных мультипликаторов.

Избыток или дефицит текущего, или фактического, бюджета в любом конкретном году не свидетельствует о той или иной направленности фискальной политики правительства.

Дефицит или избыток фактического бюджета указывает не только на возможные дискреционные фискальные решения о расходах и налогах, но также и на уровень национального производства, т.е. фиксирует текущее положение экономики.

Решение данной проблемы экономисты нашли, введя понятие бюджета при полной занятости. Бюджет при полной занятости позволяет оценить, каким был бы дефицит или профицит госбюджета при существующем уровне налогов и государственных расходов, если бы экономика в течение года функционировала при полной занятости.

Исходя из этого, делается вывод о том, что дискреционная фискальная политика целенаправленно изменяет только дефицит при полной занятости, а не циклический дефицит. Поскольку фактический дефицит состоит из структурного и циклического дефицитов, по нему нельзя судить о направленности фискальной политики правительства.

Эффективность фискальной политики во многом зависит от скорости реакции правительства на изменения в экономике.

В данной связи существует несколько препятствий, которые снижают степень эффективности применяемой фискальной поли-

тики. Во-первых, это так называемый «разрыв восприятия», под которым подразумевается промежуток времени между началом спада или инфляции и тем моментом, когда происходит осознание этих тенденций. Очень трудно предсказать будущий характер экономической активности. Хотя и существуют некоторые показатели, позволяющие прогнозировать экономические изменения, все же довольно трудно точно «рассмотреть» их. Порой проходит несколько месяцев, прежде чем инфляция или спад, набравшие силу в этот период, проявятся в соответствующей статистике и будут осознаны.

Во-вторых, существует так называемый «административный разрыв». Колеса демократического управления крутятся довольно медленно. Обычно значительный промежуток времени отделяет момент, когда приходит понимание необходимости фискальных мер, от того момента, когда эти меры на самом деле принимаются. У правительства иногда уходит так много времени на корректировку фискальной политики, что экономическая ситуация успевает полностью измениться, и предлагаемые меры становятся совершенно неуместными.

В-третьих, существует разрыв между тем моментом, когда правительство принимает решение о фискальных мерах, и временем, когда эти меры начнут оказывать воздействие на производство, занятость и уровень цен. Если ставки налогов можно изменить довольно быстро, то фактическое осуществление государственных расходов на общественные работы требует длительного планирования и еще более продолжительного строительства соответствующих объектов. Поэтому такие расходы приносят весьма сомнительную пользу в качестве средства преодоления коротких спадов в 6—18 месяцев.

Из-за проблем подобного рода дискреционная фискальная политика все в большей степени ориентируется на изменение налогов.

Фискальная политика формируется на политической арене, и это во многом затрудняет их применение для стабилизации экономики.

Как известно, экономическая стабильность — это не единственная цель государственной политики в области расходов и налогообложения. Правительство занимается и такими вопросами как обеспечение населения общественными товарами и услугами и перераспределением доходов. Иногда требуется пренебрегать экономической стабильностью ради достижения более весомых целей, таких как, например, победа в войне.

В политических интересах бюджетный дефицит порой преподносится как нечто весьма привлекательное, а бюджетный излишек, напротив, воспринимается довольно болезненно. Это значит, что в обществе в какой-то момент может возникнуть политическая предрасположенность к дефициту, т.е. в фискальной политике может возобладать пристрастие к стимулирующим фискальным мерам. Снижение налогов очень популярно в политическом плане, так же как и наращивание государственных расходов, особенно если избирательные округа конкретных политиков получают от этого выигрыш. Повышение же налогов обычно вызывает недовольство избирателей, да и сворачивание государственных расходов — довольно рискованная мера для политиков.

Некоторые экономисты утверждают, что преследуемая политиками цель — это вовсе не защита интересов национальной экономики, а скорее собственное переизбрание на новый срок. Отдельные экономисты даже высказывают предположение о существовании политического делового цикла, т.е. цикла, имеющего политическое происхождение. Они утверждают, что политические деятели могут манипулировать фискальной политикой ради получения максимальной поддержки со стороны избирателей, даже если их фискальные решения оказывают дестабилизирующее воздействие на экономику. В этом случае фискальная политика может быть извращена ради политических интересов. Это возможное извращение фискальной политики — явление очень тревожное, но также и очень трудно доказуемое. Хотя эмпирические данные весьма неоднозначны, есть некоторые свидетельства в поддержку этой политической теории экономического цикла.

Даже при тех обстоятельствах, что в реальной экономике существуют некоторые моменты, снижающие эффективность фискальной политики, ее применение позволяет в той или иной мере сгладить колебания экономических циклов. Положительный эффект от применения фискальной политики может быть достигнут только если у штурвала находятся высокопрофессиональные специалисты.

По мнению большинства предпринимателей и экономистов, один из главных факторов, сдерживающих рост производственной активности в условиях перехода к рыночным отношениям — нерациональная фискальная политика, проводимая государствами

СНГ на протяжении практически всех 90-х годов. Считается, что то налоговое бремя, которое установили государства содружества, было явно чрезмерным и не позволяло производственным структурам вести нормальную экономическую деятельность. Такой фискальный нажим повлек за собой целый ряд негативных явлений.

Во-первых, оказалась скованной предпринимательская активность.

Во-вторых, многие затратоемкие отрасли, наиболее важные и приоритетные с общегосударственных позиций, автоматически отсекались от прибыльных сфер деятельности и начали постепенно стагнировать, в результате произошла своеобразная структурная деградация экономики стран СНГ.

В-третьих, нестерпимый налоговый пресс, стимулируя уклонение от налогов и развитие теневого сектора экономики, обострил бюджетные проблемы стран.

В сложившихся условиях актуализируются задачи оценки эффективности действующей системы фискального регулирования и отыскания путей ее оптимизации. Решение их предполагает множество различных подходов, среди которых, в частности, можно отметить качественный метод решения проблемы. Он заключается в упорядочении и совершенствовании всего налогового законодательства. Необходимо прежде всего отказаться от практики начисления налогов на затраты (в настоящее время именно таким образом изымается налог на добавленную стоимость) и перейти к схеме, предусматривающей уплату налогов по мере поступления средств на счет предприятия. Уже этих двух моментов в действующей системе фискального регулирования достаточно, чтобы разрушить вполне нормальную экономическую структуру.

Таким образом, фискальная политика, проводимая правительством, обязана отвечать основным принципам построения налоговой системы российского государства и регулировать экономические взаимоотношения внутри федерации. Кроме того, реализация фискальной политики должна учитывать три важнейшие функции государственного управления налогообложением:

1. Обеспечение финансирования государственных расходов, то есть прямая функция налогов.

2. Поддержание социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных групп с целью сглаживания

неравенства между ними, недопущения резкого расслоения общества (социальная функция).

3. Государственное антициклическое и противоинфляционное, секторальное, отраслевое и региональное регулирование экономики (собственно регулирующая функция).

Фискальная политика может быть дискреционной и политикой встроенных стабилизаторов. Дискреционная фискальная политика, как и политика, основанная на использовании встроенных стабилизаторов, также имеет ряд своих недостатков. Помимо очевидных политических трудностей, связанных с длительным обсуждением в стране вопроса относительно принятия закона об изменении ставок налогов, существует еще один недостаток: возражение против временного снижения налогов для борьбы со спадом проистекает из того политического факта, что в демократическом обществе может быть трудно снова повысить налоги после преодоления спада.

Подводя итог, хотелось бы особенно отметить, что в любом случае государство, имея возможность применять все элементы финансовой политики, обладает мощным инструментом, позволяющим весьма эффективно бороться с любыми трудностями, которые бы не постигли казахстанскую экономику. Важно лишь со знанием дела использовать имеющиеся средства, последовательно и правильно продвигаться по пути укрепления экономики и возрождения государства.

ГЛАВА VIII. Государственное регулирование бюджетной системы

8.1. Роль и функции государственного бюджета в регулировании экономики
8.2. Государственный долг как инструмент государственного регулирования экономики
8.3. Основные направления бюджетной политики Казахстана на перспективу
8.4. Механизм государственного регулирования политики цен

8.1. Роль и функции государственного бюджета в регулировании экономики

Государственный бюджет — это основной финансовый документ страны, в котором находят отражение государственные доходы и расходы на определенный срок и утвержденный в законодательном порядке. Этот крупнейший централизованный денежный фонд аккумулирует с помощью перераспределения национального дохода и расходуемого государством для выполнения своих функций. В госбюджете находят свою увязку все основные финансовые операции страны — расходы, различные виды доходов, государственные займы. Внешне самостоятельные, в бюджете они получают единую направленность, соответствующую проводимой государственной политике.

Государственный бюджет строится с соблюдением ряда следующих принципов:

— принцип единства — сосредоточение в бюджете всех расходов и доходов государства. В государстве должна существовать единая бюджетная система, единообразие финансовых документов и бюджетной классификации;

— принцип полноты означает, что по каждой статье бюджета учитываются все затраты и все поступления;

— принцип реальности предполагает правдивое отражение доходов и расходов государства;

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

Доходы бюджета образуются за счет налогов и неналоговых поступлений. Расходная часть включает: расходы на оборону, содержание госаппарата, финансирование экономики и социальной сферы, выплату процентов по государственному долгу.

Важнейшими функциями госбюджета являются:

— аккумуляция финансовых ресурсов в руках государственных органов в целях распределения и перераспределения между отраслями, регионами и группами населения;

— обеспечение содержания институтов государственной власти, призванных осуществлять функции государственной власти;

— стимулирование экономического роста по важнейшим приоритетным направлениям;

— социальная защита беднейших слоев населения, пенсионеров, подрастающего поколения.

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

Существуют различные концепции использования бюджета. Концепция нейтрального бюджета означает обеспечение сбалансированности доходной и расходной части бюджета и предусматривает нейтральное отношение к ходу воспроизводственного процесса.

Кейнсианская концепция «функциональных финансов» признавала несбалансированность доходов и расходов. Для достижения макроэкономической стабильности госбюджет мог иметь и положительное сальдо (превышение доходов над расходами) и бюджетный дефицит (превышение расходов над доходами). Все зависит от состояния экономики в текущий период.

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

Существует несколько концепций бюджетной политики. Первая концепция базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. До недавнего времени ежегодно сбалансированный бюджет считался целью финансовой политики. Однако при более тщательном рассмотрении этой проблемы становится очевидно, что такое состояние бюджета исключает или в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющей антициклическую, стабилизирующую направленность.

Вторая концепция базируется на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не за каждый год. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. Логическое обоснование этой концепции бюджетной политики просто, разумно и привлекательно. Для того чтобы противостоять спаду, правительство снижает налоги и увеличивает расходы, т.е. сознательно вызывает дефицит бюджета. В ходе последующего инфляционного подъема правительство повышает налоги и снижает правительственные расходы. Возникающее положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие дефицита, возникшего в период спада. Таким образом, правительство проводит позитивную антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет, но не обязательно ежегодно, а, возможно, за период в несколько лет.

Третья концепция связана с идеей так называемых функциональных финансов. В соответствии с этой концепцией целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности экономики, а не бюджета, при этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и устойчивым бюджетным дефицитом. Таким образом, сбалансированность бюджета в данной концепции является второстепенной проблемой.

Вторая и третья концепции лежат в основе финансовой политики, ориентированной на бюджетный дефицит и опирающейся на потенциал денежного хозяйства страны. Такая политика предполагает наличие четкой программы финансовых мероприятий в рамках денежного потенциала страны, контроль за развитием бюджетного дефицита и поиск источников его покрытия, выделение бюджетных

средств на мероприятия, дающие значительный экономический эффект.

Однако при всей привлекательности политики бюджетного дефицита крупные дефициты приводят к значительным отрицательным последствиям даже для «богатых» в экономическом отношении стран. В конечном счете, нарастание бюджетного дефицита приводит в экономике к появлению и росту государственного долга.

8.2. Государственный долг как инструмент государственного регулирования экономики

Государство для своей регулирующей деятельности наряду с налогами использует в качестве источников финансирования правительственные займы и денежные эмиссии. Такой источник финансирования называется финансированием за счет государственного долга или дефицитное финансирование. Он широко применяется правительством всех стран.

Государственный долг связан с перераспределением ВНП и части национального богатства для формирования дополнительных ресурсов государства путем займов денежных средств у частных лиц и институтов, а также за счет кредитов иностранных государств.

В зависимости от происхождения этих кредитных средств государственный долг бывает внутренний и внешний.

Внешний долг — это долг иностранным государствам, организациям и отдельным лицам. Этот долг — большое бремя для страны, так как необходимо отдавать ценные товары, оказывать определенные услуги, чтобы оплатить проценты по долгу и сам внешний долг.

Внутренний долг — это долг государства своему населению, а также внебюджетным фондам, например, пенсионному фонду или фонду социального страхования и другим.

Государственный долг выступает в двух основных формах — государственные ценные бумаги и записи на бухгалтерских счетах. Ценные бумаги ликвидны, анонимны и могут свободно обращаться на вторичном рынке. Долги, оформленные в виде записи на бухгалтерских счетах, не могут переуступаться и продаваться.

Основное назначение государственного долга — быть инструментом государственного регулирования. Он решает две задачи

— получить финансовые ресурсы для нужд государства и с его помощью обеспечить стабилизацию экономики и стимулировать экономический рост. Решение этих задач способствует смягчению противоречий между экономическими и социальными потребностями общества и возможностью их удовлетворения за счет бюджетных средств.

Однако необходимо регулировать объемы, структуру и границы государственного долга, поскольку он воздействует на экономику и позитивно, и негативно. Методы регулирования государственного долга многообразны. Это: замена долгосрочных ценных бумаг кредитами эмиссионного банка, замена долгосрочных ценных бумаг краткосрочными при финансировании государственного долга, это и возможность повысить уровень инфляции до определенного предела, это и приватизация государственной собственности, с помощью которой можно сбалансировать бюджетный дефицит.

В целом возможность использования государственного долга в качестве инструмента регулирования экономики определяется уровнем экономического развития страны. Чем выше темпы экономического роста и ниже реальные ставки процента, тем менее обременительно для государства использование займов для финансирования и наоборот.

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

Налоги бывают прямые и косвенные, государственные, региональные и местные. Прямые налоги устанавливаются непосредственно с дохода или имущества конкретного физического или юридического лица. Они делятся на два вида: реальные прямые налоги

и личные прямые налоги. К числу реальных прямых налогов относятся поземельный, промысловый, налог на ценные бумаги. К личным прямым налогам относятся подоходный налог с граждан, налог на прибыль корпораций, налог на наследство и дарения, поимущественный налог и т.д. За основу обложения личным налогом применяется величина дохода.

Косвенные налоги — это налоги, поступающие в государственный бюджет, устанавливаемые законодательными актами. К ним относятся налог на прибыль предприятий и организаций, налог на добавленную стоимость, подоходный налог с физических лиц, налог на операции с ценными бумагами, таможенные пошлины и др.

К региональным налогам относятся налоги, аккумулируемые в региональном бюджете. Это: налог на имущество предприятий, налог на добычу природных ресурсов.

К местным налогам относят налоги на недвижимое имущество граждан, налог на транспортные средства, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью и другие сборы. Они включаются в местный бюджет.

Налоговая система активно используется государством для воздействия на экономику. При построении налоговой системы руководствуются классическими принципами, сформулированными еще А. Смитом. Они состоят в следующем:

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

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

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

Налоговая политика строится так, что сначала определяются расходы государства, а потом уже доходы, которыми можно покрыть эти государственные расходы. Эти расходы должны отражать интересы общества.

Государство располагает различными инструментами воздействия налоговой системы на экономику. Важнейший из них — это:

1) налоговые льготы. Они выражаются в пониженных ставках налогообложения для некоторых предприятий. Их изменение носит

либо региональный характер, т.е. налоговые льготы применяются для предприятий, действующих в депрессивных районах, или селективный, избирательный характер, если они касаются приоритетных (наукоемких или экспортных) производств. Налоговые льготы могут быть в виде: а) налоговых кредитов — это вычеты из величины начальных налогов, когда, например, от налогообложения освобождается определенная доля прироста затрат на развитие той или иной сферы НИОКР; б) налоговой льготой является отсрочка уплаты налога или полное освобождение от него. Такой льготой пользуются в основным малые и вновь образованные предприятия в течение первых 2—3 лет существования; в) разновидностью налоговой льготы является ускоренная амортизация, т.е. ускоренное возмещение изношенного капитала. Система ускоренной амортизации дает возможность предприятиям вернуть себе стоимость изношенного капитала до его морального износа, а амортизационные средства использовать для обновления производственного аппарата.

2) манипулирование ставками налогов — обязательный элемент налоговой политики развитых стран. В зависимости от сложившейся экономической ситуации, решаемых экономических задач, необходимости стимулирования НТП и структурных сдвигов и других проблем налоговые ставки могут применяться как в сторону снижения, так и в сторону повышения.

Разнообразные налоговые меры могут иметь противоречивые последствия. С одной стороны, они могут стимулировать НТП и структурные сдвиги, экономический рост, а с другой — госбюджет недополучает огромные средства. Это способствует появлению устойчивых бюджетных дефицитов, усиливающих инфляцию.

Поэтому налоговая система должна быть глубоко продуманной и гибкой.

8.3. Основные направления бюджетной политики Казахстана на перспективу

Бюджетная политика будет направлена на совершенствование механизмов использования нефтяных доходов, снижение зависимости бюджета от конъюнктуры мировых цен, повышение эффективности использования бюджетных средств, стимулирование развития приоритетных секторов экономики и обеспечение социальной поддержки наименее защищенных слоев населения.

С 1 июля 2006 года в соответствии с концепцией формирования и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу предполагалось осуществить переход к новой системе балансирования бюджета. В связи с этим предусматривается внесение изменений и дополнений в Бюджетный кодекс и другие законодательные акты. Изменения будут заключаться в том, что финансирование текущих бюджетных программ будет осуществляться за счет поступлений от ненефтяного сектора, а финансирование бюджета развития — преимущественно за счет трансфертов из Национального фонда. Таким образом, увеличение расходов на текущие бюджетные программы будет невозможно без адекватного роста доходов от ненефтяного сектора.

Внедрение новой Концепции Национального фонда позволит оптимально использовать нефтяные доходы, с учетом соблюдения необходимых пропорций между потреблением и накоплением в экономике, создания благоприятных макроэкономических условий для развития несырьевого сектора экономики, сбережения значительной части нефтяных доходов и недопущения истощения Национального фонда.

При проведении бюджетной политики Правительство будет также учитывать необходимость обеспечения темпов роста расходов государственного бюджета, совместимых с темпами роста экономики и постепенного снижения ненефтяного дефицита бюджета.

Для повышения качества бюджетного планирования и эффективности использования бюджетных средств будут усилены требования к администраторам программ, направленные на улучшение бюджетной дисциплины, проведение анализа и учет приоритетов в расходовании через призму повышения конкурентоспособности, увязку бюджетных программ со стратегическими (программными) документами. Процесс исполнения бюджета необходимо сориентировать на эффективность и результативность реализации бюджетных программ, нежели на кассовое исполнение бюджета.

Правительством будет продолжена работа по совершенствованию межбюджетных отношений, направленная на оптимальное сочетание принципа выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с принципом стимулирования эффективности использования государственных средств.

В 2007 году разработан проект нового Закона «Об официальных трансфертах общего характера на 2008—2010 годы», что позволит обеспечить стабильность закрепления размеров субвенций и изъятий на среднесрочный период.

Это повысит заинтересованность местных исполнительных органов в увеличении налогового потенциала регионов и самостоятельность местных представительных и исполнительных органов в вопросах формирования местных бюджетов. Все дополнительные доходы от их вклада в расширение налогооблагаемой базы останутся в местных бюджетах и будут распределяться по усмотрению местных исполнительных и представительных органов с целью повышения конкурентоспособности регионов.

Будет разработана новая методика расчетов бюджетных изъятий и субвенций, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, обеспечение равного доступа населения к государственным услугам, гарантированным Конституцией, то есть предполагается подтягивание регионов с низкой бюджетной обеспеченностью к среднереспубликанскому уровню.

Совершенствование системы государственного финансового контроля будет осуществляться в соответствии с разработанной Концепцией развития государственного финансового контроля Республики Казахстан до 2010 года.

Предполагается дальнейшее совершенствование системы государственных закупок. В этой связи разработан проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон «О государственных закупках», основной задачей которого является качественное, эффективное и своевременное проведение государственных закупок.

В частности, вводится возможность представителям общественных объединений присутствовать в качестве наблюдателей на конкурсах при вскрытии конвертов с конкурсными заявками. Кроме того, устанавливаются условия работы в информационной системе электронных государственных закупок, которые будут способствовать развитию системы электронных государственных закупок и повлияют на снижение уровня коррупционных действий в ходе осуществления государственных закупок.

Будет пересмотрена система управления государственным долгом Республики Казахстан. Мониторинг будет вестись не только по

государственному долгу, но и по долгу всего государственного сектора, включающего в себя долговые обязательства национальных компаний и акционерных обществ с участием государства.

Для принятия комплекса мер по совершенствованию системы управления государственным долгом будет разработана концепция по управлению государственным долгом. В концепции найдут отражение вопросы стратегии управления долгом, структуры государственного долга, с учетом долга всего государственного сектора, включая долги национальных и акционерных обществ с преобладающим участием государства, а также вопросы урегулирования долговых обязательств местных исполнительных органов и организационные основы управления государственным долгом.

Правительство большое внимание будет уделять повышению эффективности тарифной политики. Для этого будут приняты меры по обеспечению прозрачности тарифов, разработаны модели оценки влияния тарифов на услуги субъектов естественной монополии, на сектора экономики, совершенствоваться механизмы контроля и экспертизы деятельности субъектов монополии.

8.4. Механизм государственного регулирования политики цен

Цены являются объектом постоянного внимания и регулирования со стороны государства. Цены являются одной из критических точек экономической и социально-политической жизни, где сталкиваются интересы потребителей и производителей, импортеров и экспортеров. Воздействие на цены служит глобальным целям ГРЭ, целям конъюнктуры и структурной политики, борьбе с инфляцией, усиление национальной конкурентоспособности на мировых рынках и смягчению социальной напряженности. Воздействие государственной экономической политики на другие объекты регулирования, в свою очередь, отражается на процессах формирования цен. Конкретные акции в области цен могут иметь краткосрочные или даже экстренные цели, которые могут в данный конкретный момент не совпадать с другими целями, но они всегда служат генеральной цели государственного регулирования — оптимизации темпов и пропорций экономического развития и стабилизации социальной системы.

Государственное регулирование цен является попыткой государства с помощью законодательных, административных и бюджетно-финансовых мероприятий воздействовать на цены таким образом, чтобы способствовать стабильному развитию экономической системы в целом, т.е. через цены нивелировать циклические колебания процессов воспроизводства. В зависимости от конкретной хозяйственной конъюнктуры регулирование цен носит антикризисный и антиинфляционный характер.

Система цен — одна из важнейших составляющих элементов рыночной экономики; она взаимосвязана с другими элементами рыночного механизма и реагирует на их изменения. Государственное регулирование через изменение бюджетных расходов, налогов, процентных ставок за кредит и других экономических рычагов проявляется и в изменении издержек и цен на продукцию и воздействует на процессы воспроизводства.

Цели государственного регулирования состоят в том, чтобы не допустить инфляционного роста цен в результате возникновения устойчивого дефицита, резкого роста цен на сырье и топливо, монополизма производителей, способствовать созданию нормальной конкуренции, ориентирующейся на использование достижений научно-технического прогресса. Важной задачей при этом является достижение определенных социальных результатов, в частности, поддержание прожиточного минимума, обеспечение возможности приобретения в достаточном количестве товаров первой необходимости.

Классическая политическая экономия рассматривала свободно складывающиеся на рынке цены как главный элемент механизма поддержания равновесия между спросом и предложением. Тарифы на услуги государственных железных дорог, почты, телеграфа, продажа продовольствия из государственных запасов в неурожайные годы, таможенная политика и косвенное налогообложение, существенным образом воздействующее на внутренние цены,— вот не полный перечень мер государственного регулирования цен. Попытки регулировать цены в условиях инфляции и кризиса путем внешнеторговой политики оказались несостоятельными. К середине 30-х годов во многих развитых странах с рыночной экономикой были приняты законы, предоставляющие государству полномочия

по воздействию на цены, вплоть до их замораживания, и государственные мероприятия по воздействию на цены стали составным элементом государственного регулирования экономики.

Государственные мероприятия по регулированию цен могут носить законодательный, административный и судебный характер. Принятые парламентами законы создают правовую основу отношений между хозяйственными субъектами, а также между ними и государством в сфере ценообразования. Комплекс этих законов представляет собой ценовое право. На основе этого права уполномоченные государственные органы осуществляют административную деятельность по регулированию цен. Мероприятия по регулированию цен осуществляют министерства экономики, финансов и центральный банк. В каждой стране при правительстве существуют экспертные комитеты, куда входят известные специалисты. Комитеты призваны консультировать государственные органы по вопросам цен и выражать свое мнение по поводу ценовых законопроектов.

Наблюдение за ценами является первичной формой государственной активности в этой области. В настоящее время наблюдение за ценами служит основой, на которой базируются все государственные акции в этой области. Наблюдением за ценами занимаются центральные статистические управления. Самостоятельные исследования движения цен часто проводят научно-исследовательские центры профсоюзов, специальные комиссии по заданиям международных организаций.

Главная цель наблюдения за ценами со стороны государственных органов и социальных партнеров — измерение роста стоимости жизни для определения индекса ежегодного номинального повышения заработной платы и пенсий, а также для выяснения влияния роста цен на издержки производства и национальную конкурентоспособность. Государство может оказывать воздействие на цены, вводя или отменяя количественные и таможенные ограничения во внешней торговле, вступая в интеграционные союзы, изменяя учетную ставку, варьируя налоги, осуществляя эмиссию денег. Косвенное влияние на цены оказывают, по существу, все государственные регулирующие акции, какой бы цели они ни служили.

Государственное вмешательство осуществляется путем санкционированного правительственными органами завышения издержек производства через включения в себестоимость завышенных амортизационных списаний и отчисления в другие фонды. В результате этого в целых отраслях возникают ситуации, когда «издержки подпирают цену», то есть расчетные (а не действительные) издержки производства оказываются на всех предприятиях отрасли в результате объявленных правительством льгот настолько высоки, что повышение цен становится разумеющимся явлением, а так как льготы распространяются на всю отрасль, то внутриотраслевая конкуренция в условиях благоприятной конъюнктуры не может быть достаточным препятствием для роста цен.

Прямым государственным вмешательством в процесс ценообразования является государственная политика установления цен на так называемые акцизные товары. Непосредственное воздействие на формирование цен оказывают государственные субсидии. Один из видов таких субсидий — ценовые — предусматривает снижение цен путем специальных доплат производителю или потребителю. Прямое воздействие на цены и лидерство в ценах имеет место в отраслях, где доля государства в потреблении товаров и услуг значительна, например, в военных отраслях промышленности, в ряде подотраслей строительства. Правительственные органы, являясь постоянными покупателями или заказчиками определенных видов товаров и услуг у частных фирм, устанавливают по договоренности с партнерами «конкретные цены», которые становятся затем базовыми ценами для отрасли.

Эффективным средством регулирования цен является налог на добавленную стоимость. Этот налог производители включают в цену товара или услуги, и дифференцированные изменения ставок этого налога непосредственно воздействуют на цены. Особым направлением экономической политики является государственное воздействие на внешнеторговые цены. Государственное поощрение экспорта, освобождение экспорта от налогов, а в некоторых странах — экспортные субсидии, предоставление льготных кредитов и транспортных тарифов существенным образом отражаются на условиях ценовой конкуренции на мировом рынке.

Установление цен на минеральное сырье, добываемое в государственных шахтах, на электроэнергию с государственных электростанций и железнодорожные, почтово-телеграфные тарифы — пример фиксации цен на товары и услуги госсектора. Эти искусственно заниженные цены и тарифы способствуют снижению издержек производства в частном хозяйстве и повышению национальной конкурентоспособности за счет искусственно пониженной рентабельности или дефицитности этих объектов государственной собственности. Фиксация цен или установление пределов их повышения в негосударственном секторе — типичное средство хозяйственного административного регулирования. Применяется оно редко и, как правило, в условиях рыночного хозяйства является неэффективным в долгосрочном и даже среднесрочном аспекте. Используется чаще всего в исключительных случаях в качестве средства ослабления социальной напряженности. Контроль над ценами на определенные виды товаров осуществляется государственными органами.

ГЛАВА IX. Денежно-кредитное регулирование экономики

9.1. Кредитная система и денежно-кредитная политика государства
9.2. Основные инструменты денежно-кредитной политики
9.3. Денежно-кредитное регулирование в условиях рыночной экономики
9.4. Некоторые аспекты кредитно-денежной политики в Японии и Мексике

9.1. Кредитная система и денежно-кредитная политика государства

Многообразие задач, которые стоят перед государством в рыночной экономике определяют выполняемые государством экономические функции. Для решения задач, стоящих перед государством в процессе выполнения этих функций в распоряжении государства имеется ряд инструментов, к важнейшим из которых относятся: фискальная и денежная политика; социальная политика и политика регулирования доходов; внешнеэкономическая политика и другие.

Не менее важной по значимости является денежная политика. Регулируя денежную массу, государство может влиять на цены, инвестиционные проекты и потребление населения, объем национального производства, инфляцию и темпы экономического роста. Денежная политика, как и фискальная, может служить средством стабилизации, но может и отрицательно воздействовать на экономику. Без отлаженной денежной политики борьба с инфляцией невозможна.

Под денежно-кредитной политикой государства понимается совокупность мер экономического регулирования денежного обращения и кредита, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста путем воздействия на уровень и динамику инфляции,

инвестиционную активность и другие важнейшие макроэкономические процессы.

Денежно-кредитная политика — важнейший метод государственного регулирования общественного воспроизводства с целью обеспечения наиболее благоприятных условий для развития рыночной экономики.

Деньги существуют на протяжении тысячелетий. Напротив, центральные банки появились на исторической сцене сравнительно недавно. Что же касается современной модели центральных банков, то ее формирование восходит, когда начали определяться функции центральных банков в экономике с бумажными деньгами и коммерческими банками.

Сегодня в любой, даже самой маленькой, стране мира есть свой центральный (национальный) банк. Он выполняет две основные задачи. Первая задача — центральный банк должен обеспечить стабильность функционирования банковской и финансовой систем. В частности, он должен предупреждать возникновение финансовой паники, вероятность которой в финансовой системе с широким набором посреднических институтов весьма велика. При выполнении этой задачи центральный банк играет роль кредитора в последней инстанции.

Основополагающей целью денежно-кредитной политики является помощь экономике в достижении общего уровня производства, характеризующегося полной занятостью и стабильностью цен. Денежно-кредитная политика состоит в изменении денежного предложения с целью стабилизации совокупного объема производства (стабильный рост), занятости и уровня цен.

Нерегулируемая деятельность коммерческих банков может привести к циклическим колебаниям деловой активности, т.е. в периоды инфляции им выгодно увеличивать денежное предложение, а в период депрессии — уменьшать, усугубляя тем самым кризис. Поэтому необходима взвешенная государственная политика регулирования денежного обращения. Эту роль главного координирующего и регулирующего органа всей денежной системы страны выполняет центральный (эмиссионный) банк.

Главная задача кредитно-денежной политики центрального (национального) банка — поддержание стабильной покупатель-

ной силы национальной валюты и обеспечение эластичной системы платежей и расчетов. В то же время политика центрального банка является одной из важнейших частей регулирования всей экономики государства. Во второй половине XX века сложился «магический четырехугольник» целей регулирования экономики: обеспечение стабильных темпов экономического роста, стабильной национальной валюты, занятости и равновесия платежного баланса. В последние годы к ним добавилась задача достижения экологического равновесия.

Первоначально основной функцией центральных банков было осуществление эмиссии наличных денег, в настоящее время эта функция постепенно ушла на второй план, однако не следует забывать, что наличные деньги все еще являются тем фундаментом, на котором зиждется вся денежная масса, поэтому деятельность центрального банка по эмиссии наличных денег должна быть не менее взвешенной и продуманной, чем любая другая.

Осуществляя денежно-кредитную политику, воздействуя на кредитную деятельность коммерческих банков и направляя регулирование на расширение или сокращение кредитования экономики, центральный банк достигает стабильного развития внутренней экономики, укрепления денежного обращения, сбалансированности внутренних экономических процессов. Таким образом, воздействие на кредит позволяет достичь более глубоких стратегических задач развития всего хозяйства в целом. Например, недостаток у предприятий свободных денежных средств затрудняет осуществление коммерческих сделок, внутренних инвестиций и т.д. С другой стороны, избыточная денежная масса имеет свои недостатки: обесценение денег, и, как следствие, снижение жизненного уровня населения, ухудшение валютного положения в стране. Соответственно в первом случае денежно-кредитная политика должна быть направлена на расширение кредитной деятельности банков, а во втором случае — на ее сокращение, переходу к политике «дорогих денег» (рестрикционной).

С помощью денежно-кредитного регулирования государство стремится смягчить экономические кризисы, сдержать рост инфляции, в целях поддержания конъюнктуры государство использует кредит для стимулирования капиталовложений в различные отрасли экономики страны.

Нужно отметить, что денежно-кредитная политика осуществляется как косвенными (экономическими), так и прямыми (административными) методами воздействия. Различие между ними состоит в том, что центральный банк либо оказывает косвенное воздействие через ликвидность кредитных учреждений, либо устанавливает лимиты в отношении количественных и качественных параметров деятельности банков.

Нужно отметить, что с помощью кредитного регулирования государство стремится смягчить экономические кризисы, сдержать рост инфляции, в целях поддержания конъюнктуры государство использует кредит для стимулирования капиталовложений в различные отрасли народного хозяйства.

Предложение денег на денежном рынке играет большую роль в экономике. Это, в частности, следует из известного уравнения обмена. Соответственно ему существует зависимость между объемами денежной массы, скоростью обращения денег, выпуском продукции и уровнем цен. А вот что показывает западная статистика:

— уровень роста предложения денег и средний уровень цен практически линейно зависимы с коэффициентом более 0.9 для всех агрегатов во всех странах со всеми экономиками (по развитости);

— уровень роста предложения денег и реального производства абсолютно не связаны между собой там, где прирост денежной массы более чем примерно 18 % в год. В странах же с меньшими темпами роста денежной массы существует практически линейная зависимость с коэффициентом около 0.1;

— уровень инфляции и уровень роста реального продукта абсолютно не взаимосвязаны.

Выше уже были упомянуты политика дорогих денег (рестрикционная) и политика дешевых денег (экспансионистская). Ниже мы увидим, в чем она заключается и каков механизм ее реализации.

Предположим, экономика столкнулась с безработицей и со снижением цен. Следовательно, необходимо увеличить предложение денег. Для достижения данной цели применяют политику дешевых денег, которая заключается в следующих мерах.

Во-первых, центральный (национальный) банк должен совершить покупку ценных бумаг на открытом рынке у населения и у коммерческих банков. Во-вторых, необходимо провести понизе-

ние учетной ставки и, в-третьих, нужны нормативы по резервным отчислениям. В результате проведенных мер увеличатся избыточные резервы системы коммерческих банков. Так как избыточные резервы являются основой увеличения денежного предложения коммерческими банками путем кредитования, то можно ожидать, что предложение денег в стране возрастет. Увеличение денежного предложения понизит процентную ставку, вызывая рост инвестиций и увеличение равновесного чистого национального продукта. Из вышесказанного можно заключить, что в задачу данной политики входит сделать кредит дешевым и легко доступным с тем, чтобы увеличить объем совокупных расходов и занятость.

В ситуации, когда экономика сталкивается с излишними расходами, что порождает инфляционные процессы, центральный банк должен попытаться понизить общие расходы путем ограничения или сокращения предложения денег. Чтобы решить эту проблему, необходимо понизить резервы коммерческих банков. Это осуществляется следующим образом. Центральный (национальный) банк должен продавать государственные облигации на открытом рынке для того, чтобы урезать резервы коммерческих банков. Затем необходимо увеличить резервную норму, что автоматически освобождает коммерческие банки от избыточных резервов. Третья мера заключается в поднятии учетной ставки для снижения интереса коммерческих банков к увеличению своих резервов посредством заимствования у центрального банка. Приведенную выше систему мер называют политикой дорогих денег. В результате ее проведения банки обнаруживают, что их резервы слишком малы, чтобы удовлетворить предписываемой законом резервную норму, то есть их текущий счет слишком велик по отношению к их резервам. Поэтому, чтобы выполнить требование резервной нормы при недостаточных резервах, банкам следует сохранить свои текущие счета, воздержавшись от выдачи новых ссуд после того, как старые выплачены. Вследствие этого денежное предложение сократится, вызывая повышение нормы процента, а рост процентной ставки сократит инвестиции, уменьшая совокупные расходы и ограничивая инфляцию. Цель политики заключается в ограничении предложения денег, то есть снижения доступности кредита и увеличения его издержек для того, чтобы понизить расходы и сдержать инфляционное давление.

Необходимо отметить сильные и слабые стороны использования методов денежно-кредитного регулирования при оказании воздействия на экономику страны в целом. В пользу монетарной политики можно привести следующие доводы. Во-первых, быстрота и гибкость по сравнению с фискальной политикой. Известно, что применение фискальной политики может быть отложено на долгое время из-за обсуждения в законодательных органах власти. Иначе обстоит дело с денежно-кредитной политикой. Центральный (национальный) банк и другие органы, регулирующие кредитно-денежную сферу, могут ежедневно принимать решения о покупке и продаже ценных бумаг и тем самым влиять на денежное предложение и процентную ставку. Второй немаловажный аспект связан с тем, что в развитых странах данная политика изолирована от политического давления, кроме того, она по своей природе мягче, чем фискальная политика и действует тоньше и потому представляется более приемлемой в политическом отношении.

Но существует и ряд негативных моментов. Политика дорогих денег, если ее проводить достаточно энергично, действительно способна понизить резервы коммерческих банков до точки, в которой банки вынуждены ограничить объем кредитов. А это означает ограничение предложения денег. Политика дешевых денег может обеспечить коммерческим банкам необходимые резервы, то есть возможность предоставления ссуд, однако она не в состоянии гарантировать, что банки действительно выдадут ссуду, и предложение денег увеличится. При такой ситуации действия данной политики окажутся малоэффективными. Данное явление называется цикличной асимметрией, причем она может оказаться серьезной помехой денежно-кредитного регулирования во время депрессии. В более нормальные периоды увеличение избыточных резервов ведет к предоставлению дополнительных кредитов и, тем самым, к росту денежного предложения.

Другой негативный фактор, замеченный некоторыми неокейнсианцами, заключается в следующем. Скорость обращения денег имеет тенденцию меняться в направлении, противоположном предложению денег, тем самым, тормозя или ликвидируя изменения в предложении денег, вызванные политикой, то есть когда предложение денег ограничивается, скорость обращения денег склонна к

возрастанию. И наоборот, когда принимаются политические меры для увеличения предложения денег в период спада, весьма вероятно падение скорости обращения денег.

Иными словами, при дешевых деньгах скорость обращения денег снижается, при обратном ходе событий политика дорогих денег вызывает увеличение скорости обращения. А нам известно, что общие расходы могут рассматриваться как денежное предложение, умноженное на скорость обращения денег. И, следовательно, при политике дешевых денег, как было сказано выше, скорость обращения денежной массы падает, а значит, и общие расходы сокращаются, что противоречит целям политики. Аналогичное явление происходит при политике дорогих денег.

В основе денежно-кредитной политики лежит теория денег, изучающая воздействие денег на состояние экономики в целом.

Среди экономистов ведутся споры, обусловленные двумя различными подходами: кейнсианской теорией и монетаризмом. В чем же суть этих разногласий?

Кейнсианская теория денег. Джон Мейнард Кейнс и его последователи полагали, что рыночная структура экономики обладает внутренними «пороками», что она неспособна к саморегулированию. Это, в частности, выражается в безработице, инфляции, частых экономических кризисах. Кейнсианцы делали вывод, что государство должно активно вмешиваться в дела экономики для предотвращения кризисов и обеспечения стабильности, должно проводить жесткую фискальную и денежную политику. Они признавали, что изменение денежного предложения влияет на номинальный ВНП, причем в основу монетарной политики должен быть положен уровень процентной ставки (так как, изменяя процентную ставку, мы изменяем инвестиционную активность, а через мультипликационный эффект — номинальный ВНП).

Основополагающим кейнсианским уравнением является:

ВНП = C + I + G + NX

(С-потребительские расходы населения, I — инвестиции, G — государственные расходы на покупку товаров и услуг, NX — чистый экспорт).

Кейнсианцы считали, что фискальная, или бюджетная, политика оказывается более действенной в период экономического кризиса, чем денежная политика.

По мнению кейнсианцев, скорость обращения денег изменчива и непредсказуема. Кейнсианская позиция состоит в том, что деньги нужны не только для заключения сделок, но и для владения ими в качестве активов. «Движутся» только деньги «для сделок», деньги — активы не участвуют в обороте. Следовательно, чем больше относительное значение денег, используемых для сделок, тем выше скорость денежного обращения.

Расширение денежного предложения понизит процентную ставку. Коль скоро теперь становится менее накладно иметь деньги в качестве активов, население будет держать больше денежных активов с нулевой скоростью обращения. Поэтому общая скорость денежного обращения падает.

Итак, скорость обращения денег изменяется прямо пропорционально ставке процента и обратно пропорционально предложению денег. Если это так, то стабильная связь между денежной массой и чистым национальным продуктом отсутствует, так как скорость денежного обращения изменяется с изменением денег.

Выше было отмечено, что для борьбы с инфляцией необходимо ограничить денежную массу.

Кейнсианцы придерживаются здесь другого мнения. Они считают, что уменьшение денежного предложения может привести к уменьшению спроса, что приведет к спаду производства, что, в свою очередь, усилит инфляцию.

На самом деле все зависит от ситуации на рынке. Если при неэластичном предложении товаров повысить денежную массу, то это приведет только к росту цен — инфляции.

Если же на рынке предложение эластично (товаров много — денег не хватает), то с повышением объема денежной массы увеличится производство, следовательно, инфляция начнет утихать.

Кейнсианцы считают, что главной проблемой в государственном регулировании является подстегивание эффективного спроса, а не борьба с инфляцией, которая должна носить регулируемый характер.

Монетаристский подход. На 70-е годы приходится кризис кейнсианства. Над идеями этой школы берут верх идеи монетаризма, главным теоретиком которого является Мильтон Фридман, известный американский экономист.

Монетаристы считают, что рыночная экономика является внутренне устойчивой системой. Все неблагоприятные моменты — следствие неразумного вмешательства государства, которое необходимо свести к минимуму.

Монетаризм делает упор на деньгах. Представители этой школы считают, что связь между ВНП и денежной массой более прочная, нежели между инвестициями и ВНП. Такой вывод делается из уравнения И.Фишера:

MxY=PxG (M — денежная масса, Y — скорость денежного обращения, P — индекс цен, G — количество товаров). Ведь если посчитать, что ВНП=PxG, а Y стабильна (или ее изменения предсказуемы), то ВНП напрямую зависит от массы денег, находящихся в обращении.

В заключение хотелось бы отметить, что современные модели денежной политики базируются и на кейнсианских, и на монетаристских идеях.

Формирование в нашей стране рыночных отношений объективно предопределяет овладение всем спектром механизмов экономического регулирования. Бытующие порой представления о стихийности экономических процессов в рыночной экономике не имеют под собой почвы. Регулируются, и довольно жестко, практически все основные отношения, определяющие эффективность и жизнеспособность экономики в целом. Среди них своей значимостью выделяются и денежно-кредитные инструменты.

9.2. Основные инструменты денежно-кредитной политики

Выше нами были изложены цели денежно-кредитного регулирования. Рассмотрим теперь основные инструменты, с помощью которых центральный (национальный) банк проводит свою политику по отношению к коммерческим банкам. К ним относятся в первую очередь изменение ставки рефинансирования, изменение норм обязательных резервов, операции на открытом рынке с ценными бумагами и иностранной валютой, а также некоторые меры, носящие жесткий административный характер.

1. Политика обязательных резервов. В настоящее время минимальные резервы — это наиболее ликвидные активы, которые обязаны иметь все кредитные учреждения, как правило, либо в форме

наличных денег в кассе банков, либо в виде депозитов в центральном банке или в иных высоколиквидных формах, определяемых центральным банком. Норматив резервных требований представляет собой установленное в законодательном порядке процентное отношение суммы минимальных резервов к абсолютным (объемным) или относительным (приращению) показателям пассивных (депозитов) либо активных (кредитных вложений) операций. Использование нормативов может иметь как тотальный (установление ко всей сумме обязательств или ссуд), так и селективный (к их определенной части) характер воздействия.

Минимальные резервы выполняют две основные функции.

Во-первых, они как ликвидные резервы служат обеспечением обязательств коммерческих банков по депозитам их клиентов. Периодическим изменением нормы обязательных резервов центральный банк поддерживает степень ликвидности коммерческих банков на минимально допустимом уровне в зависимости от экономической ситуации.

Во-вторых, минимальные резервы являются инструментом, используемым центральным (национальным) банком для регулирования объема денежной массы в стране. Посредством изменения норматива резервных средств центральный банк регулирует масштабы активных операций коммерческих банков (в основном, объем выдаваемых ими кредитов), а следовательно, и возможности осуществления ими депозитной эмиссии. Кредитные институты могут расширять ссудные операции, если их обязательные резервы в центральном банке превышают установленный норматив. Когда масса денег в обороте (наличных и безналичных) превосходит необходимую потребность, центральный (национальный) банк проводит политику кредитной рестрикции путем увеличения нормативов отчисления, то есть процента резервирования средств в центральном (национальном) банке. Тем самым, он вынуждает банки сократить объем активных операций.

Изменение нормы обязательных резервов влияет на рентабельность кредитных учреждений. Так, в случае увеличения обязательных резервов происходит как бы недополучение прибыли. Поэтому, по мнению многих западных экономистов, данный метод служит наиболее эффективным антиинфляционным средством.

Недостаток этого метода заключается в том, что некоторые учреждения, в основном специализированные банки, имеющие незначительные депозиты, оказываются в преимущественном положении по сравнению с коммерческими банками, располагающими большими ресурсами.

В последние полтора-два десятилетия произошло уменьшение роли указанного метода кредитно-денежного регулирования. Об этом говорит тот факт, что повсеместно (в западных странах) происходит снижение нормы обязательных резервов и даже ее отмена по некоторым видам депозитов.

Понижение нормы денежных резервов приведет к увеличению денежного мультипликатора, а следовательно, увеличит объем той денежной массы, которую может поддерживать некоторое количество резервов. Если центральный банк увеличивает норму обязательных резервов, то это приводит к сокращению избыточных резервов банков и к мультипликационному уменьшению денежного предложения. Этот процесс происходит очень быстро. Ибо, как только подписывается решение об увеличении резервных норм, каждый банк сразу же обнаруживает недостаточность своих резервов. Он срочно продаст часть своих ценных бумаг и потребует возвращения ссуд.

Этот инструмент монетарной политики является наиболее мощным, поскольку он затрагивает основы всей банковской системы. Он является настолько мощным, что в действительности его применяют раз в несколько лет, а не каждый день, как в случае с операциями на открытом рынке.

2. Рефинансирование коммерческих банков. Термин «рефинансирование» означает получение денежных средств кредитными учреждениями от центрального банка. Центральный (национальный) банк может выдавать кредиты коммерческим банкам, а также переучитывать ценные бумаги, находящиеся в их портфелях (как правило, векселя).

Переучет векселей долгое время был одним из основных методов денежно-кредитной политики центральных банков Западной Европы. Центральные банки предъявляли определенные требования к учитываемому векселю, главным из которых являлась надежность долгового обязательства.

Векселя переучитываются по ставке редисконтирования. Эту ставку называют также официальной дисконтной ставкой, обычно она отличается от ставки по кредитам (рефинансирования) на незначительную величину в меньшую сторону (в Европе 0,5—2 процентных пункта). Центральный банк покупает долговое обязательство по более низкой цене, чем коммерческий банк.

В случае повышения центральным банком ставки рефинансирования, коммерческие банки будут стремиться компенсировать потери, вызванные ее ростом (удорожанием кредита) путем повышения ставок по кредитам, предоставляемым заемщикам, т.е. изменение учетной (рефинансирования) ставки прямо влияет на изменение ставок по кредитам коммерческих банков. Последнее является главной целью данного метода денежно-кредитной политики центрального банка. Например, повышение официальной учетной ставки в период усиления инфляции вызывает рост процентной ставки по кредитным операциям коммерческих банков, что приводит к их сокращению, поскольку происходит удорожание кредита, и наоборот.

Мы видим, что изменение официальной процентной ставки оказывает влияние на кредитную сферу. Во-первых, затруднение или облегчение возможности коммерческих банков получить кредит в центральном банке влияет на ликвидность кредитных учреждений. Во-вторых, изменение официальной ставки означает удорожание или удешевление кредита коммерческих банков для клиентуры, так как происходит изменение процентных ставок по активным кредитным операциям.

Также изменение официальной ставки центрального (национального) банка означает переход к новой денежно-кредитной политике, что заставляет коммерческие банки вносить необходимые коррективы в свою деятельность.

Недостатком использования рефинансирования при проведении денежно-кредитной политики является то, что этот метод затрагивает лишь коммерческие банки. Если рефинансирование используется мало или осуществляется не в центральном банке, то указанный метод почти полностью теряет свою эффективность.

Помимо установления официальных ставок рефинансирования и редисконтирования центральный (национальный) банк устанав-

ливает процентную ставку по ломбардным кредитам, т.е. кредитам, выдаваемым под какой-либо залог, в качестве которого выступают обычно ценные бумаги. Следует учесть, что в залог могут быть приняты только те ценные бумаги, качество которых не вызывает сомнения. В практике зарубежных банков в качестве таких ценных бумаг используются обращающиеся государственные ценные бумаги, первоклассные торговые векселя и банковские акцепты (их стоимость должна быть выражена в национальной валюте, а срок погашения — не более трех месяцев), а также некоторые другие виды долговых обязательств, определяемые центральными банками.

Центральный банк проводит политику учетной ставки (которую еще называют иногда дисконтной политикой), выступая в роли «заимодателя в последней инстанции». Он предоставляет ссуды наиболее устойчивым в финансовом отношении банкам, испытывающим временные трудности. Федеральная резервная система (ФРС) иногда осуществляет долгосрочное кредитование на особых условиях. Это могут быть ссуды мелким банкам для удовлетворения их сезонных потребностей в денежных средствах. Иногда также ссуды предоставляются банкам, оказавшимся в сложном финансовом положении и нуждающимся в помощи для приведения в порядок своего баланса.

Когда банк берет ссуду, он переводит ФРС выписанное на себя долговое обязательство, обычно обеспеченное государственными ценными бумагами. При возвращении ссуды ФРС взыскивает процентные платежи, размер которых определяется процентной ставкой.

Давая ссуду, ФРС увеличивает резервы коммерческого банка, причем для ее поддержания не нужны обязательные резервы, т.е. вся ссуда увеличивает избыточные резервы банка, его способность к кредитованию.

Если ФРС уменьшает учетную ставку, то это поощряет банки к приобретению дополнительных резервов путем заимствования у ФРС. В этом случае можно ожидать увеличения денежной массы. Напротив, повышение учетной ставки соответствует стремлению руководящих кредитно-денежных учреждений ограничить предложение денег.

Изменив учетную ставку, можно лишь ожидать соответствующих действий банков. Нельзя заставить банки взять кредит на

сумму, необходимую государству. В своей дисконтной политике центральный банк может играть лишь пассивную роль. Только в операциях на открытом рынке центральный банк может играть активную роль. Но никогда не стоит недооценивать роль учетной ставки: изменяя ее, центральный банк имеет большую силу для того, чтобы оказать ограничивающее влияние на банки. И все же по эффективности применения политика учетной ставки стоит после операций на открытом рынке.

3. Операции на открытом рынке. Постепенно два вышеописанных метода денежно-кредитного регулирования (рефинансирование и обязательное резервирование) утратили свое первостепенное по важности значение, и главным инструментом денежно-кредитной политики стали интервенции центрального банка, получившие название операций на открытом рынке.

Этот метод заключается в том, что центральный банк осуществляет операции купли-продажи ценных бумаг в банковской системе. Приобретение ценных бумаг у коммерческих банков увеличивает ресурсы последних, соответственно повышая их кредитные возможности, и наоборот. Центральные банки периодически вносят изменения в указанный метод кредитного регулирования, изменяют интенсивность своих операций, их частоту.

Операции на открытом рынке впервые стали активно применяться в США, Канаде и Великобритании в связи с наличием в этих странах развитого рынка ценных бумаг. Позднее этот метод кредитного регулирования получил всеобщее применение и в Западной Европе.

По форме проведения рыночные операции центрального банка с ценными бумагами могут быть прямыми либо обратными. Прямая операция представляет собой обычную покупку или продажу. Обратная заключается в купле-продаже ценных бумаг с обязательным совершением обратной сделки по заранее установленному курсу. Гибкость обратных операций, более мягкий эффект их воздействия, придают популярность данному инструменту регулирования. Так доля обратных операций центральных банков ведущих промышленно-развитых стран на открытом рынке достигает от 82 до 99,6 %. Если разобраться, то можно увидеть, что по своей сути эти операции аналогичны рефинансированию под залог ценных бу-

маг. Центральный (национальный) банк предлагает коммерческим банкам продать ему ценные бумаги на условиях, определяемых на основе аукционных (конкурентных) торгов, с обязательством их обратной продажи через 4—8 недель. Причем процентные платежи, «набегающие» по данным ценным бумагам в период их нахождения в собственности центрального банка, будут принадлежать коммерческим банкам.

Таким образом, операции на открытом рынке как метод денежно-кредитного регулирования значительно отличаются от двух предыдущих. Главное отличие — это использование более гибкого регулирования, поскольку объем покупки ценных бумаг, а также используемая при этом процентная ставка могут изменяться ежедневно в соответствии с направлением политики центрального банка. Коммерческие банки, учитывая указанную особенность данного метода, должны внимательно следить за своим финансовым положением, не допуская при этом ухудшения ликвидности.

4. Некоторые прочие методы регулирования денежно-кредитной сферы. Наряду с экономическими методами, посредством которых центральный банк регулирует деятельность коммерческих банков, им могут использоваться в этой области и административные методы воздействия. К ним относится, например, использование количественных кредитных ограничений.

Этот метод кредитного регулирования представляет собой количественное ограничение суммы выданных кредитов. В отличие от рассмотренных выше методов регулирования, контингентирование кредита является прямым методом воздействия на деятельность банков. Также кредитные ограничения приводят к тому, что предприятия-заемщики попадают в неодинаковое положение. Банки стремятся выдавать кредиты в первую очередь своим традиционным клиентам, как правило, крупным предприятиям. Мелкие и средние фирмы оказываются главными жертвами данной политики.

Нужно отметить, что добиваясь при помощи указанной политики сдерживания банковской деятельности и умеренного роста денежной массы, государство способствует снижению деловой активности. Поэтому метод количественных ограничений стал использоваться не так активно, как раньше, а в некоторых странах вообще отменен.

Также центральный (национальный) банк может устанавливать различные нормативы (коэффициенты), которые коммерческие банки обязаны поддерживать на необходимом уровне. К ним относятся нормативы достаточности капитала коммерческого банка, нормативы ликвидности баланса, нормативы максимального размера риска на одного заемщика и некоторые дополняющие нормативы. Перечисленные нормативы обязательны для выполнения коммерческими банками. Также центральный банк может устанавливать необязательные, так называемые оценочные нормативы, которые коммерческим банкам рекомендуется поддерживать на должном уровне.

При нарушении коммерческими банками банковского законодательства правил совершения банковских операций, других серьезных недостатков в работе, что ведет к ущемлению прав их акционеров, вкладчиков, клиентов, центральный банк может применять к ним самые жесткие меры административного воздействия, вплоть до ликвидации банков.

Очевидно, что использование административного воздействия со стороны центрального банка по отношению к коммерческим банкам не должно носить систематического характера, а применяться в порядке исключительно вынужденных мер.

Кроме трех основных вышеприведенных инструментов денежной политики государство также иногда использует второстепенное селективное регулирование, которое касается фондовой биржи, потребительского кредита и увещеваний.

Дабы избежать излишней спекуляции на фондовой бирже, государство устанавливает предписываемую законом «маржу», т.е. процент от продажной цены ценной бумаги, который должен быть оплачен при покупке либо наличными, либо ценными бумагами, в то время как на другую часть может быть выписана долговая расписка. Маржу повышают при желании ограничить спекулятивную скупку акций и понижают при желании оживить фондовый рынок.

Если государство хочет не допустить увеличения денежной массы, то оно может всеми возможными средствами отбивать желание брать потребительский кредит: повысит ставку процента по нему или предпишет делать беспроцентный вклад в центральный банк при покупке кредитной карточки.

Государство в лице центрального (национального) банка может влиять на банки путем словесного убеждения. Могут быть политические заявления, общие решения, просто призывы к тому или иному действию. Государство обращается к чувству общественного долга банкиров. В общей форме могут быть сделаны предупреждения относительно доступности кредита в будущем. Иногда увещевания оказывают определенное воздействие, в конце концов, ведь банкиры столь же чувствительны к общественному мнению, как и другие.

На наш взгляд, серьезным инструментом являются распространяемые слухи. Хотя это и незаконно, но ведь, сколько всего незаконного можно сделать в стране с нестабильной внутренней обстановкой. Сколько раз мы были свидетелями подобных явлений. Ходили слухи о грядущей реформе, обмене денег, повышении цен, замораживании вкладов, о письмах, якобы разосланных банкам. Несомненно, такие слухи влияли на денежное предложение: люди старались избавиться от тенге, долларов или денег вообще, «превратив» их в товары.

Первоочередной задачей государственного сектора является стабилизация экономики. Необходимо обеспечение экономического роста, борьба с инфляцией. Государство этим занимается, проводя фискальную и денежно — кредитную политику. Целью денежно-кредитной политики является контроль над денежной массой или уровнем ссудного процента — все это делается для регулирования денежного предложения в стране.

Центральным звеном денежной политики государства является центральный банк (ФРС — в США, НБ — в РК). Именно он своими действиями и проводит денежную политику. В мировой практике основными инструментами центрального (национального) банка являются: операции на открытом рынке ценных бумаг, уровень процентной ставки по займам коммерческих банков и величина обязательных резервов. Также центральный (национальный) банк разрабатывает требования к коммерческим банкам, выполнение которых обеспечивает ликвидность банков.

Банк Казахстана сохраняет преемственность в определяющих принципах формирования денежно-кредитной политики, соподчиняя ее цели главным задачам экономической политики госу-

дарства на предстоящие 2008—2010 годы снижение инфляции при обеспечении роста ВВП по-прежнему остается конечной целью денежно-кредитной политики. Задачей определения количественных параметров экономической политики является выбор наилучшего сочетания экономического роста и инфляции. Критерием такого выбора должно быть повышение доходов населения в реальном выражении.

При проведении денежно-кредитной политики национальный банк Казахстана предполагает использовать не только все имеющиеся в настоящее время в его распоряжении инструменты, но и расширить их состав, сделав набор располагаемых методов контроля и управления денежным предложением полностью адекватным складывающимся общеэкономическим условиям. Однако возможность и эффективность применения конкретных инструментов денежно-кредитного регулирования в значительной степени будут связаны с восстановлением и развитием сегментов финансового рынка и укреплением банковской системы. Достижение поставленных целей также будет зависеть от наличия соответствующих условий, создаваемых функционированием всех секторов экономики и проведением необходимых институциональных преобразований.

9.3. Денежно-кредитное регулирование в условиях рыночной экономики

Основополагающей целью кредитно-денежной политики является помощь экономике в достижении общего уровня производства, характеризующейся полной занятостью и отсутствием инфляции. Кредитно-денежная политика состоит в изменении денежного предложения с целью стабилизации совокупного объема производства занятости и уровня цен.

Центральный (национальный) банк главный, но не единственный орган регулирования. Существует целый комплекс регулирующих органов.

Осуществляя кредитное регулирование, государство преследует следующие цели: воздействуя на кредитную деятельность коммерческих банков и направляя регулирование на расширение или сокращение кредитования экономики, оно, таким образом, достигает стабильного развития внутренней экономики, укрепления денеж-

ного обращения, поддержки национальных экспертов на внешнем рынке. Таким образом, воздействие на кредит позволяет достичь более глубоких стратегических задач развития всего хозяйства в целом. Например, недостаток у предприятий свободных денежных средств затрудняет осуществление коммерческих сделок, внутренних инвестиций и т.д. С другой стороны, избыточная денежная масса имеет свои недостатки: обесценение денег, и, как следствие, снижение жизненного уровня населения, ухудшение валютного положения в стране. Соответственно в первом случае денежно-кредитная политика должна быть направлена на расширение кредитной деятельности банков, а во втором случае — на ее сокращение, переход к политике «дорогих денег».

Как известно, с помощью кредитного регулирования государство стремится смягчить экономические кризисы, сдержать рост инфляции, в целях поддержания коньюнктуры государство использует кредит для стимулирования капиталовложений в различные отрасли народного хозяйства. Нужно отметить, что кредитная политика осуществляется косвенными и прямыми методами воздействия. Различие между ними состоит в том, что центральный банк либо оказывает косвенное воздействие через ликвидность кредитных учреждений, либо устанавливает лимиты кредитования экономики (т.е. количественные ограничения кредита).

Выше были изложены цели государственного регулирования, были рассмотрены две формы воздействия на кредит — прямая и косвенная. Рассмотрим более подробно формы кредитного регулирования.

Рефинансирование коммерческих банков. Термин «рефинансирование» означает получение денежных средств кредитными учреждениями от центрального банка. Центральный (национальный) банк может выдавать кредиты коммерческим банкам разными путями. Наиболее типичный случай — переучет векселей, находящихся в портфелях коммерческих банков и операции на открытом рынке.

Переучет векселей долгое время был одним из основных методов денежно-кредитной политики центральных банков Западной Европы. Центральные банки предъявляли определенные требования к учитываемому векселю, главным из которых являлась надежность долгового обязательства.

Векселя переучитываются по процентной ставке. Эту ставку переучета (или ПС) называют также официальной учетной (процентной) ставкой. Центральный (национальный) банк покупает долговое обязательство по более низкой цене, чем коммерческий банк.

Но коммерческий банк будет стремиться компенсировать потери, вызванные ростом ПС путем повышения ставок по кредитам, предоставляемым заемщикам (ПС), то есть, изменение ПС прямо влияет на уровень ПС. Последнее является главной целью данного метода кредитной политики национального (центрального) банка. Например, повышение официальной учетной ставки в период усиления инфляции вызывает рост процентной ставки по кредитным операциям коммерческих банков, что приводит к их сокращению, поскольку происходит удорожание кредита.

Мы видим, что изменение официальной процентной ставки оказывает влияние на кредитную сферу. Во-первых, затруднение или облегчение возможности коммерческих банков получить кредит в центральном банке влияет на ликвидность кредитных учреждений. Во-вторых, изменение официальной ставки означает удорожание или удешевление кредита коммерческих банков для клиентуры, так как происходит изменение процентных ставок по активным кредитным операциям.

Также изменение официальной ставки центрального (национального) банка означает переход к новой денежно-кредитной политике, что заставляет другие банки вносить необходимые коррективы в свою деятельность.

Неэффективность использования данного метода заключается в следующем: этот метод затрагивает лишь коммерческие банки.

Если рефинансирование используется мало или осуществляется не в центральном (национальном) банке, то указанный метод почти полностью теряет свою эффективность. Постепенно данный метод утратил свое значение и главным методом рефинансирования банков стали интервенции центрального (национального) банка на денежном рынке, получившие название как операции на открытом рынке.

Этот метод кредитного регулирования заключается в том, что предоставление денежных средств банками происходит постоянно путем покупки государственных облигаций и казначейских векселе-

лей на сумму, зависящую от решения центрального банка по ставке, которая может постоянно изменяться. Приобретение ценных бумаг или казначейских векселей у коммерческих банков увеличивает ресурсы последних, соответственно повышая их кредитные возможности, и наоборот. Центральные банки периодически вносят изменения в указанный метод кредитного регулирования, например, покупают казначейские векселя на условиях их обратного выкупа коммерческими банками по заранее установленному курсу, изменяют интенсивность своих операций и их частоту.

Таким образом, этот метод кредитования коммерческих банков значительно отличается от переучетной политики. Главное ее отличие — это использование более гибкого регулирования, поскольку объем покупки векселей, а также используемая при этом процентная ставка могут изменяться ежедневно в соответствии с направлением политики центрального банка. Коммерческие банки, учитывая указанную особенность данного метода, должны внимательно следить за своим финансовым положением, не допуская при этом ухудшения ликвидности.

Операции на открытом рынке впервые стали активно применяться в США, Канаде и Великобритании в связи с наличием в этих странах развитого рынка ценных бумаг. Позднее этот метод кредитного регулирования получил всеобщее применение и на Западе.

Политика обязательных резервов. Этот метод кредитного регулирования представляет собой хранение части резервов коммерческих банков в центральном банке. Сумма хранения средств на специальных счетах устанавливается в определенном процентном соотношении от величины депозитов банка. Центральный (национальный) банк периодически изменяет коэффициент, или норму, обязательных резервов в зависимости от складывающейся ситуации и проводимой ими политики. Повышение нормы означает замораживание большей части ресурсов банка и приводит к ухудшению ликвидности последних, снижению их ликвидных возможностей, а снижение нормы обязательных резервов оказывает положительное воздействие на банковскую ликвидность, расширяет кредитные возможности учреждений и увеличивает денежную массу.

Изменение нормы обязательных резервов влияет на рентабельность кредитных учреждений. Так, в случае увеличения обязательных резервов происходит как бы недополучение прибыли.

Поэтому, по мнению многих западных экономистов, данный метод служит наиболее эффективным антиинфляционным средством. К прямому ограничению страхования банки прибегают обычно в период усиления инфляции.

Суть этого метода регулирования: коммерческий банк не может превышать норму выдачи кредитов, установленную центральным банком. На практике центральный (национальный) банк определяет предельные темпы роста выдачи кредитов различным банкам страны. Нередко разным банкам устанавливаются неодинаковые темпы роста выдачи кредитов. Эффективность кредитной политики при этом повышается, так как государственные органы оказывают влияние не только на объем кредитов в целом, но и на их структуру.

Политика центрального банка распространяется непосредственно на объекты его контроля — кредиты прочих банков, а не их ликвидность, как в случае использования косвенных методов регулирования. Этим также объясняется большая эффективность кредитных ограничений.

Данный метод регулирования имеет ряд недостатков. Остановимся на наиболее важных из них. Во-первых, происходит ухудшение функционирования банковской системы в целом. Банковские учреждения должны выполнять предписания эмиссионного института в сфере активных операций, т.е. зная заранее предельные размеры своей деятельности, банки не стремятся их превысить, поскольку это запрещено административно. Рынок оказывается как бы заранее разделенным между отдельными кредиторами. Получается, что контингентированием охвачены не только ссудные, но и заемные операции. В итоге кредитные ограничения мешают конкуренции в банковском деле, поскольку банк был вынужден заморозить дополнительную сумму ресурсов на беспроцентном счете в эмиссионном институте.

Анализ двух методов кредитного регулирования показывает, что установление и изменение нормы обязательных резервов имеют свои достоинства и недостатки по сравнению с методами рефинансирования банков. Следует отметить, что принудительное установление обязательных резервов для коммерческих и других банков является сугубо административным методом, в отличие от операций на открытом рынке, относящимся к рыночным методам регулирования.

Если рефинансирование влияет избирательно на банки, то политика обязательных резервов действует в целом в рамках всей кредитной системы. Недостаток этого метода заключается в том, что некоторые учреждения, например, инвестиционные и другие специализированные банки, имеющие незначительные депозиты, оказываются в преимущественном положении по сравнению с коммерческими банками, располагающими большими ресурсами.

В последние полтора-два десятилетия произошло уменьшение роли указанного метода кредитного регулирования. Об этом говорит тот факт, что повсеместно происходит снижение нормы обязательных резервов и даже ее отмена. Так, например, в США в 60-е годы по бессрочным депозитам она снизилась с 16 % до 12 %, а по срочным сберегательным вкладам она была совсем отменена.

Политика количественных кредитных ограничений. Этот метод кредитного регулирования представляет собой количественное ограничение суммы выданных кредитов. В отличие от рассмотренных выше методов регулирования, контингентирование кредита является прямым методом воздействия на деятельность банков. Также кредитные ограничения приводят к тому, что предприятия-заемщики попадают в неодинаковое положение. Банки стремятся выдавать кредиты в первую очередь своим традиционным клиентам — как правило, крупным предприятиям. Мелкие и средние фирмы оказываются главными жертвами данной политики.

Нужно отметить, что добиваясь при помощи указанной политики сдерживания банковской деятельности и умеренного роста денежной массы, государство способствует снижению деловой активности. Поэтому метод количественных ограничений стал использоваться не так активно, как раньше, а в некоторых странах вообще отменен.

В настоящее время в развитых странах наблюдается снижение роли центрального банка как главного органа денежно-кредитного регулирования. Это объясняется появлением и развитием новых форм небанковского кредита, падением эффективности интервенций на денежном рынке зависимостью центрального (национального) банка от правительства.

Политика дешевых и дорогих денег выше уже была упомянута. Здесь покажем, в чем она заключается и каков механизм реализации.

Пусть экономика столкнулась с безработицей и со снижением цен. Следовательно, необходимо увеличить предложение денег.

Для достижения данной цели применяют политику дешевых денег, которая заключается в следующих мерах.

Во-первых, центральный (национальный) банк должен совершить покупку ценных бумаг на открытом рынке у населения и у коммерческих банков. Во-вторых, необходимо провести понижение учетной ставки и, в-третьих, нужно внести изменения в законодательство, связанные с уменьшением резервной нормы. В результате проведенных мер увеличатся избыточные резервы системы коммерческих банков.

Так как избыточные резервы являются основой увеличения денежного предложения коммерческим банкам путем кредитования, то можно ожидать, что предложение денег в стране возрастет. Увеличение денежного предложения понизит процентную ставку, вызывая рост инвестиций и увеличение равновесного чистого национального продукта. Из вышесказанного можно заключить, что в задачу данной политики входит сделать кредит дешевым и легко доступным с тем, чтобы увеличить объем совокупных расходов и занятость.

В ситуации, когда экономика сталкивается с излишними расходами, что порождает инфляционные процессы, центральный банк должен попытаться понизить общие расходы путем ограничения или сокращения предложения денег. Чтобы решить эту проблему, необходимо понизить резервы коммерческих банков. Это осуществляется следующим образом. Центральный (национальный) банк должен продавать государственные облигации на открытом рынке для того, чтобы урезать резервы коммерческих банков. Затем необходимо увеличить резервную норму, что автоматически освобождает коммерческие банки от избыточных резервов. Третья мера заключается в поднятии учетной ставки для снижения интереса коммерческих банков к увеличению своих резервов посредством заимствования у центрального банка. Приведенную выше систему мер называют политикой дорогих денег. В результате ее проведения банки обнаруживают, что их резервы слишком малы, чтобы удовлетворить предписываемую законом резервную норму, то есть их текущий счет слишком велик по отношению к их резер-

вам. Поэтому, чтобы выполнить требование резервной нормы при недостаточных резервах, банкам следует сохранить свои текущие счета, воздержавшись от выдачи новых ссуд, после того как старые выплачены. Вследствие этого денежное предложение сократится, вызывая повышение нормы процента, а рост процентной ставки сократит инвестиции, уменьшая совокупные расходы и ограничивая инфляцию. Цель политики заключается в ограничении предложения денег, то есть снижения доступности кредита и увеличения его издержек для того, чтобы понизить расходы и сдержать инфляционное давление.

Позитивные и негативные аспекты кредитно-денежной политики. Необходимо отметить сильные и слабые стороны кредитно-денежной политики. В пользу монетарной политики можно привести следующие доводы. Во-первых, быстрота и гибкость по сравнению с фискальной политикой. Известно, что применение фискальной политики может быть отложено на долгое время из-за обсуждения в законодательных органах власти. Иначе обстоит дело с кредитно-денежной политикой. Центральный (национальный) банк и другие органы, регулирующие кредитно-денежную сферу, могут ежедневно принимать решения о покупке и продаже ценных бумаг и, тем самым, влиять на денежное предложение и процентную ставку. Второй немаловажный аспект связан с тем, что в развитых странах данная политика изолирована от политического давления; кроме того, она по своей природе мягче, чем фискальная политика и действует тоньше и потому представляется более приемлемой в политическом отношении.

Но существует ряд негативных моментов. Политика дорогих денег, если ее проводить достаточно энергично, действительно способна понизить резервы коммерческих банков до точки, в которой банки вынуждены ограничить объем кредитов. А это означает ограничение предложения денег. Политика дешевых денег может обеспечить коммерческим банкам необходимые резервы, то есть возможность предоставления ссуд, однако она не в состоянии гарантировать, что банки действительно выдадут ссуду и предложение денег увеличится. При такой ситуации действия данной политики окажутся малоэффективными. Данное явление называется цикличной ассимметрией, причем она может оказаться серьезной

помехой кредитно-денежного регулирования во время депрессии. В более нормальные периоды повышение избыточных резервов ведет к предоставлению дополнительных кредитов и, тем самым, к увеличению денежного предложения.

Другой негативный фактор, замеченный некоторыми неокейнсианцами, заключается в следующем. Скорость обращения денег имеет тенденцию меняться в направлении, противоположном предложению денег, тем самым тормозя или ликвидируя изменения в предложении денег, вызванные политикой, то есть когда предложение денег ограничивается, скорость обращения денег склонна к возрастанию. И наоборот, когда принимаются политические меры для увеличения предложения денег в период спада, весьма вероятно падение скорости обращения денег. Иными словами, при дешевых деньгах скорость обращения денег снижается, при обратном ходе событий политика дорогих денег вызывает увеличение скорости обращения. А нам известно, что общие расходы могут рассматриваться как денежное предложение, умноженное на скорость обращения денег. И, следовательно, при политике дешевых денег, как было сказано выше, скорость обращения денежной массы падает, а значит, и общие расходы сокращаются, что противоречит целям политики. Аналогичное явление происходит при политике дорогих денег.

9.4. Некоторые аспекты кредитно-денежной политики в отдельных странах

Мировой экономикой накоплен огромный опыт функционирования денежно-кредитных и финансовых институтов, позволяющий оценить их роль в общем денежном регулировании экономики, поддержания ликвидности рынка, эффективном осуществлении платежей, переливе сбережений в инвестиции. В условиях перехода нашей страны к рыночной экономике определенный интерес представляет ознакомление с зарубежным опытом решения ряда проблем финансово-экономической стабилизации, в частности, на примере одной из наиболее развитых стран мира Японии и на примере Мексики, которая является одной из самых развитых стран Латинской Америки.

Денежно-кредитная политика в Японии. Обращаясь к опыту японских экономистов в области кредитно-денежного регулирова-

ния, необходимо отметить следующие моменты, которые могли бы быть полезны для решения наших проблем в области кредитно-денежного регулирования.

Производственные корпорации в Японии имели слабые финансовые возможности в первые послевоенные десятилетия, поэтому банковская система сыграла огромную роль в формировании условий для ускоренного роста промышленности в 50-е и 60-е годы. Именно банковские учреждения позволили «поставить на ноги» группу крупных корпораций, составляющих сегодня неизменную основу экономического процветания страны. Брагинский, автор книги «Кредитно-денежная политика в Японии» утверждает, что «только банковская система с ее возможностью активно создавать кредит, а не просто аккумулировать и перераспределять уже имеющиеся у предпринимателей и домашних хозяйств финансовые средства, могла обеспечить потребность японских корпораций в кредитных ресурсах». Нужно отметить, что главной особенностью функционирования банковской системы в Японии в течение почти всего послевоенного периода была высокая степень правительственного контроля. Опираясь на такой инструмент, как кредиты Центрального банка частному финансовому сектору на льготных условиях, государственная бюрократия фактически регулировала как процентные ставки, так и направления кредитования, что позволяло сравнительно успешно реализовывать государственные приоритеты.

Вместе с тем, в основе механизма такого регулирования лежали чрезвычайно высокий спрос на деньги со стороны нефинансового сектора и постоянное превышение размеров кредитов над объемом средств на банковских депозитах. В последующем постепенное возрастание роли самофинансирования и соответственно меньшая зависимость промышленных корпораций от банковского кредитования в итоге подорвали возможности административного руководства со стороны Центрального банка и стали одной из причин либерализации кредитно-денежного рынка.

В последние десять лет основной особенностью современного японского рынка ссудных капиталов была искусственная структура и жесткое регулирование процентных ставок. «При этом — отмечает С. В. Брагинский,— либерализация процентных ставок в

последнее десятилетие была определена не столько соображениями эффективности, сколько необходимостью размещения на рынке громадного количества облигаций госзаймов и нажимом извне, а ставки долгосрочного кредита не являются вполне рыночными по нынешней день».

Что касается инструментариев кредитно-денежной политики Центрального банка, то такие классические средства, как манипулирование учетной ставкой и нормами резервов, а также операциями на открытом рынке ценных бумаг в Японии в течение нескольких послевоенных десятилетий имели весьма малое значение, уступая в этом качестве прямому количественному рационированию кредита в условиях искусственно заниженного уровня процента.

В последнее время, правда, ситуация несколько меняется: ослабление напряженности на рынке ссудного капитала, его интернационализация, а также появление альтернатив в виде растущего фондового рынка в значительной мере ликвидировали объективную экономическую основу административного регулирования и заставили Банк Японии пересмотреть свое отношение к традиционному, классическому инструментарию. Увеличилась степень гибкости процентных ставок, и учетная ставка была увеличена до рыночного уровня. С 1971 года Банк Японии начал операции на вексельном рынке, а в дальнейшем приступил к активным операциям с облигациями государственных займов, перейдя к системе открытой подписки на них. Наконец, был сформирован рынок краткосрочных ценных бумаг правительства, и начаты массовые операции на других рынках краткосрочного капитала. Все это дает, по С. В. Брагинскому, основания говорить о качественной смене модели регулирования кредитно-финансовой сферы с упором на косвенные методы такого регулирования, опосредованные ликвидными позициями банков, выступающие в роли непосредственных субъектов кредитной экспансии.

Рассмотрим конкретные цели и механизм кредитно-денежной политики. В основе подхода к данной политике лежала идея избирательной поддержки — «своего рода искусственной селекции предприятий». Инициативу в проведении реформ в данной сфере взяло на себя правительство. И здесь оно активно использовало двойной эффект занижения процентных ставок: с одной стороны, административное установление процентных ставок на чрезвычайно низком

уровне (с 1962 по 1977 год) искусственно превышало норму накопления, перераспределяя средства в пользу банковского сектора, а с другой стороны, регулирование кредитных ставок и создаваемый таким образом дефицит ссудного капитала позволяли Центральному банку и правительству в приказном по сути порядке направлять его крупнейшим корпорациям в сфере тяжелой индустрии и экспортных отраслей. Главный тезис проводимой политики — ни Банк Японии, ни правительство не считали для себя возможным оставить решение вопроса о направлении перераспределения средств, а соответственно и имевшихся редких ресурсов стихийному рыночному процессу. «Именно способность высшего государственного аппарата избежать чрезмерной зависимости от сиюминутных интересов первоначального накопления и использовать всю силу государственного принуждения для соблюдения устанавливаемых «правил игры» и стал, по-видимому, одной из причин быстрого и здорового экономического подъема страны в 50-е — 70-е годы».

Сходные черты можно обнаружить и в механизме контроля за денежной массой со стороны Банка Японии. Не полагаясь на косвенный контроль, Банк прибегал к непосредственному вмешательству в процессы на рынках банковского кредитования, в первую очередь краткосрочного. Так, по свидетельству С. В. Брагинского, «Банк Японии прямо контролировал формирование основной части денежной массы». Анализируя политику контроля за денежной массой, автор подтверждает справедливость известного тезиса о том, что «попытки воздействия на инвестиционный спрос посредством регуляторов денежной массы имеют ограниченный эффект в случае, когда они используются для предотвращения выхода из спада». Понижение уровня процента или либерализация предложения кредитных ресурсов само по себе не могут быть стимулом для производственных инвестиций. В Японии в основе высокого уровня инвестиционного спроса лежала «уверенность бизнеса в будущем экономики, определявшая высокую норму отдачи на капитал». Поэтому политика занижения процента на рынке кредитных ресурсов и рационирование кредита имели своей главной целью перераспределение средств от населения и мелкого бизнеса в пользу крупнейших корпораций, способных осуществлять эффективные инвестиции.

В 80-е годы было ограничено использование кредитно-денежной политики для селективного регулирования потоков ссудного капитала, прилагались усилия для ограничения масштабов и сфер деятельности правительственных финансовых учреждений и институтов, а в макроэкономической сфере наблюдалось стремление перенести акцент с регулирования совокупного спроса на контроль за денежной массой и ценовой динамикой.

Кредитно-денежная политика в Мексике. В первой половине 80-х годов мексиканская экономика находилась в кризисном состоянии, усугубленном острейшим кризисом внешней задолженности, нарастающей инфляцией и массовым бегством частных капиталов из страны. К тому же особенностью развития Мексики традиционно были довольно сильные позиции государства в экономике, жесткая регламентация режима деятельности иностранных банков, суровая централизованность государственного регулирования деятельности национальных банков. В этих условиях правительство начало проводить экономическую реформу.

В результате антикризисных мероприятий правительства начался поворот финансово-экономической политики в сторону модернизации и либерализации экономики, развития рыночных механизмов, а также большой «открытости» экономики и интегрированности ее в мировое хозяйство.

Остановимся на основных моментах стабилизационной политики Мексики. Регулирование денежного обращения мексиканское правительство и центральный банк страны — Банк Мексики старались использовать как инструмент реструктивной монетарной политики и придерживаться следующих положений: денежная масса в обращении не должна была превышать более чем в четыре раза стоимость официальных инвалютных резервов страны; лимиты финансирования, предоставляемого Банком Мексики, определялись «потолком» (максимальной суммой), который устанавливался конгрессом ежегодно при рассмотрении федерального бюджета. Кредитные рестрикции обеспечивались довольно жестким регулированием финансовых операций мексиканских коммерческих банков, особенно в форме режима «обязательных вложений», который применялся до недавнего времени. Помимо обычных резервных требований, для мексиканских банков был увеличен размер обяза-

тельных специальных депозитов в Банке Мексики, а также размер нормативов селективного отраслевого кредита и так называемый коэффициент обязательной ликвидности (покупка федеральных ценных бумаг).

Вплоть до 1989 года регулированию подлежали ставки процентов по пассивным операциям коммерческих банков.

Денежно-кредитное регулирование в Мексике традиционно было довольно жестким и сложным. Кредитным учреждениям приписывалось обязательное кредитование приоритетных (с точки зрения государственных экономических программ) отраслей. Административному регулированию подлежали также ставки банковского процента и кассовая наличность банков. «Зарегулированность» банковской деятельности существенно ограничивала финансовую базу для активных операций, сужала маневренность банков. Поэтому в конце 80-х годов начинается постепенный переход к ослаблению государственной регламентации банковской сферы. Были «опущены» банковские ставки, также были отменены некоторые нормативы обязательного страхования. Однако при этом в 1990 году вводилась такая форма регулирования как «коэффициент обязательной ликвидности» в национальной валюте в виде государственных ценных бумаг («бон экономического развития»).

В 1991 году ситуация в кредитной сфере заметно изменилась: началась активная приватизация банков, потребовавшая и больших сумм наличности, и банковских кредитов. Спрос на кредит резко возрос. В таких условиях коэффициент обязательной ликвидности становился нежелательным ограничителем банковской маневренности. Отмене его (в октябре 1991 года) способствовал и такой фактор как бездефицитный государственный бюджет, не требующий теперь принудительного вложения банковских средств в правительственные ценные бумаги. Отмена вышеуказанного инструмента банковского регулирования проводилась почти одновременно с введением другого регулирующего показателя — «коэффициента инвалютной ликвидности», который предписывал банкам держать часть своих пассивов в иностранной валюте в виде правительственных ценных бумаг. Данная политика была вызвана опасениями центральных банковских властей, что обильный приток в Мексику иностранных капиталов, а также частных мексиканских капиталов

из-за рубежа, репатриация так называемых «беглых» капиталов из зарубежных банков могут иметь некоторый инфляционный эффект и влияние на денежную массу в обращении.

Либерализация государственного регулирования банковской системы не означает полной его отмены и осуществляется теперь по следующим направлениям:

— операции Банка Мексики как кредитора всех банков в последней инстанции;

— поддержание нормативов минимума собственного капитала банков (теперь они устанавливаются не в пропорции к пассивам, как ранее, а в зависимости от степени рискованности банковских операций;

— хранение всеми банками депозитов до востребования, а также кассовой наличности в Банке Мексики;

— интервенции Центрального банка на денежном рынке;

— осуществление и регулирование селективного кредитования приоритетных отраслей в основном через государственные банки развития, предоставляющие дешевые кредиты и техническую помощь;

— введение для банков нового норматива контроля — «коэффициента инвалютной ликвидности»;

— создание специальных резервов банков под сомнительные долги;

— разработка более строгих правил и условий для предоставления кредита лицам и организациям, связанным с акционерами и руководством банка;

— более четкое определение содержания должностного преступления в банковской сфере и применение соответствующих санкций к банковским служащим, совершающим такие преступления;

— разрешение на ассоциирование банковских и небанковских финансовых учреждений.

Весь этот комплекс мер позволил к 1992 году добиться успеха в деле стабилизации национальной валюты и внутренних цен, снизить темпы инфляции до 9,7 %, достичь темпа роста ВНП на 4 %, увеличить финансирование частного сектора на 20,2 %.

Одной из самых серьезных трудностей, с которой столкнулась экономика на современном этапе, явилась инфляция. Эта проблема

особенно стала остро в 70-х годах. Так, например, в США темпы инфляции за десятилетие утроились с 4 % до 13 % в год. Причиной такой ситуации в Соединенных Штатах явилась утрата доверия к тому, как управляется американская экономика. Позиции доллара на зарубежных валютных рынках ослабли, а на рынках кредитных ресурсов значительно повысились нормы процента за их предоставление.

Усиление инфляционных процессов заставило экономистов провести ряд исследований в данной области. В результате проведенной работы ученые сделали вывод о необходимости установления контроля над кредитно-денежными агрегатами. Другими словами, специалисты заключили, что скорость обращения денег, выраженная отношением номинального объема производства к величине спроса населения на денежные средства, является показателем достаточно стабильным и предсказуемым.

V=Y/M, где V скорость обращения денежной массы; Y — номинальный объем производства; M — величина денежной массы в обращении.

Исходя из этой формулы, было предложено бороться с инфляцией.

Если скорость обращения стабильна, тогда желаемого объема производства можно достичь, задавая соответствующие значения величины денежной массы в обращении. Нужно отметить, что на практике данный процесс более сложен, поскольку выбор монетарной переменной влияет на уровень процентных ставок, что, в свою очередь, оказывает воздействие «на степень привлекательности хранения на счетах денежных средств», то есть на скорость обращения денег.

Величина номинального дохода может быть выражена следующим образом: Y=P*y, где Y — рост номинального дохода; P — темпы инфляции; y — темпы роста реального объема производства.

Было признано, что современные темпы роста реального объема производства будут приближаться к потенциальным темпам роста объемов, вовлеченных в экономическую деятельность ресурсов, а также их производительности. Кредитно-денежная политика не сможет оказывать серьезного влияния на долговременную тенденцию роста объемов производства, или это влияние будет носить негативный характер, поскольку дестабилизируется денежная сис-

тема и создаются препятствия на пути капиталовложений в экономику. При таких условиях изменение темпов роста величины номинального дохода будет означать аналогичные изменения темпов инфляции.

Следовательно, ликвидация инфляции и восстановления контроля в области ценообразования требует замедления роста денежной массы.

Кредитно-денежная политика США основывается на вышеизложенной концепции. На основании ее в 1978 году Конгресс США принял законодательство, обязывающее Федеральную Резервную Систему (ФРС) установить пределы роста денежной и кредитной массы. Также был принят «Акт о полной занятости и сбалансированном росте». В нем указывались цели кредитно-денежной политики: обеспечение высокого уровня занятости и поддержания стабильности цен. Для достижения этого ФРС предписывалось ежегодно объявлять величину денежной массы и кредитных ресурсов на следующий год, что должно воздействовать на ожидаемое функционирование экономики и темпы инфляции.

Признавая, что не всегда можно поддерживать желаемое соотношение между ростом денежной массы и темпами экономического развития, закон не обязывает ФРС точно соблюдать заявленные параметры денежной массы. Однако, в случае, если расхождение имеет место, ФРС должна объяснить их причины. Величины денежной массы и кредитной эмиссии объявляются в феврале каждого года и корректируются в докладе, представляемом в конгресс в июне. В этом докладе также называются предварительные оценки указанных величин на следующий год.

Данная политика преследует три основные цели: во-первых, ограничение роста цен; во-вторых, извещение общественности о будущей стратегии ФРС, чтобы юридические и физические лица могли соотносить свое экономическое поведение с намерениями центрального банка. И в-третьих, усиление подотчетности и ответственности Центрального Банка за принимаемые им решения и достижение намеченной цели.

Нужно отметить, что опыт американских экономистов в области борьбы с инфляцией может быть полезен при проведении антиинфляционных мер, тем более, что данное направление экономической реформы признано приоритетным казахстанским правительством.

ГЛАВА X. Формирование конкурентной среды и антимонопольное регулирование

10.1. Преимущества конкуренции и необходимость формирования конкурентной среды
10.2. Содержание и виды антимонопольной политики
10.3. Антимонопольное регулирование в Республике Казахстан

10.1. Преимущества конкуренции и необходимость формирования конкурентной среды

Макроэкономическая стабилизация является не менее важным направлением деятельности государства в условиях рыночной экономики. Макроэкономическая стабилизация — это деятельность государства, направленная на обеспечение экономического роста, полной занятости и стабильного уровня цен. По сути, это деятельность правительства по сглаживанию экономических циклов.

Главные инструменты в решении этой задачи — фискальная и денежная политика.

Согласно макроэкономической теории, для проведения политики стабилизации необходимо увеличивать государственные расходы и уменьшать налоги для стимулирования расходов частного сектора в периоды высокой безработицы или соответственно сокращать государственные расходы и повышать налоги с тем, чтобы сократить расходы частного сектора в периоды, когда особенно велика инфляция. Улучшают или ухудшают ситуацию те или иные действия государства, приходится судить по последствиям.

Объектом непосредственного воздействия государства является не только макроэкономика, но и микроэкономика. Безусловным достоинством конкурентной рыночной системы является способность эффективно распределять ресурсы. Но в определенных ситуациях (таких как влияние внешних эффектов, несовершенство конкурен-

ции и т.д.), возникает проблема несправедливого распределения ресурсов, и становится необходимым вмешательство государства для решения этой проблемы.

В каждом конкретном случае возникновения подобной проблемы используются определенные разновидности государственного воздействия. В качестве инструментов могут использоваться налоги, субсидии, непосредственное государственное регулирование и т.д.

Государство взяло на себя задачу сгладить неравенство путем политических мер и программ. Все эти программы осуществляют передачу доходов правительства тем домохозяйствам, которые в противном случае получали бы незначительный доход или вовсе его не имели. Государство изменяет также распределение доходов путем рыночного вмешательства, то есть путем модификации цен, устанавливаемых рыночными силами.

Конкуренция — это антагонистическая форма экономического соперничества между хозяйствующими субъектами за наиболее выгодные условия производства и реализации создаваемых товаров и услуг.

Адам Смит, за ним и другие экономисты доказали, что конкуренция — это благо для экономики в целом, поскольку она приводит к эффективному распределению ресурсов, то есть такому, при котором ресурсы рынка производят только то, что необходимо другим и совершают сделки только тогда, когда это выгодно тем и другим участникам. Посредством добровольного обмена реализуется тенденция к использованию ресурсов в таких направлениях, от которых выигрывают все участники. Эта ситуация называется эффективностью по Парето (по имени итальянского экономиста и социолога Вильфредо Парето); говорят, что ресурсы распределены оптимально по Парето, когда никто не может улучшить положение без того, чтобы в результате для кого-то оно не ухудшилось.

Эффективное распределение ресурсов — это одно из главных преимуществ рыночной экономики, и конкуренция относится к таким свойствам рыночной экономики, без которых рыночная экономика не существует.

Кроме эффективного распределения ресурсов конкуренция подталкивает предпринимателя к минимизации своих издержек, в целях максимизации своей прибыли.

Приходится снова и снова изыскивать резервы снижения затрат, рассчитывать новые комбинации использования ограниченных ресурсов. В борьбе за потребителя он вынужден производить лишь качественную продукцию, обновлять ассортимент, следить за соблюдением всех принятых в обществе норм, государственных стандартов и т. д. Все это, в конечном счете, повышает эффективность общественного производства в целом.

Расширяя границы поиска новых способов снижения затрат в борьбе за потребителя, предприниматели стремятся использовать новую технологию и новую высокопроизводительную технику, новые методы организации труда и производства. Этого можно достичь исключительно за счет внедрения научно-технических инноваций. Это оказывается выгодным не только конкретному предпринимателю, но и обществу в целом, способствуя его прогрессивному движению.

В соответствии с изменяющимися внутренними и внешними условиями конкуренции предприниматели стремятся постоянно корректировать направления использования своих ресурсов в целях реализации своих частных интересов, а это оказывается выгодным и для общества в целом. Адам Смит говорит об этом: «Преследуя свои собственные интересы, он (предприниматель — Б. С.) часто способствует осуществлению цели общества даже более действенно, чем когда он действительно к этому стремится».

Именно эти экономические преимущества конкуренции делают рыночную экономику более эффективной в сравнении с другими формами экономической организации общества.

Вместе с тем, что конкуренция наряду с другими факторами объективно обуславливает возникновение монополий, которые являются антиподом конкуренции и несут в себе угрозу уничтожения самой конкуренции как движущей силы рыночной системы. Это заставляет государство следить за состоянием конкурентной среды и при необходимости применять к монополиям экономические меры, препятствующие развитию монополистических тенденций или прекращающие их деятельность там, где они уже активно функционируют.

10.2. Содержание и виды антимонопольной политики

Одной из важнейших областей государственного вмешательства является антимонопольная деятельность государства. Регулирова-

ние развивается в двух направлениях. На тех немногих рынках, где есть так называемые естественные монополии, государством создаются специальные регулирующие органы для контроля за их экономическим поведением. В подавляющем большинстве остальных рынков, где монополия не стала необходимостью, контроль принимает форму антимонопольного законодательства.

Естественная монополия возникает в тех случаях, когда одно предприятие может обеспечивать весь рынок, имея более низкие издержки на единицу продукции, достигаемые за счет эффекта масштаба. Для достижения приемлемого поведения таких монополий могут использоваться два варианта: государственная собственность и государственное регулирование.

Для естественных монополий обычно устанавливается так называемый «справедливый» доход — цена, равная средним валовым издержкам. К сожалению, это влечет за собой отсутствие у предприятия стимула к снижению издержек.

Следовательно, цель такого регулирования состоит в том, чтобы защитить отрасль от рыночной власти естественных монополий путем регулирования цен и качества обслуживания. Однако, использовать прямое регулирование следует только там, где это не приводит к снижению эффективности производства, а также в случаях, когда конкуренция может лучше обеспечить общество продукцией.

Еще одним видом контроля являются антимонопольные законы. Такие законы представляют огромную важность для общества, поскольку бесконтрольная монопольная власть может принести существенные убытки обществу, вызвать банкротство мелких производителей, недовольство потребителей, отставание в научно-техническом прогрессе и много других негативных последствий. С другой стороны, антимонопольные законы не должны карать монополистов, использующих законные методы конкурентной борьбы.

Таким образом, задача государства — выбрать оптимальное соотношение между монополиями и конкурентными отраслями, а также установить гибкую правовую базу. Государство должно умело и эффективно использовать этот безусловно важный механизм.

Монополия — это также предприятие, фирма или объединение, которое сосредотачивает выпуск значительной доли продукта, ус-

луг, ресурсов и, тем самым, оказывает существенное влияние на рыночные цены, на объем предложения и направление продаж производимых ими товаров и услуг.

Монополии существуют в виде крупных компаний, предприятий, хотя понятия монополии и крупные компании не являются синонимами. Однако на практике они действительно совпадают.

Понятие крупная компания может быть охарактеризовано либо долей фирмы на рынке производимого ею товара, либо какими-то абсолютными показателями, такими как размер ее активов, продаж или прибылей, число занятых рабочих или число акционеров. Фирма может одновременно быть крупной относительно размера всего рынка, но небольшой в абсолютном выражении. Наоборот, фирма может быть крупной в абсолютном выражении, но небольшой относительно всего рынка, особенно если существует значительная иностранная конкуренция. Однако во многих случаях крупная по абсолютным показателям фирма очень часто контролирует значительную часть рынка производимого ею товара, поэтому проявляет себя как монополия. Существует два следующих показателя монополизации:

1. Доля фиксированного числа предприятий — коэффициент концентрации (CR — Concentration Rations), который показывает доминирующее положение на рынке. CR рассчитывается для любого принятого числа крупнейших компаний на рынке данного товара. Например, CR-4 показывает коэффициент концентрации четырех, CR-7 — семи, CR-20 двадцати компаний. Простейшая оценка степени концентрации проводится на основе 50 % критерия CR-4. При его превышении рынок считается монополизированным.

2. Индекс Харфинделла–Хиршмана (HII), который рассчитывается по формуле:

$$HII = \sum_{i=1}^{n} x_i^2$$

где, xi — доля i-той фирмы на рынке, выраженная в процентах;
n — общее число фирм на рассматриваемом рынке.

Эти показатели отражают степень монополизации и показывают направление для принятия мер по регулированию деятельности монополий.

Лауреат Нобелевской премии Ф. Хайек пишет: «… плоха не монополия сама по себе, а устранение или предотвращение конкуренции». Именно устраняя конкуренцию, монополия несет обществу ряд негативных последствий. Главными из них являются неэффективное, с точки зрения общества, распределение ресурсов между различными отраслями и их использованием в монополизированных отраслях, поскольку монопольная власть над ценами и объемом предложения приводит к сознательному ограничению производства для поддержания высоких цен.

Во-вторых, потребители теряют на высоких ценах, которые им приходится платить за продукцию фирм-монополистов по сравнению с ценами на аналогичные товары на конкурентном рынке. В-третьих, монополия часто ведет к техническому застою производства ухудшению условий труда и снижению качества производимых благ.

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

Наиболее типичными действиями монополий, подпадающих под определение ограничительной практики, являются:

1) монополизация рынка — это когда какая-то компания контролирует чрезмерно большую долю рынка;

2) фиксирование цен — это когда в отрасли путем сговора предпринимаются согласованные решения об уровне цен и объеме производства;

3) слияние компаний — когда в результате вертикального или горизонтального слияния вновь организованная компания ограничивает конкуренцию в отрасли;

4) переплетающиеся директораты — это когда у руководства двух или нескольких компаний стоят одни и те же люди, которые могут проводить одинаковую ценовую политику;

5) ценовая дискриминация — производители могут продавать свои товары разным группам потребителей по разным ценам. Закон

обязывает их продавать всем по одним и тем же ценам, если разница в ценах не обусловлена разницей в издержках производства.

Государственное антимонопольное регулирование включает в себя два связанных между собой направления:

а) разработку и принятие специального антимонопольного законодательства;

б) формирование системы органов, осуществляющих антимонопольное регулирование и контролирующих соблюдение принятых антимонопольных законодательств.

В борьбе с монополиями наблюдаются значительные межстрановые различия в строгости и направленности антимонопольной политики. Понять эту специфику возможно лишь в контексте общей экономической политики конкретной страны, уровня развития ее экономики, сформировавшиеся позициями в мировом хозяйстве, происходящими структурными сдвигами внутри страны и в мировой экономике. Многое здесь диктовалось и новыми условиями конкуренции на мировом рынке, изменениями международного торгового режима и другими факторами. Поэтому антимонопольные законодательства изменялись и приспосабливались к изменяющимся внешним и внутренним условиям.

Сегодня можно говорить о наличии двух типов антимонопольного законодательства — американском и западноевропейском. Критерием разграничения выступает принципиальное отношение законов к самому факту существования монополистических объединений.

В США в антимонопольной политике традиционно делается акцент на создание конкурентной среды и строгое отношение к любым формам монопольных объединений. Тщательно расследуются различного рода вертикальные и горизонтальные слияния, и разрешение на слияние дается лишь в том случае, если доказано, что это не повлечет ослабления конкуренции. Преследуются монополии, которые приняли согласованные решения об уровне цен или об объеме продаж. Антимонопольные санкции применяются к монополиям, контролирующим значительную долю рынка и т. д. В качестве меры наказания здесь даже используется тюремное заключение, а не только гражданско-правовые меры.

Европейская модель антимонопольного регулирования более либеральная, в ней делается упор на поведение хозяйствующих

субъектов, незаконной объявляется не всякая монополия, а лишь только, социально-экономические последствия которые имеют для общества негативный характер. Через специальные административные органы постоянно анализируется и контролируется состояние конкуренции на различных регионах. В случае необходимости эти органы используют корректирующие, регулирующие и запретительные меры преимущественно административного характера.

Интересен японский опыт: Япония открыто поддерживала и поддерживает национальные монополии, в особенности, в высокотехнологичных отраслях. Это обосновывается необходимостью перехода на новую, основанную на информационных ресурсах, структуру экономики, необходимостью ускорения прогрессивных структурных сдвигов. Более того, не осуждается явный сговор по разделу внутреннего рынка, поощряются слияния экспортных фирм, а в депрессивных отраслях даже официально оформляются картели.

Сейчас в мире нет государств, сделавших серьезные успехи в экономическом развитии, которые не имели бы специального антимонопольного законодательства, самостоятельных и независимых органов, обеспечивающих его соблюдение.

Система антимонопольного регулирования экономики включает следующие элементы:

— понятие монополиста, его качественные и количественные характеристики;

— виды монополистической деятельности, подлежащей государственному регулированию;

— перечень форм недобросовестной конкуренции, подлежащей запрету;

— определение системы антимонопольных органов, их задач, функций и полномочий;

— меры ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

В настоящее время в Республике Казахстан центральным антимонопольным органом является Агентство РК по регулированию естественных монополий и защите конкуренции, входящее в состав правительства. Данное Агентство в своем сегодняшнем виде было образовано Указом Президента РК в январе 1999 года, однако этому

предшествовал долгий путь его реформирования и реорганизации; изменялись его название, ведомственная подчиненность, организационная структура и даже некоторые функции. Очевидно, что частые изменения статуса этого органа в иерархической структуре управления экономикой, неустойчивость обозначенных функций не способствовало эффективной и целенаправленной его деятельности.

К настоящему моменту Агентство определило для себя два главных направления своей деятельности:

первое — контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства о ценообразовании и защите прав потребителей;

второе — регулирование деятельности естественных монополий и хозяйствующих субъектов монополистов.

10.3. Антимонопольное регулирование в республике Казахстан

Проблема необходимости государственного регулирования естественных монополий была осознана правительством к середине 90-х годов, когда рост цен на производимую ими продукцию уже оказал существенное влияние на подрыв экономики. При этом стало уделять большее внимание проблемам регулирования естественных монополий не столько в связи с необходимостью остановить рост цен в соответствующих отраслях или обеспечить использование возможностей ценового механизма для макроэкономической политики, а в первую очередь стремясь ограничить круг регулируемых цен.

Обсуждались многочисленные вопросы: о правомерности предоставления органам регулирования права контролировать инвестиционную деятельность компаний; о границах регулирования — правомерности регулирования видов деятельности, которые не относятся к естественным монополиям, но связаны с регулируемыми видами деятельности; о возможности сохранения функций регулирования у отраслевых министерств и т.д.

По закону о естественных монополиях, сфера регулирования включает транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировку газа по трубопроводам,

услуги по передаче электрической и тепловой энергии, железнодорожные перевозки, услуги транспортных терминалов, портов и аэропортов, услуги общедоступной и почтовой связи.

Основными методами регулирования выступили: ценовое регулирование, то есть прямое определение цен (тарифов) или назначение их предельного уровня; определение потребителей для обязательного обслуживания и/или установление минимального уровня их обеспечения. Органам регулирования также вменяется в обязанность контролировать различные виды деятельности субъектов естественных монополий, включая сделки по приобретению прав собственности, крупные инвестиционные проекты, продажу и сдачу в аренду имущества.

Конкуренция стимулирует технический прогресс, способствует развитию экономики, продвижению отечественных товаров на мировой рынок. Созданию полноценной конкурентной среды в нашей стране мешает засилье монополий, несовершенство антимонопольного законодательства и многое другое.

Монополии существуют во всем мире. Своеобразной монополией в бывшем СССР была командная экономика, построенная на всеобъемлющем директивном планировании, государственном ценообразовании, централизованном распределении материальных ресурсов и по самой своей природе не допускавшая конкуренции ни в одной своей части. Внутри этой экономики существовал монополизм центральных ведомств, министерств и предприятий, которые не были независимыми хозяйственными субъектами. Жизненно важные параметры их деятельности устанавливал Госплан, Госснаб и Госкомцен.

Советской экономике была свойственна непропорционально высокая доля крупных и крупнейших предприятий и чрезвычайно малая доля мелких и средних по сравнению с развитыми странами. В бывшем СССР в 1987 г. на одно промышленное предприятие приходилось в среднем 813 рабочих мест, в Венгрии — 186, в Западной Европе — 86. Наиболее высокой была концентрация производства в металлургии, машиностроении, химической и текстильной отраслях. Нередко ту или иную продукцию выпускало одно-два предприятия, которые диктовали свои условия потребителю. Плохое качество товаров, завышенные цены или устаревший ассортимент

мало сказывались на изменении спроса в условиях постоянного дефицита и отсутствия выбора поставщиков.

Но социалистические монополии существенно отличались от капиталистических аналогов. Капиталистические монополии возникали «снизу» в результате конкурентной борьбы, а социалистические насаждались «сверху» и действовали в тепличных условиях. В монополисты при капитализме прорывается предприятие-лидер, который использует передовые технологии, имеет значительный производственный и научно-технический потенциал. При социализме же монополии зачастую появлялись при отсталой технологической базе. Капиталистические монополии, участвуя в международном разделении труда, вынуждены для повышения конкурентоспособности улучшать качество продукции, равняясь на мировые образцы, что положительно сказывается и на внутреннем рынке, социалистические ограничивались в лучшем случае региональными рамками.

Специфика казахстанских монополий сказалась и на особенностях законодательного регулирования их деятельности. В капиталистических странах монополии появились тогда, когда уже существовали рыночные отношения, и государство, чтоб воспрепятствовать удушению конкуренции, стало вводить ограничивающие нормы. Казахстанское законодательство о конкуренции разрабатывалось при сильных монополиях и лишь формирующихся рыночных отношениях. Поэтому для нашей страны важно не только ограничивать монополизм и злоупотребления доминирующим положением, добиваться соблюдения правил конкуренции, наказывать за их нарушения, но и создавать конкурентную среду, проявляя политическую волю.

Сегодня, спустя более пятнадцати лет после начала рыночных реформ, антимонопольное законодательство необходимо совершенствовать, преимущественно на основе обобщения правоприменительной практики. Предстоит так обновить правовую базу, чтоб она позволяла надежнее пресекать злоупотребления рыночной властью, ущемление интересов хозяйствующих субъектов, применять штрафные санкции к физическим и юридическим лицам, включая должностных лиц республиканских и региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Нужен закон «О защите конкуренции в сфере финансовых услуг».

Для реализации антимонопольной политики, поддержки рыночных структур и предпринимательства, государственного регулирования тарифов в сфере естественных монополий, пресечения монополизма на товарных рынках, создания условий для здоровой конкуренции было создано агентство по антимонопольной политике, имеющее территориальное управление.

Следует признать, что еще не удалось добиться ощутимых успехов в создании полноценной конкурентной среды.

Пока уровень развития конкуренции явно недостаточен. Называются несколько причин:

1. Приватизация не привела, как ожидалось, к появлению эффективных собственников, которые заботились бы о развитии крупных и средних предприятий;

2. Принудительная реструктуризация предприятий не была использована должным образом, хотя могла бы облегчить массовое образование новых конкурентоспособных хозяйствующих субъектов;

3. Малый бизнес так и не получил должного развития.

Во многих странах именно малый бизнес является естественной основой формирования конкурентной среды, полигоном для испытания технологических и экономических проектов. У него больше возможностей манипулировать капиталом, переключаясь с одного вида деятельности на другой, ниже допускаются операционные расходы, у работников выше чувство причастности к делам фирмы и заинтересованность в ее успехе. Даже в условиях повышенного риска малые предприятия охотно берутся за новации.

Как показывает зарубежный опыт, чем выше доход малых предприятий в общем числе хозяйствующих субъектов и численности занятых, тем меньше безработица и больше конкуренция. Однако сегодня темпы роста числа этих предприятий замедлились, занимаются они в основном торговлей и посреднической деятельностью.

Для развития малого бизнеса необходимы доступные кредиты и льготное налогообложение, создание лизинговых компаний, технопарков, информационных, консалтинговых и учебно-деловых центров, а также вовлечение малых предприятий в новые сферы деятельности, международные программы сотрудничества.

Пока же все это остается благим пожеланием из-за скудности госбюджета, недостатка политической воли у властей, противодействия чиновников, настроенных против рыночных реформ.

Для демонополизации экономики и развития конкуренции необходимо:

— наладить антимонопольный контроль за проведением конкурсов, торгов, аукционов, в том числе при размещении заказов на поставки продукции для государственных нужд;

— ввести жесткие меры против действий региональных властей, препятствующих свободе перемещения товаров и капитала по всему Казахстану;

— совершенствовать правовое регулирование использования государственных средств для расширения конкурентной среды, снижения концентрации производства и уменьшения ведомственного монополизма;

— согласовать антимонопольное законодательство стран СНГ, адаптировать их конкурентную политику к международным принципам и правилам.

1. Ограничительные меры. Они предусмотрены законом «О конкуренции» и применяются антимонопольным органом к хозяйствующим субъектам, которые нарушают антимонопольное законодательство. Это запреты на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, на действия органов власти и управления, которые могут неблагоприятно сказаться на развитии конкуренции.

Запреты на монополистическую деятельность подразделяются на запреты, направленные против соглашений, ограничивающих конкуренцию, и запреты на злоупотребление предприятиями своим доминирующим положением. Такие злоупотребления являются наиболее типичными (более 60 %) нарушениями антимонопольного законодательства.

Довольно часто встречаются такие нарушения, как навязывание контрагенту невыгодных условий договора, несоблюдение порядка ценообразования, согласованные действия предприятий, направленные на ограничение конкуренции. Мониторинг более 200 цен показал, что свыше трети предприятий, занимающих доминирующее положение на рынке, завышают цены на товары и услуги.

Закон запрещает устанавливать монопольно высокие или монопольно низкие цены, изымать товар из обращения с тем, чтоб создавать или поддерживать дефицит или повышать цену, навязывать

контрагенту условия договора, не выгодные для него или не относящиеся к предмету договора, включать в договор дискриминирующие условия, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими предприятиями, препятствовать выходу на рынок (или уходу с него) другим предприятиям, побуждать контрагента отказываться от заключения договоров с отдельными покупателями (заказчиками) несмотря на то, что есть возможность произвести или поставить нужный товар.

Наиболее стабильно действует запрет на установление монопольных цен, хотя и здесь немало проблем. В частности, методические рекомендации по выявлению монопольных цен предлагают одновременно использовать концепцию ограничения прибыли и концепцию сравнения рынка. Применение первой концепции осложняется тем, что производственные затраты необходимо устанавливать с учетом того, что производственные мощности будут исчерпаны. Но при общем спаде производства в Казахстане это нереально. Поэтому предпочтительней оказывается концепция сравнения рынков, в рамках которой антимонопольному ведомству не нужно проверять производственные показатели предприятия-монополиста, достаточно на основе внешних факторов выявить монопольно высокие и монопольно низкие цены.

Сейчас в Казахстане чаще практикуются монопольно высокие цены, а в странах с развитой конкуренцией — монопольно низкие. Казахстанский монополизм проявляет свое антиконкурентное поведение преимущественно в отношениях с потребителями или поставщиками, а не с конкурентами. Но по мере развития конкуренции повышается вероятность применения монопольно низких цен: мощные многопрофильные компании благодаря перекрестному субсидированию за счет прибыльности одних секторов могут занижать цены на продукцию других и, тем самым, блокировать конкурентов. В этой части особенно необходимо контролировать финансово-промышленные группы.

Запрещаются также различные соглашения между фирмами и препятствование входу на рынок других фирм.

2. Контроль над усилением экономической концентрации. Наряду с запретами вредных для конкуренции соглашений и на злоупотребление доминирующим положением для борьбы с огра-

ничением конкуренции применяется контроль за экономической концентрацией. Она возникает: а) в результате создания, реорганизации или слияния предприятий и объединений; б) когда появляется возможность для группы организаций проводить на рынке согласованную политику. Согласно законодательным актам о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках, если предприятие достигает определенного порога по объему операций, оно обязано получить согласие антимонопольного комитета на свои действия (предварительный контроль) и уведомить его о них (последующий контроль).

Кроме этого, предварительное согласие требуется, когда: а) лицо (группа лиц) приобретает акции (доли) с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, если оно (она) получает право распоряжаться более чем 20 % таких акций. Это требование не распространяется на учредителей хозяйственного общества при его образовании; б) одно предприятие (группа лиц) получает в собственность или пользование основные производственные средства либо нематериальные активы другого предприятия и балансовая стоимость имущества, составляющего предмет сделки, превышает 10 % балансовой стоимости этих средств и активов предприятия, отчуждающего имущество; в) лицо (группа лиц) приобретает права, позволяющие определять условия ведения предпринимательской деятельности предприятия или функции его исполнительного органа.

В этих трех случаях предварительное согласие нужно, если суммарная балансовая стоимость активов лиц, участвующих в сделках, превышает 100 тыс. МРЗ, или одним из них является предприятие, внесенное в реестр хозяйствующих субъектов, доля которых на рынке определенного товара превышает 35 %, или покупателем является группа лиц, контролирующая деятельность этого предприятия.

При создании нового хозяйствующего субъекта учредители освобождены от предварительного контроля, однако они должны уведомить антимонопольный орган о создании предприятия в 15-дневный срок после регистрации. В случае, если создание новой фирмы ведет к ограничению конкуренции, МАП может потребовать от учредителей восстановить первоначальные условия. Если

же они опасаются антиконкурентных последствий своих действий, то могут обратиться в МАП до регистрации и получить соответствующее заключение.

Новое для казахстанского антимонопольного законодательства понятие «группа лиц» конкретизирует взаимоотношения между материнской и дочерней компаниями, т.е. при проведении государственного контроля за сделками антимонопольный орган рассматривает не только стороны, непосредственно участвующие в сделке, но и те организации, которые контролируют приобретателя или сами подконтрольны ему.

Казахстанское антимонопольное законодательство запрещает действия или сделки, в результате которых возможно установление или расширение рыночной власти коммерческой организации, если негативные антиконкурентные последствия не компенсируются повышением ее конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках. Поэтому контроль не мешает интеграции российских предприятий для конкуренции с зарубежными фирмами.

3. Запрет на недобросовестную конкуренцию. Под недобросовестной конкуренцией понимаются действия, направленные на приобретение преимуществ, которые противоречат законодательству, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости, и которые причинили (могут причинить) убытки конкурентам или нанесли ущерб их деловой репутации. Речь идет о распространении ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки или нанести ущерб, введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа, места изготовления, потребительских свойств и качества товара, а также о некорректном сравнении собственного товара с аналогичной продукцией конкурентов. К недобросовестной конкуренции также относится получение, использование, разглашение научно-технической, производственной, торговой информации или коммерческой тайны без согласия владельцев.

4. Запреты на действия органов власти и управления, которые могут неблагоприятно повлиять на конкуренцию. Развитие рыночных отношений предполагает устранение прямого вмешательства государственных органов власти в деятельность предприятий. Законом запрещено принимать нормативные акты и совершать

действия, которые ограничивают самостоятельность предприятий, создают дискриминирующие или благоприятные условия для одних в ущерб другим и, тем самым, ограничивают конкуренцию, ущемляют интересы предприятий или граждан.

Однако власти и органы местного самоуправления допускают многочисленные нарушения, в частности, необоснованно предоставляют льготы, ограничивают создание предприятий, вводят запреты на их деятельность, продажу или покупку товаров, указывают на приоритетность некоторых договоров, произвольно устанавливают размеры регистрационного сбора, препятствуют выходу на рынок товаров и услуг «иногородних» предприятий и т.п.

Внеправовые действия органов власти имеют экономическую подоплеку, желание угодить «своим» предприятиям или тем, кто обещает финансовую поддержку на выборах. Между тем, законодательство запрещает должностным лицам государственной власти и управления, во-первых, заниматься предпринимательской деятельностью, иметь в собственности предприятия; во-вторых, самостоятельно или через представителей голосовать посредством принадлежащих им акций (вкладов, паев, долей) на общих собраниях акционеров; в-третьих, совмещать функции органов исполнительной власти и местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделять их функциями и правами этих органов.

Кроме того, не разрешается создавать министерства, госкомитеты и т.п. для монополизации производства или реализации товаров, а также наделять уже существующие органы полномочиями, способными ограничить конкуренцию. Поэтому решения исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам создания, реорганизации и ликвидации предприятий или предоставления льгот должны согласовываться с антимонопольным ведомством.

5. Реестр как инструмент антимонопольного контроля. По результатам анализа состояния торгового рынка и доли предприятий на нем (более или менее 35 %) они включаются либо исключаются из государственного реестра. Делает это МАП, если речь идет о казахстанском рынке в целом или его территориальных управлениях в случае региональных рынков. Реестр составляется для того, чтоб иметь информационную базу о крупнейших субъектах

рынка и контролировать соблюдение ими антимонопольного законодательства.

Количество включенных в реестр предприятий зависит от границ товарного рынка, на котором определяется их доля. Чем детальнее рассматривается номенклатура продукции, тем больше предприятий может быть включено в реестр. Антимонопольные органы выявляют предприятия, имеющие значительную долю лишь в производстве наиболее важной для экономики структурообразующей и социально значимой продукции.

Но внесение предприятия в реестр еще не говорит о том, что оно является монополистом и к нему следует применить ограничительные меры — скажем, по ценам, ибо само наличие крупных предприятий не означает, что они злоупотребляют своим доминирующим положением. Более того, их монополистическая деятельность невозможна, если на рынке ограничен платежеспособный спрос или ресурсы для развития производства. Монопольное поведение предприятия и меры по пресечению злоупотреблений доминирующим положением строго регламентированы статьями законодательных актов о конкуренции.

Все товарные рынки можно, с оговорками, разделить на три типа:

1. С развитой конкуренцией — рынки основных видов продовольствия, зерна, растительного масла, а также рынки машиностроительного и строительного комплексов.

2. Олигополистические — рынки отдельных товаров длительного пользования (машины, компьютеры и т.д.).

3. Монополизированные рынки, в том числе естественных монополий.

Структура товарных рынков, характер и уровень монополизации экономики меняются в результате приватизации, либерализации цен, открытия внутреннего рынка для международной конкуренции, банкротства убыточных предприятий, регулирования естественных монополий.

Хотя структурная реформа в этой сфере направлена на повышение экономической эффективности естественных монополий, рациональное использование их производственного потенциала, формирование рыночных отношений, противники демонополиза-

ции считают, что реализация намеченных планов потребует затрат, которые превысят будущий эффект.

Тем не менее, реформирование естественных монополий — одна из главных задач реструктуризации казахстанской экономики.

Изучив предложенную тему, следует отметить, что основной отрицательной стороной монополизации экономики является избыточная власть фирм-монополистов. Рыночная власть заключается в способности воздействовать на цену товара. Задача антимонопольной политики состоит в том, чтобы помешать фирмам заполучить неограниченную рыночную власть, расширить возможности конкуренции и перевести ее в неценовую.

В Казахстане на данном этапе проблема монополизации перестает быть чисто экономической, и все больше становится политической. Однако, общеизвестно, что у экономики, прежде всего, не должно быть политической принадлежности. И только тогда государство в полном объеме сможет заменить десятилетиями складывающиеся монополии свободным и саморганизующимся рынком.

Окончательная цель заключается в том, чтобы на рынке остались лишь те предприятия, которые обеспечат более высокое качество товара, относительно более низкие цены и быструю сменяемость ассортимента.

ГЛАВА XI. Государственный сектор в экономике

11.1. Понятия государственного сектора, государственной собственности, их роль в экономике
11.2. Понятие частного сектора, его значение для экономики
11.3. Основные теоретические подходы и взгляды на роль государства в экономике, оптимальные соотношения государственного и частного секторов
11.4. Механизмы взаимодействия государственного и частного сектора в экономике
11.5. Опыт развитых стран по управлению государственным сектором в экономике
11.6. Опыт отдельных развивающихся стран по управлению государственным сектором
11.7. Становление частного сектора экономики в Казахстане

11.1. Понятия государственного сектора, государственной собственности, их роль в экономике

Изучение опыта государственного участия в экономическом развитии передовых стран мира интересно и познавательно само по себе. Но для нас существует еще и проблема использования такого опыта с учетом ошибок предшественников, его адаптации к современным рыночным условиям Казахстана. Роль государства в экономической жизни огромна. И так было на протяжении последних пяти столетий, хотя роль эта постоянно менялась. Призывы резко ограничить вмешательство государства в экономику отражали всего лишь противостояние окрепшей промышленной буржуазии сначала феодальному, а затем новому государству, уже буржуазному, но воспринявшему многое от феодализма. После полного утверждения капиталистических рыночных отношений идеологи нового строя вынуждены были отказаться от категорического отрицания роли государства в хозяйственной жизни.

На сегодняшний момент острой проблемой нашего государства является его роль в экономической системе. Также стоит серьезная проблема — развитие своего рынка и расширение экономики. Так как у нас не развита собственная промышленность, следовательно, я думаю, что стоит более глубоко изучить этот вопрос. И каким образом его решить?

Во всех экономических системах государство регулирует экономику. Такое регулирование в современной рыночной экономике осуществляется в намного меньших масштабах, чем в административно-командной системе. Тем не менее, и здесь экономическая роль государства велика.

В экономике Казахстана большой упор делается на централизованное планирование. Наша экономика представляет собой преимущественно рыночную систему. Вместе с тем экономические функции государства играют в ней очень существенную роль.

Количественно выразить экономическую роль государства нелегко. Весьма грубым показателем удельного веса рынка и государства в экономике служит тот факт, что в настоящее время около 4/5 национального продукта обеспечивается рыночной системой, а остальная его часть производится под эгидой государства. Но помимо финансирования производства государство осуществляет ряд программ социального страхования и социального обеспечения, ставя своей целью перераспределение дохода в частном секторе экономики. Статистика показывает, что налоги и общий объем государственных расходов – на покупку товаров и услуг, на социальные программы – составляют приблизительно 1/3 национального продукта. Наконец, множество трудно поддающихся количественному изменению регулирующих мер, предназначенных для защиты окружающей среды, охраны здоровья и труда рабочих, защиты потребителей от опасных продуктов, обеспечения равного доступа к вакантным рабочим местам и контроля за практикой ценообразования в определённых отраслях, вовлекает государство практически во все сферы экономической деятельности. Экономическая роль государства, несомненно, велика и всеобъемлюща. В отличие от модели чистого капитализма нашу экономику лучше характеризовать как смешанный капитализм. Функционирование частного сектора на основе рыночной системы модифицируется самыми разными способами государственным сектором.

Ученые – экономисты, как зарубежные, так и отечественные, давно занимаются проблемами взаимоотношений государственного и частного сектора, вопросами о роли государства и степени его влияния на частный сектор экономики. Но единой точки зрения, общей теории так и не было выработано.

Отказ государства от доведения обязательных плановых заданий предприятиям и прямого вмешательства в их деятельность сопровождался мерами по созданию многоукладной экономики — формированию частной собственности и преобразованию государственных предприятий и организаций в частные и смешанные.

В нормативных актах и экономической правоприменительной практике в настоящее время соседствуют различные толкования понятия «госсектор экономики». В соответствии с наиболее полным определением он включает государственные унитарные предприятия (на правах хозяйственного ведения и оперативного управления), госучреждения, хозяйственные общества (открытые акционерные общества) с долей госсобственности, превышающей 50 % уставного капитала, а также открытые акционерные общества с государственным участием, в которых государство наделено правом «золотой акции».

Понятия «госсектор» и «госсобственность» в нашем понимании не совпадают. С одной стороны, госсектор включает в себя не только предприятия, основанные на госсобственности, но и хозяйственные общества, где отношения между участниками регулируются обязательственными правами. Помимо отношений собственности, возникающих по поводу владения, пользования и распоряжения государственными унитарными предприятиями, в госсекторе появляются отношения по поводу участия государства в управлении акционерным капиталом, которые регулируются нормами обязательственного права, а не права собственности. С другой стороны, существуют объекты госсобственности, не относящиеся прямо к госсектору.

Текущее состояние управления госсектором свидетельствует об отсутствии какого-либо специфического механизма управления госпредприятиями.

Реальное положение унитарных предприятий ничем не отличается от положения хозяйствующих единиц частного сектора. Их

отношения с государством ограничиваются перечислением налоговых платежей в бюджет (а для казенных предприятий и дополнительных платежей из прибыли). Система управления акционерными обществами с преобладающей долей государства в совокупном количестве голосующих акций не позволяет выявить значительных различий между положением государства-акционера и частных акционеров, поскольку имущественные права государства-акционера регулируются в общем порядке нормами законодательства об акционерных обществах.

Все это свидетельствует о том, что госсектор как специфический объект управления в экономике не выделен. Такой подход законодательно закреплен в законе о республиканском бюджете и бюджетном кодексе, так как ни один из видов бюджетной классификации не позволяет определить долю бюджетных средств, направляемую централизованно на нужды госсектора.

Характер взаимодействия государства и госпредприятий в настоящее время соответствует характеру взаимодействия его с частными предприятиями. В то же время значительная часть госпредприятий еще в течение длительного времени будет нуждаться в помощи государства, и в этой связи необходимо его вмешательство по определенным правилам в их деятельность.

Очевидно, что методы управления государственными унитарными предприятиями и корпорациями с преобладающей голосующей долей государства должны быть различными. Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить вопросам создания и функционирования холдингов и финансово-промышленных групп под контролем государства как наиболее перспективных и жизнеспособных структур, деятельность которых позволит обеспечить и поддержать устойчивый экономический рост.

Одно из перспективных направлений развития госсектора — создание вертикально-интегрированных структур, в которых головная организация находится под контролем государства. Поскольку для таких структур нет законодательного запрещения формировать сеть дочерних обществ, контролируемых частным капиталом, это повсеместно осуществляется на практике. По мнению ряда экономистов, преобладающее участие государства в головной организации достаточно для того, чтобы компания в целом осталась под

государственным контролем. Однако мы считаем, что в подобных структурах, несмотря на формальное соответствие законодательству, возникает естественный конфликт интересов, порождающий целую серию легальных и полулегальных схем увода корпорации из-под государственного контроля.

Определить объем госсобственности чрезвычайно трудно. Действительно, как ее измерить, если рынок не в состоянии правильно оценить капитализацию предприятий? Вопросов подобного рода множество, а ответов на них практически нет. Ведь до сих пор не полностью произведена экономико-статистическая и социальная инвентаризация госпредприятий, госимущества в стране и за рубежом. Поэтому статистика госсектора сводится к измерению величины доходов, которые фактически поступают в бюджеты всех уровней, а также субсидий, дотаций, субвенций. А это есть статистика всего лишь финансов госсектора.

Диапазон составляющих государственного (публичного) сектора очень велик: от чисто государственных предприятий до смешанных, от финансов правительства до финансов органов местного самоуправления, от прямого владения правительством предприятиями, производственными фирмами (то есть государственная предпринимательская деятельность) до чисто правовых способов воздействия на частные фирмы, от сугубо национальных до международных организаций и финансов. Отсюда ясно, что масштабы государственной (публичной) экономики огромны, хотя и трудно определимы с высокой точностью.

Государственное вмешательство в экономику, его степень и эффективность до недавнего времени ассоциировались с рядом форм проявления, которые отражаются в достаточно легко получаемых статистических индикаторах. Эти формы и соответствующие им индикаторы условно сгруппируем следующим образом.

На первом месте по массовости использования стоит доля и роль государственного сектора в национальной экономике, что статистически проявляется в удельном весе нечастного сектора в ВВП или ВНП: в отношении госзакупок товаров и услуг к объему ВВП; в доле ВВП в концентрируемой госбюджетом всех уровней; в удельном весе занятых в нечастном секторе экономики в общей численности занятых.

Во многих странах наряду с частной (ведущей) собственностью существует и государственная собственность. Удельный вес государственного сектора в развитых странах ограничен. Он крайне мал в США и Японии. На европейских же государственных предприятиях производится от 10 % (Германия) до 30 % (Австрия) валового внутреннего продукта. На них занято от 4 % (Великобритания) до 20—25 % (Австрия, Греция, Франция) рабочей силы. Государственные предприятия осуществляют от 1/6 (Германия, Великобритания) до 1/3 (Франция) и даже 1/2 (Австрия) валовых капиталовложений в экономику. В США около 1/3 всей земли находится в собственности федерального правительства.

Следовательно, государство в современной рыночной экономике — это и предприниматель, и крупный инвестор, и организатор НИОКР, и потребитель конечной продукции. Оно непосредственно участвует в производстве, распределении, обмене и потреблении товаров и услуг.

Отметим, что в государственной собственности субъектом отношений присвоения, распоряжения и контроля выступает государство. Государственная собственность возникает двумя путями. Первый путь, когда государство строит новые предприятия за счет средств бюджета; второй — когда государство осуществляет полную или частичную национализацию, приобретая акции частных предприятий. В большинстве стран с развитой рыночной экономикой государственные предприятия подчиняются отраслевым министерствам и контролируются министерством финансов. В некоторых странах существуют специальные министерства, а в Италии они объединены в холдинговые структуры.

Из изложенного материала можно сделать однозначный вывод о том, что роль государства в рыночной экономике велика и многообразна. Так, на Западе государственное регулирование превратилось в важнейший элемент хозяйственного механизма современной рыночной системы и является активным участником всех стадий воспроизводственного процесса: производства — распределения — обмена — потребления. В результате среднегодовые темпы расширенного промышленного производства в лидирующих странах мира составили к 70-м годам примерно 5,5 %, что намного превышало показатели довоенного периода. Крупные государственные

ассигнования на науку, обширные налоговые льготы и субсидии частномонополистическому капиталу способствовали бурному развитию НТП и структурной перестройке экономики. Значительно возросли ассигнования на социальные цели — медицину, образование, пенсионное обеспечение и др.

Однако к началу 80-х годов все чаще стали проявляться и кризисные явления, связанные с развитием госсектора и государственным вмешательством в экономику. Разбухание бюрократической структуры в системе государственного управления, снижения темпов роста, эффективности, лавинообразное нарастание инфляционных процессов, структурно-энергетические кризисы и др.— все это положило начало так называемому «консервативному сдвигу» в процессе государственного регулирования. Масштабы государственного регулирования постепенно ужимались, а за последние 10 лет приобрели более косвенный характер. Сегодня государственное регулирование ориентируется больше на долгосрочные цели научно-технического прогресса и экономического роста, хотя социальные расходы по-прежнему остаются важнейшей составной частью государственного бюджета.

11.2. Понятие частного сектора, его значение для экономики

Частный сектор экономики — часть экономики страны, не находящаяся под контролем государства. Частный сектор образуют домохозяйства и фирмы, принадлежащие частному капиталу. Частный сектор экономики подразделяется на корпоративный, финансовый и индивидуальный секторы экономики.

Можно выделить две группы причин, сдерживающих развитие частного сектора экономики. Первая — это причины кардинального (общеэкономического) характера, заложенные в экономической политике государства, вторая — локального (преимущественно организационного) характера.

Мировая практика подтверждает, что в развитии рыночных отношений возможны две тенденции: формирование регулируемого и стихийного рынка, существенной особенностью которого является спекулятивный характер. Отсутствие четкого понимания этих двух тенденций и изначальная ориентация на исключение государства из системы экономического регулирования привели к тому, что в

Казахстане становление рыночных отношений пошло именно по второму варианту. Обычно, когда сравнивают регулируемый рынок и стихийный рынок, то имеют в виду, прежде всего, нравственную, этическую сторону. Но этого мало. Каждый из них имеет свою экономическую основу. Особенностью стихийного рынка является то, что он функционирует, главным образом, в сфере обращения, а не в сфере материального производства. Данному типу рынка присуще то, что большие доходы имеет лишь незначительная часть населения, тогда как большинство населения имеет низкую покупательную способность. В этой ситуации у производителя нет достаточного стимула производить товары, так как они не находят сбыта. Это ведет к сворачиванию производства.

Одной из причин того, что в Казахстане формируется именно деформированный тип рынка, следует считать некритическое осмысление опыта западных стран и непродуманное перенесение его в отечественную практику. Именно так произошло с реализацией модели «шоковой терапии».

Ошибка состояла в том, что в Казахстане она была принята без учета условий, при которых эта модель может быть эффективной. Опыт западных стран свидетельствует, что одной из целей введения «шоковой терапии» является потребность вскрыть узкие места, сдерживающие развитие экономики, куда незамедлительно должен устремиться частный предприниматель. Налаживая соответствующее производство (нередко при государственной поддержке), предпринимательская сфера «расшибает тромбы» в экономике и в короткие сроки выводит ее из кризиса.

Но в Казахстане этого не произошло, так как при введении «шоковой терапии» еще не сформировалось главное условие ее положительной результативности — малое предпринимательство. В сфере материального производства оно практически отсутствовало, а его деформированный характер в сфере обращения не мог оказать существенное влияние на улучшение ситуации.

Особенностью регулируемого рынка является, во-первых, наличие условий для свободного инвестирования средств в различные сферы, а смысл государственного регулирования заключается не в воздействии на систему цен, а в формировании оптимальных пропорций. Во-вторых, такой рынок требует совершенного механизма

регулирования покупательного спроса, т.е. формирования повышенного дохода, а следовательно, и более высокой покупательной способности у большинства населения, что и выступает движущей силой производства.

Из этого вытекает вторая причина, сдерживающая развитие производственного предпринимательства — снижение покупательного спроса и свертывание внутреннего потребительского рынка.

Одна из возможностей для государства более активно налаживать партнерские отношения с частным сектором — организация специальных органов, занимающихся поддержкой частных компаний. Эти органы занимаются двумя потенциальными партнерами в частном секторе: органы управления содействия инвестициям занимаются иностранными компаниями, осуществляющими прямые инвестиции, а управленческие структуры по поддержке малого бизнеса занимаются мелкими компаниями. Другой путь поддержания хорошего корпоративного управления — через развитие образовательных инструментов, которые могут использоваться деловыми и судебными секторами в понимании комплекса сложных законов и постановлений, регламентирующих эту область.

11.3. Основные теоретические подходы и взгляды на роль государства в экономике, оптимальные соотношения государственного и частного секторов

Как показывает практика, рынок в чистом виде не существует ни в одной стране. Избавляя общество от товарного дефицита, стимулируя научно-технический прогресс, рыночная экономика не может решать социально-экономические проблемы, особенно те, которые невозможно измерить в деньгах, а значит, и решать их на рыночной основе. Это, во-первых, система национальной обороны, правопорядка единой энергетической системы, народного образования и здравоохранения и т.п. Эти товары и услуги должно полностью обеспечивать государство, финансируя их из средств государственного бюджета за счет налогов и других платежей.

Совершенно ясно, что рынок как механизм, ориентирующий экономику только на возрастающий платежеспособный спрос, не может нейтрализовать «внешние эффекты». Суть их заключается в том, что деятельность предприятий в рыночной экономике имеет

кроме положительных результатов еще и отрицательные, которые реально влияют на благосостояние других членов общества. В качестве примера можно привести внешние эффекты, связанные с загрязнением окружающей среды, исчерпанием природных ресурсов в результате все возрастающего вовлечения их в хозяйственный оборот, диспропорции в производстве и пр.

Регулирование внешних эффектов должно брать на себя государство. Погашение негативного воздействия внешних эффектов государство осуществляет перераспределением доходов через госбюджет или перераспределением выгод, полученных от положительных внешних эффектов, административного запрета на применение вредных технологий, эксплуатации природных ресурсов и т.п.

Таким образом, корректировка государством действий рыночного механизма смягчает или вовсе может ликвидировать негативные последствия рыночных сил, проявляющихся во внешних эффектах.

Особого внимания требует еще одна группа проблем, порождаемых ограниченностью рыночного механизма.

Это социально-экономические права личности и, в первую очередь, право на труд. Жизнь подтвердила теоретические предпосылки о невозможности рыночной экономики с полной занятостью. И мы не утверждаем, что необходимо любой ценой обеспечить «полную занятость», ибо это разрушение самого рыночного механизма. Однако эффективное регулирование рынка рабочей силы; поддерживание с помощью социальных выплат людей, не по своей воле утративших рабочие места; осуществление программ по созданию новых рабочих мест и т.п. возможны только государством.

Очевидна необходимость гибкой системы образования, способной быстро отреагировать на требования, которые выдвигают новые технологии и новый спрос.

Это касается и среднего образования, и высшей школы, и переподготовки на рынке труда, и обучения на рабочих их местах для лиц, которым грозит безработица. В экономической политике Швеции одна из главных целей — полная занятость успешно достигается посредством различных правительственных программ.

Без активного вмешательства государства «невозможно обойтись и при решении других проблем, которые классический рынок

решить не в состоянии. Это и крупные инвестиционные проекты, не дающие скорой прибыли и связанные с большим риском; неравномерность регионального развития; необходимость борьбы с инфляцией и монополизмом и др.

Итак, для смягчения или нейтрализации существенных недостатков, присущих рыночной форме организации производства, необходимо вмешательство государства. Именно регулирование (корректировка) в соответствии с социально-приоритетными ценностями со стороны государства в сочетании с саморегуляцией рыночных отношений характерны для большинства современных государств.

Хозяйственная система, в которой осуществляется смешанный способ управления экономическими процессами с помощью рыночного механизма и государственного регулирования получила название смешанной экономики.

В условиях рыночной формы организации производства основными принципами, создающими предпосылки для эффективного функционирования предприятий, являются частная собственность, свобода предпринимательства и выбора, конкуренция, система рыночных цен.

Неотъемлемой частью структуры смешанной экономики наряду с разнообразными формами частной собственности является государственная собственность.

Исторически во многих странах государственный сектор включает объекты транспортной системы, сооружения энергоснабжения, которые, с одной стороны, весьма капиталоемки, а с другой стороны, услуги этих отраслей имеют характер коллективного пользования. Эффективное использование ресурсов в некоторых «естественных монополиях» может быть обеспечено государственной собственностью. Однако предприятия государственной собственности, как правило, не имеют высоких стимулов повышения эффективности. Государственный сектор «встроен» в рыночную экономику с другими целями: он способствует эффективному распределению ресурсов в целом в обществе.

Так, например, расходы на образование, здравоохранение во всех странах с развитой рыночной экономикой в значительной степени субсидируются государством. Высокий уровень образования и здо-

ровья населения идут на пользу всему обществу, а не отдельной личности или отдельному бизнесу. Это значит, что с макроэкономической точки зрения выгодно поддерживать низкие цены на такого рода услуги, обеспечивая высокую доступность этих услуг большей части населения и способствуя, таким образом, повышению эффективности экономики в целом. Следовательно, существуют экономические основания передачи части сферы здравоохранения и образования в государственное управление и финансирование.

Принципиально вопрос о необходимости государственного сектора решен теоретически и практически. Однако его масштабы и роль в экономике различны в отдельных странах. Такие государства как США и Япония располагают небольшим государственным сектором, сконцентрированным в ключевых отраслях и производствах. Посредством созданных ключевых систем правового государственного регулирования осуществляется гибкая стимулирующая поддержка эффективного использования частной собственности и предпринимательства в сочетании с эффективным механизмом ответственности за использование этой поддержки. Именно эта система и обеспечивает в этих государствах приоритет общенациональных интересов. В Швеции другая система: там консолидированный государственный сектор использует примерно треть совокупных ресурсов страны, государственные расходы достигают 62 процентов валового национального продукта.

Структура экономики в рассматриваемом плане не является неизменной. Практически во всех странах, в том числе и с развитой рыночной экономикой осуществляются процессы приватизации государственных предприятий, наиболее активно — в Англии, Франции. Причина этих динамичных процессов изменения структуры собственности — в необходимости повышения эффективности к затратам на ее получение деятельности приватизируемых предприятий и, следовательно, экономики страны в целом.

Возросшие масштабы накоплений в частном секторе, развитие рынка капитала, ассоциативных форм частной собственности (корпораций), демократизация собственности и укрепление среднего класса собственников позволяют достаточно органично включить приватизируемые государственные предприятия в рыночную систему.

Сами по себе собственность и свобода выбора — необходимые, но не достаточные условия для обеспечения эффективной работы предприятий. Примером тому служат монополии (государственные или частные-все равно), обеспечивающие высокие доходы, прибыль не путем повышения эффективности использования ресурсов, а путем роста цен, нанося ущерб потребителям их продукции, работ или услуг. Поэтому государственное регулирование обязательным элементом включает антимонопольное законодательство, поддержку в экономике высокого уровня конкуренции.

В смешанной экономике роль государственного регулирования весьма велика. И осуществляется она по трем основным направлениям.

Во-первых, путем воздействия на предприятия: обеспечение правовой базы (установление законных «правил игры», регулирующей отношения между участниками бизнеса), поддержка конкуренции, в ряде случаев защита внутренних рынков, стимулирование новых форм бизнеса (малых предприятий, различных программ и др.), стимулирование инвестиций, поддержка развития отдельных видов производств, способных в будущем прогрессивно изменить структуру экономики, принести большие выгоды экономике в целом.

Во-вторых, государственное регулирование направлено на более равномерное распределение ресурсов общества между отдельными слоями населения, а также связано с перераспределением средств во времени (образование, здравоохранение, социальная защита населения в периоды безработицы, детства, старости и т.д.). Оно необходимо, с одной стороны, как фактор стабильности, а с другой- как способ поддержания необходимых резервов в экономике в целом, увеличивающих ее гибкость и возможность роста.

Наконец, важной функцией государства является стабилизация экономики, контроль за уровнем занятости и инфляции, порождаемых колебаниями экономической конъюнктуры.

В целом, эффективность экономики определяется эффективностью деятельности предприятий (фирм, компаний), которые в условиях смешанной системы хозяйствования непосредственно подвергаются воздействию рыночных механизмов, а также государственному регулированию.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности осуществляется в основном косвенными методами, главным из которых является налоговая система. Однако возможно и прямое влияние государства на экономику путем государственных инвестиций, дотаций, создания и функционирования предприятий государственного сектора.

Но тут встает справедливый вопрос: какая же должна быть степень государственного вмешательства, и какую роль играет государство и рынок в смешанной системе хозяйствования.

На этот вопрос ответ можно получить исходя из концепции двухсекторного строения смешанной экономики, исходя из признания «рыночно-нерыночной» двойственности современной организации общественного производства. Как известно, экономика существует во имя полного удовлетворения всех потребностей всех членов общества. Как «спрос» всегда является частью «потребности», так и «рынок» всегда является частью «экономики». Рынок обеспечивает платежеспособную часть потребности («спросовую») ибо он не может быть убыточным, так как по определению он может быть только доходоприносящим.

Для удовлетворения неплатежеспособной части социальнозначимых потребностей государство организует нерыночную («квазирыночную») сферу производства. Нерыночный сектор смешанной экономики существует за счет рыночного сектора и не может превышать размеров его «консолидированного излишка» (т.е. суммы «излишка потребителя» и «излишка производителя»).

То есть должен существовать особый баланс: с одной стороны — между величиной расходов, необходимых для удовлетворения потребностей, обеспечиваемых исключительно рынком «так называемых «классических товаров»), и с другой стороны — между величиной расходов, необходимых для удовлетворения потребностей, обеспечиваемых исключительно государством (так называемых «общественных благ»).

Представленная графическая модель смешанной экономики носит абстрактный характер, но дает понять ее суть.

Конкретная экономика конкретной страны имеет свои проблемы, но логика смешанной экономики едина, это: насколько увеличивается рыночный сектор, настолько (в пределах определившей-

ся потребности) уменьшится государственный сектор; насколько эффективен финансовый потенциал рыночного сектора, настолько экономически «обеспечен» и государственный сектор; процесс приватизации (в том числе и земли) будет в нашей стране идти до тех пор и до тех размеров, пока весь государственный сектор не перейдет на «содержание» рыночного.

Долгое время считалось, что даже в зрелой рыночной экономике государственное предприятие действует как обычное частное. Казалось очевидным, что при функционировании в одной и той же рыночной среде особого отличия в эффективности предприятий двух разных видов собственности быть не должно.

Однако во второй половине XX в. представление о том, что рынок сам все расставляет по своим местам, постепенно подрывалось. Не стало катаклизмов, прерывавших развитие экономики почти всех стран мира в первой половине века (мировые войны и Великая депрессия). Исчезли и основания списывать на чрезвычайные и временные обстоятельства факторы, модифицировавшие поведение госпредприятий на рынке. Все более очевидным становилось, что несмотря на рыночную среду обитания и квазирыночное поведение, они заметно уступают частным предприятиям по эффективности. То же демонстрировал и ход экономического соревнования двух систем. Именно в первой половине 70-х годов произошел перелом в динамике интегральной макроэкономической эффективности народного хозяйства в бывшем СССР: по расчетам разных, в том числе и советских, экономистов примерно с 1972—1973 гг. она практически перестала расти на фоне относительно медленного, но устойчивого роста этого показателя в западных странах. А в конечной основе замедления, а затем и стагнации народнохозяйственной эффективности лежит динамика эффективности предприятий.

В пределах самих западных стран нарастала волна консерватизма. Расхожим примером стало сравнение деятельности двух автогигантов во Франции. Государственное предприятие «Рено» с 1960 по 1980 г. получило в качестве бюджетных дотаций 5.8 млрд. фр., уплатив налогов на сумму 1.7 млрд., а частное предприятие «Пежо» за тот же период уплатило 11 млрд. фр., налогов, не получив из бюджета ни франка. Рост убытков предприятий госсектора при тенденции к росту дефицита госбюджетов поставил перед прави-

тельствами и идеологами западных стран вопрос об экономических пределах расширения госсектора. И здесь теория шла за практикой, а не наоборот.

Как показал мировой опыт последних трех десятилетий, а затем частично отразила и теория экономики госсектора, существуют и более тонкие факторы, определяющие конечную эффективность фирмы, чем сама по себе принадлежность ее к той или иной форме собственности. Это обнаружилось по мере накопления опыта управления фирмами на основе разных школ управления, в разных моделях экономики, в условиях ускорения технического прогресса и повышения качества экономического роста.

В экономической теории и статистике государственная собственность определяется через отрицание: собственность не частная считается публичной. Она разделяется на собственно государственную (центральную, федеральную), муниципальную (собственность местных органов управления и самоуправления) и промежуточную (собственность штатов в США и некоторых других странах, земель — в Германии, Австрии, субъектов федерации — в России и других странах).

Однако даже терминологически грань между частной и нечастной собственностью оказывается довольно размытой. Примером может служить употребление в США названия «публичная корпорация» в двояком смысле: во-первых, публичная как не частная, а муниципальная; во-вторых, как акционерное общество открытого типа. В последнем случае она противопоставляется не государственной или муниципальной форме собственности, а другому типично частному предприятию — акционерному обществу закрытого типа, частному товариществу с ограниченной ответственностью, семейной фирме или фирме с одним членом предприятий.

11.4. Механизмы взаимодействия государственного и частного сектора в экономике

В нормативных документах, отражающих в той или иной мере вопросы управления госсектором, в качестве основного инструмента регулирования его состава и структуры рассматривается приватизация. При этом предполагается, как само собой разумеющееся, что госсектор в его теперешнем виде по-прежнему следует сокра-

щать, оставляя за государством лишь ключевые предприятия (с точки зрения обороны, социальной политики и т.д.). Оптимизация состава и структуры госсектора представляет одну из важнейших задач, и вопрос определения его размеров и соотношения внутренних компонентов — центральный. Приватизация — это только один из способов изменения масштабов госсектора. Альтернативой является национализация, т.е. выкуп государством предприятий или пакетов акций у частных владельцев. По ряду объективных причин данный метод сейчас не используется, однако его применение принципиально возможно и в ряде случаев теоретически оправдано. Можно напомнить и о таком способе количественного изменения госсектора как создание и (или) преобразование (ликвидация, слияние, поглощение, присоединение) госпредприятий.

Встроенным блоком механизма управления объектами госсектора должен стать механизм, позволяющий избегать субъективизма при принятии решения о приватизации, национализации, реструктуризации, ликвидации конкретного объекта. Это необходимо для того, чтобы сохранить стратегически важные объекты в составе госсектора и избежать опасности оставить их без гарантий бюджетной финансовой подпитки.

Стратегия государственного регулирования экономики направлена сегодня на постепенное сокращение прямого вмешательства государства при усилении косвенного воздействия. Размеры поддержки отраслей, производственных комплексов и предприятий за счет средств бюджетов разных уровней крайне малы, при этом происходит переход от бюджетного финансирования крупных программ к поддержке отдельных эффективно работающих компаний. Представляется, однако, что поспешный уход государства из определенных сфер деятельности является преждевременным, а масштабы и формы, в которых оно продолжает осуществлять контроль в тех сегментах экономики, где еще сохраняет свое присутствие, далеко не всегда можно считать адекватными. В рамках госсектора следует, на наш взгляд, говорить о необходимости возрастания государственного влияния.

К факторам, обусловливающим масштабы и способы государственного регулирования экономики, относятся ее разгосударствление, формирование многоукладной структуры, демонтаж системы

директивного планового управления и резкое снижение возможностей прямого государственного вмешательства в работу предприятий.

Удельный вес государственной собственности в стоимости основных фондов уменьшился с 91 % в 1990 г. до 42 % в 1995 г., а доля негосударственной собственности (частной и смешанной) повысилась соответственно с 9 до 58 %, или в 6,4 раза. За этот же период удельный вес работающих на государственных и муниципальных предприятиях, в организациях снизился с 82,6 до 37,6 %, тогда как доля частного сектора возросла с 12,5 до 37,6 %, т.е. в 3 раза. В негосударственном секторе создается почти 70 % ВВП.

Либерализации экономики предшествовала ликвидация Госплана и плановых органов на местах. Министерства были лишены права оперативного руководства работой предприятий. Ограниченный перечень прежних функций Госплана, относящихся главным образом к разработке текущих прогнозов и предложений по макроэкономической политике, был передан вновь созданному Министерству экономики и торговли. Замысел состоял в том, чтобы создать условия эффективного саморегулирования экономики на основе рыночных принципов организации работы предприятий.

Деятельность отраслевых министерств предполагалось сосредоточить на проведении государственной политики в развитии наиболее важных отраслей. Однако компетенция и организационные формы государственного управления отраслями во многом еще не полностью определены, состав министерств, агентств и государственных комитетов практически ежегодно пересматривается. Нестабильным остается и общий состав экономического и отраслевого блока правительства.

На смену преобладавшему в дореформенный период отраслевому подходу пришел территориальный как более отвечающий унитарному типу государственного устройства и условиям работы предприятий в рыночной среде. Решение значительной части задач по руководству экономикой и социальной сферой было передано местным органам власти. Вместе с тем экономическое и правовое положение областей в их взаимоотношениях с центральными органами существенно различается — первые обладают, как правило, большими правами и возможностями. Несовершенство действую-

щих конституционных норм обусловило практику заключения соглашений центральных органов власти и субъектов управления о разграничении полномочий.

Приходится признать, что механизм рыночного саморегулирования создать не удалось. Причины не только в трудностях самой задачи, но и в недоработанности исходной концепции реформ, в том числе и в оценке целесообразных границ свертывания государственного управления экономикой и его замены рыночными инструментами.

Недоработанность и низкую эффективность внедрявшейся модели перехода к рынку, включая принятую в ней схему макрорегулирования преимущественно путем ограничения денежной массы и проведения жесткой бюджетно-кредитной политики, направленной на сокращение конечного спроса, подтверждает следующее:

• большая, чем прогнозировалось, глубина и продолжительность кризиса — объем ВВП в 1996 г. сократился по отношению к 1990 г. почти в 2 раза (предполагалось снижение не более чем на 10—15 %, причем возобновление роста ожидалось в конце первого года реформ);

• превышение исходных оценок падения жизненного уровня основной части населения; за чертой официального критерия бедности к 1995 г. оказалось более половины всего населения, а в настоящее время доходы почти пятой его части ниже прожиточного минимума;

• продолжение инвестиционного кризиса, причем снижение капиталовложений более чем в 2 раза превысило сокращение производства;

• высокая инфляция, приостановить которую удалось лишь на восьмом году реформ и то ценой непредвиденного роста задолженности предприятий и неплатежей;

• повторяющиеся провалы макроэкономических прогнозов о начале стабилизации экономики.

Все это привело к отказу от крайних проявлений либерализма и монетаризма. В практическом плане предпринимался ряд мер государственного регулирования, в том числе и административного, по ограничению негативных последствий стихийного развития рыночных отношений, прежде всего там, где оно сопровождалось усилением нестабильности и кризисных тенденций. Возможности

осуществления подобных мер зависели не столько от концептуальных соображений, сколько от размеров средств, имевшихся у правительства, и способности органов государственного управления выполнять принимаемые решения.

Эти меры касались усиления контроля за сбором налогов, денежными расчетами и платежами, ценообразованием на продукцию естественных монополий (энерго- и топливоснабжение, транспортные тарифы на перевозки грузов), внешнеэкономической деятельностью (уменьшение льгот, возврат в страну выручки от экспорта), обеспечением устойчивости курса тенге и др.

Уточнение программы реформ в части системы государственного управления экономикой шло в двух направлениях: развитие механизма и инструментов текущего регулирования и увязка этих инструментов с системой перспективного управления, создание которой после отказа от директивного государственного планирования особенно задержалось.

Изменился подход к такому ведущему инструменту перспективного регулирования рынка, как разработка прогнозов на период, выходящий за рамки одного года. В 1995 г. был принят ряд законодательных актов и положений о прогнозировании, предусматривающий разработку системы прогнозов социально-экономического развития — текущих, среднесрочных и долгосрочных. Министерство экономики возобновило разработку прогнозов на среднесрочный период. На их основе в 1996 г. была подготовлена программа деятельности правительства на 1997—2000 гг. и более длительный период до середины следующего десятилетия и до 2030 г.

11.5. Опыт развитых стран по управлению государственным сектором в экономике

История взаимоотношений американского государства с рынком, со свободным предпринимательством носит уникальный характер. В Америке сложились по-своему идеальные условия для становления и развития капитализма, для формирования государства, вырастающего и крепнущего вместе с укоренением в хозяйственной жизни экономических принципов. Иначе говоря, государство и рынок в США набирали силу одновременно, хотя при этом экономическая функция государства в наибольшей мере проявилась лишь

в I пол. XX века. Из всего многообразия факторов, определяющих природу и причины богатства Америки, выделим роль государства и попытаемся выявить движущие силы активной позиции государства в переломные периоды развития американского общества.

Еще в XIX веке в США экономические кризисы не несли угрозы значительных разрушений, и экономическая роль государства предопределялась общей логикой хозяйственного развития страны — укреплением промышленности, строительством железной дороги, образованием крупных корпораций, а не «тушением» вспышек циклических кризисов. В этот период государство разными методами стимулировало развитие национальной экономики, предоставляло частному бизнесу свободу инициативы и целевую поддержку. К концу XIX века бурный рост промышленных и банковских «гигантов» вынудил государство начать разрабатывать и внедрять антитрестовское законодательство, чтобы поддержать конкурентный механизм национальной экономики, обеспечить национальную экономическую безопасность.

Однако Великая депрессия заставила американцев задуматься не только об экономических проблемах, но и о судьбе нации и всего государства. Именно громадное социальное напряжение внутри страны, вызванное огромной безработицей, создало реальную угрозу национальной экономической безопасности. Государство в лице Ф. Рузвельта взяло на себя всю полноту ответственности за вывод страны из кризиса, становление и стабилизацию экономики и социального климата в американском обществе. Весь комплекс мер федеральных властей, получивший название «новый курс», не вписывался ни в теоретические постулаты «невидимой руки» рынка, ни даже в существовавшие законодательные акты. Реализация «нового курса» стала переломным этапом в осмыслении роли американского государства в экономике. Впервые в истории США при президенте Ф. Рузвельте был образован Совет по национальной экономической безопасности, который фактически координировал все мероприятия в рамках «нового курса».

Через 60 лет после избрания президентом США Ф. Рузвельта в Белый дом пришел Б. Клинтон, который тоже образовал Совет по национальной экономической безопасности. Свою задачу экономическая «команда» Клинтона видит в обеспечении повышения кон-

курентоспособности американских товаров и услуг на внутреннем и мировом рынках. И вновь речь идет о поддержании социальной стабильности в обществе.

Может показаться странным, как ведущая мировая держава обеспокоена своей экономической безопасностью, проявляя известную «неуверенность в завтрашнем дне». На самом деле, на рубеже XXI века международная экономическая конкуренция во все большей степени становится важнейшим внутренним фактором развития всех стран, в т.ч. и США. Именно поэтому в таких условиях эффективность американского государства выражается в обеспечении национальной экономической безопасности.

Если же попытаться дать определение экономически эффективного государства, то в самом общем виде можно сказать, что это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную экономическую безопасность в условиях неограниченной международной конкуренции. Количественное выражение такого определения равнозначно выявлению оптимума между открытостью национальной экономики и поддержкой своих производителей на внутреннем и внешнем рынках. В этой связи новый ракурс получает рассмотрение экономической роли государства в целом. Так как условия развития мирового хозяйства и американской экономики в конце второго тысячелетия существенно отличаются от подобных условий начала и даже середины XX века, то появляется возможность исследовать экономическую роль государства не по степени вмешательства в рыночный механизм, а по степени участия в обеспечении внутренних и внешних условий функционирования национальной экономики. Иными словами, экономически эффективным государство может быть только тогда, когда эффективной является сама экономика. Но и при «плохом» государстве не может быть «хорошей» национальной экономики, развивающейся на основе рыночных принципов.

Опираясь на частную собственность во всех ее проявлениях, американская экономика постепенно расширяла свою базу, которая своей устойчивостью обязана многообразию форм собственности и организационных видов предпринимательства. Если в стране существование и развитие той или иной формы собственности определяются экономическими причинами, а не чисто административными

ограничениями, то снимаются предпосылки для нелегального бизнеса, и любой предприниматель может рассчитывать при необходимости на защиту государства, которому он платит налоги.

Очевидно, с этой точки зрения государство может считаться экономически эффективным только тогда, когда в стране сохраняется возможность для эффективного функционирования любого вида предпринимательства в рамках существования хозяйственного законодательства.

Постановка на официальном уровне задач создания в России системы индикативного планирования не может не привлекать нашего внимания к практике ряда стран с развитой рыночной экономикой, где индикативные планы доказали свою эффективность в качестве одного из средств макрорегулирования. Среди этих стран выделим Францию, ибо французская система оказала стимулирующее влияние на развитие макрорегулирования в Великобритании и Германии.

Система индикативного планирования опирается на высокую долю госсобственности в народном хозяйстве.

Уже в конце 40-х гг. XX века во Франции была разработана и начала реализовываться уникальная «демократическая система планирования», позволяющая органам госуправления регулировать хозяйственные пропорции таким образом, чтобы «государственная бюрократия не задавила эффективного функционирования рыночных субъектов». Планирование, утверждающееся «снизу», базировалось на принципах консультирования и согласования и включало в участие на равноправных началах представителей различных «группировок интересов»: госслужащих, предпринимателей, профсоюзов, союзов потребителей и др. Согласно рассматриваемой системе, план рождался в результате многоступенчатых итераций, и в консенсусе его реализации были заинтересованы все участники. Вместе с тем плановые показатели не являлись директивными, а выступали, прежде всего, в качестве экономических индикаторов — носителей информации об ожидаемой экономической конъюнктуре.

Тем не менее, роль государства в управлении экономикой во Франции до сих пор небезосновательно считается одной из наиболее существенных среди промышленно развитых стран мира. Ин-

дикативное планирование остается элементом государственного управления и регулирования французской экономики.

11.6. Опыт отдельных развивающихся стран по управлению государственным сектором

Реальный прогресс в формировании рыночных институтов существенно изменил положение государства в экономике. В конечном счете это и было центральной задачей постсоциалистической трансформации (становление рыночных институтов в значительной мере, хотя и не полностью, является «зеркальным» отражением отказа государства от всевластия в экономике). Поэтому в своей основе (с точки зрения формальных «правил игры») восточноевропейские экономики к середине 90-х годов стали рыночными системами. Государство в лице законодательной и исполнительной власти создало необходимую базу фундаментальных юридических норм переходной и рыночной систем, состоящую из пяти основных элементов: определение и защита прав собственности; контрактные отношения; порядок начала и завершения хозяйственной деятельности; обеспечение конкурентной среды; специфические для переходного периода процедуры формирования рыночных институтов. Наличием рыночных «правил игры» объясняется, в частности, довольно высокая действенность макроэкономического регулирования со стороны государства, поддерживающего экономический рост на протяжении ряда лет. Вместе с тем перспективы нынешнего подъема, связанные, как отмечалось, с деятельностью «нового» частного сектора и благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, подрываются многолетним кризисом в тяжелой промышленности и финансовой системе.

Этот кризис вызван тем, что государство по-прежнему является собственником крупных предприятий и практически единственным источником социальных фондов, будучи не в состоянии обеспечить прежний уровень финансирования промышленности и поддержки населения. Кризис проявляется, в частности, в высоких дефицитах госбюджета, а в последнее время и текущего платежного баланса в связи с необходимостью погашения внешнего долга (из-за чего возник термин «двойной дефицит»). Поэтому в середине 90-х годов, после либерализации, завершения финансовой стабилизации

и создания правовой базы рыночной системы, «большая» приватизация и бюджетная реформа стали приоритетами в экономической политике государства в Восточной Европе.

Приватизация с самого начала реформ занимала важное место в планах рыночной трансформации. Но если передача новым собственникам малых и части средних предприятий через аренду, продажу и реституцию прошла в 1990—1993 гг. довольно легко и успешно, то «большая» приватизация столкнулась с существенными трудностями. Так, польскому правительству в 1990—1991 гг. удалось продать, используя западные методики оценки и приватизации имущества, только два десятка предприятий. В последующие годы менее 200 предприятий были проданы с торгов и около 30 — через фондовую биржу. К тому же вскоре стало ясно, что формальная смена собственника не дает непосредственного экономического эффекта в виде роста производства, повышения конкурентоспособности и т.п. Поэтому центр тяжести экономической политики в большинстве стран (кроме Чехии и Словакии) был перенесен на либерализацию и макроэкономическую стабилизацию. «Большая» приватизация откладывалась как в «реформаторских» странах, так и в тех, которые обычно относят к аутсайдерам реформ.

Наиболее успешная в постсоциалистическом мире чехословацкая модель массовой приватизации была подвергнута принципиальным изменениям в Словакии. Летом 1995 г. неожиданным решением руководства страны обмен ваучеров на акции инвестиционных приватизационных фондов был прекращен. Не распроданное к тому времени государственное имущество было централизовано в специальный государственный фонд, который начал осуществлять программу постепенной продажи предприятий, в том числе за нереализованные ваучеры.

В последнее время сворачиваются программы льготной приватизации (проводившейся обычно в пользу трудовых коллективов), которым отводилось большое место в реформаторских планах первой половины 90-х годов. Приобретение предприятий «инсайдерами», то есть администрацией и трудовым коллективом, было распространено главным образом в легкой промышленности и в других производствах, ориентированных на потребительский рынок и не требующих больших капиталовложений. Льготным моделям при-

ватизации, как и ваучерной схеме, присущи серьезные недостатки: они не связаны непосредственно с притоком инвестиций, хотя и отличаются в лучшую сторону от ваучерных схем тем, что формирование реальных и ответственных собственников — чаще всего в лице администрации — происходит быстрее.

Но при всех недостатках различных моделей практика ряда стран, особенно Болгарии и Румынии, выявила крайне негативные последствия затягивания сроков проведения приватизации. Хотя большая часть промышленности остается в руках государства, оно в условиях хозяйственной либерализации утрачивает реальные рычаги контроля и управления. Растущие потери госпредприятий компенсируются кредитами государственных банков или бюджетными субсидиями, углубляя тем самым кризис финансовой сферы. Собственность, потерявшая фактического владельца, становится объектом злоупотреблений. В Венгрии и Польше неоднократно проходили широкие общественные кампании и судебные разбирательства в связи с полулегальной распродажей государственного имущества и перекачиванием государственных ресурсов во вновь созданные частные фирмы. Такие кампании, вероятно, в значительной мере способствовали тому, что в середине 90-х годов вопросы приватизации оказались в центре общественного внимания.

Однако непосредственной причиной подъема нынешней волны приватизации явился острый финансовый кризис, вызванный резким падением бюджетных доходов и традиционно высокими для постсоциалистических стран государственными расходами (только в Чехии экономическая политика отдает приоритет модернизации промышленности по сравнению с финансовыми проблемами исходя из сбалансированности бюджета и довольно благополучного общеэкономического положения). Поэтому приватизация проводится главным образом путем продажи предприятий с целью разгрузки бюджета и обеспечения государству доходов. При этом главная трудность состоит в том, чтобы привлечь покупателей к крупным объектам, характеризующимся высокой убыточностью, отягощенным большой социальной инфраструктурой, устаревшим оборудованием и избыточной занятостью. Например, в Венгрии в течение 1995 г. одни и те же энергетические и транспортные компании приходилось выставлять на торги несколько раз.

В числе объектов, которые были выставлены на продажу в течение последних полутора лет,— компании ТЭК (электростанции, сети энергии и газоснабжения в Венгрии, Польше и Чехии, нефтеперерабатывающие заводы, сети заправочных станций в Румынии и Болгарии, в последней еще и нефтепромыслы), транспортные организации, в том числе национальные авиакомпании в Польше и Чехии, крупные машиностроительные предприятия, ранее составлявшие сердцевину индустриального комплекса. В перспективе намечается и продажа «стратегических» компаний (Венгрия, Чехия); задержка вызвана, главным образом, организационной и финансовой реструктуризацией с целью повышения стоимости этих объектов. Вследствие высокой капиталоемкости крупных компаний и предприятий наиболее вероятными покупателями могут быть зарубежные инвесторы. Правительства восточноевропейских стран предусматривают специальные меры, обеспечивающие сравнительно простой (но не льготный, а на равных условиях с отечественными инвесторами) порядок продажи иностранным компаниям. Для некоторых стран (например, Болгарии) характерно стремление продать госпредприятия как можно быстрее по невысоким «номинальным» ценам. Наряду с другими мерами строгой бюджетной экономии это связано с необходимостью срочных и очень крупных платежей по внешнему долгу. С той же целью Болгария, единственная из стран Восточной Европы, в последнее время возобновила практику приватизации по «схеме Брэйди» (названной по имени министра финансов США конца 80-х годов), которая предусматривает продажу государственной собственности зарубежным инвесторам или проведение экологических мероприятий международного значения (например, повышение безопасности ядерной энергетики) в зачет погашения государственного внешнего долга.

Платная приватизация сфокусировала различные аспекты рыночной трансформации, далеко выходящие за рамки поиска покупателей, оценки имущества и других коммерческих вопросов. Продажа предприятий с многолетней убыточностью и запущенными неплатежами требует совершенствования хозяйственного права, развитие эффективных форм и принципов «промежуточной» собственности и корпоративного управления с опорой на «внешних» владельцев, оздоровления финансов, изменения многих элементов

налоговой и ценовой систем. Государство должно осуществлять предварительную подготовку предприятий к приватизации путем организационной реструктуризации и финансовой санации. Эти вопросы, как правило, нельзя решать в отрыве друг от друга.

Реформы первой половины 90-х годов, в частности, корпоратизация госпредприятий и приватизация по купонной и «инсайдерской» моделям, привели к глубокому изменению положения предприятия в экономико-правовой системе. Однако известная «размытость» прав собственности в результате этих процессов, проявляющаяся в смешении и неустойчивости прав и интересов новых собственников, а зачастую и в недостаточной юридической определенности их положения по отношению к другим собственникам и приватизированному имуществу, резко ухудшила управляемость предприятиями и затруднила процедуру принятия долгосрочных инвестиционных решений. Так, в ходе реализации чешской модели приватизации, в которой участвовало более 600 приватизационных фондов, формальный контроль над многими предприятиями приобрели небольшие фонды, которые не в состоянии модернизировать производство и поэтому ограничиваются кадровыми перестановками на предприятиях.

Прошедшая в Чехии в 1994 г. кампания торговли ваучерами и акциями между самими фондами и слияние ряда фондов (иногда называемая «третьей волной приватизации») уменьшили их число более чем вдвое. Однако эти фонды не стали «эффективными собственниками», способными возродить производство на основе крупных долгосрочных инвестиций. Кроме того, примерно 2/3 оставшихся фондов контролируется государственными банками, что не только усложняет управление производством, но и побуждает иностранные компании задерживать инвестиции в ожидании определенности в статусе банков (правительство намерено их приватизировать) и в их экономической политике.

11.7. Становление частного сектора экономики в Казахстане

Отказ государства от доведения обязательных плановых заданий предприятиям и прямого вмешательства в их деятельность сопровождался мерами по созданию многоукладной экономики — формированию частной собственности и преобразованию государственных предприятий и организаций в частные и смешанные.

Приняты законы, которые легализовали деятельность частных предприятий и предусматривали государственную поддержку малого бизнеса. В 1992—1994 гг. сеть частных предприятий быстро расширялась, особенно в торговле и сфере услуг, однако затем темпы замедлились. В 1995 г. зарегистрированы 900 тыс. малых предприятий, преимущественно частных. На начало 1997 г. органами госстатистики зарегистрированы 2,5 млн. предприятий и организаций, из них к частной форме собственности относились 68 %, государственной и муниципальной — соответственно 9,3 и 7,4 %.

Ведущую роль в формировании многоукладной экономики сыграла приватизация собственности. В 1992—1995 гг. изменили форму собственности около 122 тыс. предприятий (объектов), созданы 29 тыс. акционерных обществ, определены перечни стратегически важных предприятий, не подлежащих приватизации, а также тех, чей контрольный пакет акций сохраняется в государственной собственности.

В 2004 году удельный вес малых предприятий составил 93,3 % от общего количества зарегистрированных юридических лиц, в том числе государственной собственности 10,7 %, частной — 84,4 %, иностранной — 4,4 %.

Однако форсированная приватизация отодвинула на второй план работу по улучшению управления госпредприятиями и собственностью (в частности, принадлежащими государству пакетами акций). В обстановке кризиса руководители предприятий и трудовые коллективы основное внимание уделяли не модернизации производства, а перераспределению доходов и собственности.

Многие из сложившихся ранее экономических связей в условиях рынка для приватизированных предприятий оказались невыгодными.

Но и там, где прежние контракты оставались целесообразными, их осуществление затруднялось ухудшением финансового положения, ростом задолженности и неплатежей.

Не решена в должном объеме и предусмотренная программой приватизации задача создания конкурентных рынков. Хотя монопольное положение госпредприятий было подорвано появлением на рынке новых компаний и фирм (в том числе иностранных), однако при этом экономическая монополия государства сменилась монополией новых частных собственников, которые использовали ее в своих интересах.

Для выправления кризисной ситуации в экономике правительство предприняло ряд мер по восстановлению государственного управления в тех сферах, где рыночные регуляторы оказались недостаточными или неспособными нормализовать положение.

Совместно с Национальным банком осуществлялось регулирование курса тенге по отношению к доллару и другим конвертируемым валютам.

Вследствие отказа в начале реформ от поддержания фиксированного курса и перехода к рыночному принципу его определения в зависимости от динамики цен в стране, спроса и предложения валюты курс тенге по отношению к доллару снизился с 4,75 тенге в 1993 г. до 135 тенге в 1997 г. (особенно резкий обвал имел место в октябре 1995 г.). Чтобы уменьшить возможности валютных спекуляций, снизить инфляционные ожидания и ограничить спрос на валюту, был введен «валютный коридор», фиксирующий рамки возможных колебаний валютного курса.

В целях борьбы с инфляцией восстановлено регулирование цен естественных монополий путем установления ограничений уровня рентабельности и введения предельных соотношений допустимого повышения цен на энергоносители и электроэнергию, а также транспортных тарифов по отношению к росту отпускных цен на продукцию промышленности. Реализация принятых правительством в 1998 г. решений стала важным рычагом замедления роста цен в производственном секторе, подавления инфляции издержек производства.

В последние годы из-за обострения проблемы расчетов и неплатежей предпринимались экстренные меры по сокращению и и задолженности. За 1993—1999 гг. были образованы различные чрезвычайные комиссии и приняты постановления правительства по неплатежам, в 1997 г. при реорганизации правительства усилена координация деятельности экономических и правоохранительных министерств и ведомств по обеспечению своевременности расчетов между предприятиями и организациями и погашению их задолженности перед госбюджетом. Однако серьезных сдвигов в этой области пока не произошло. Проблемы настолько запутались и осложнились, что для устранения их причин нужны не только большие усилия, но и значительное время.

В этих целях намечается осуществить реформу предприятий и в ее рамках провести реструктуризацию их задолженности. Тем хозяйствующим субъектам, которые своевременно вносят текущие платежи в бюджет, предоставляется право выпустить дополнительное количество акций и за счет полученных средств погасить в течение 2-3 лет образовавшуюся задолженность. По отношению к платежеспособным предприятиям намечено применять процедуры банкротства и реорганизации.

Не дали пока существенных результатов и многочисленные постановления об усилении борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией. Это объясняется не только их слабой экономической проработкой, но и крупными пробелами в законодательстве. Расширение теневой экономики продолжалось, и ее доля в ВВП за эти годы по различным оценкам составляла 25—35 %.

Таким образом, система государственного регулирования экономики хотя и претерпела значительную эволюцию, но во многих существенных звеньях все еще не сформирована. Наиболее важными из нерешенных задач являются:

• преодоление кризиса неплатежей и ликвидация массовой просроченной задолженности;

• оздоровление экономического положения предприятий, в том числе оставшихся в собственности государства и находящихся под его контролем, включая улучшение управления принадлежащими государству пакетами акций акционерных предприятий;

• активизация инвестиционной деятельности, проведение структурной перестройки экономики, повышение ее технического уровня, эффективности и конкурентоспособности;

• поддержка потенциально жизнеспособных отечественных предприятий, в первую очередь в обрабатывающей промышленности и сельском хозяйстве, развитие которых имеет важное значение для обеспечения экономической независимости и безопасности страны;

• перекрытие каналов нелегальной утечки капитала за рубеж, улучшение контроля за экспортом и возвратом валюты в страну;

• создание условий, препятствующих расширению теневой экономики и способствующих возврату отвлеченных в нее финансовых и материальных ресурсов в рамки нормальной, разрешенной законами экономической деятельности.

Таким образом, существовавшая в 1991—1999 гг. система государственного регулирования носила в совокупности переходный и незавершенный характер. Ход реформ уже показал невозможность эффективного развития экономики в режиме автоматического саморегулирования. Механизм рынка должен быть дополнен инструментами, компенсирующими его недостатки там, где он не срабатывает или приводит к результатам, не отвечающим интересам всего общества. Поэтому дальнейшее развитие реформ будет происходить путем определенных компромиссов между либерализацией и восстановлением инструментов государственного регулирования рынка и социальной сферы.

Прямое участие государства в производстве необходимо и неизбежно, особенно в тех сферах экономики, которые не могут быть подняты силами частного капитала. Речь идет об обновлении производственной инфраструктуры отдельных предприятий легкой и пищевой промышленности, способных выпускать недорогую массовую продукцию, пользующуюся устойчивым спросом, остро необходима государственная поддержка экспорта продукции обрабатывающей промышленности, но на практике, сталкиваясь с нехваткой средств, государство продолжает довольно бессистемно распылять ресурсы.

Исследуя опыт зарубежных стран, Казахстан может много полезного почерпнуть из практики проведения приватизации в развивающихся европейских странах, а правила и методы руководства государственным сектором экономики — из опыта США, Японии, Франции, Германии и других экономически высокоразвитых стран. Так, например, очень быстрое по сравнению с Казахстаном хозяйственное оживление в восточноевропейских странах связано, по мнению многих отечественных авторов, с продвинутостью реформ. В частности, в более развитых странах Восточной Европы прошла не формальная, а подлинная приватизация, которая привела к возникновению слоя «эффективных собственников», сложился «новый» частный сектор. Государство занимается не столько текущим регулированием экономики, сколько регулированием институциональной системы, в т. ч. развитием рыночного законодательства и контролем за его соблюдением.

В заключение отметим, что реального перелома в тенденции снижения государственных инвестиций в экономику до сих пор не произошло. За последние годы доля затрат на финансирование промышленности, энергетики и строительства в расходах государственного бюджета сократилась более чем в 3 раза. В то же время для большинства госпредприятий кредитные ресурсы по-прежнему недоступны из-за высоких процентных ставок, превышающих рентабельность вложений. Доля их собственных средств, направляемых на развитие производства, незначительна, а стимулирующий потенциал косвенных регуляторов остается ниже возможного. В этих условиях прямые инвестиции в госсектор должны сохранять свое значение, а бюджет развития в ближайшей перспективе может стать одним из основных инструментов, регулирующих восстановление инвестиционного процесса в его рамках.

Таким образом, по мнению казахстанских авторов, суть новой социально — экономической стратегии и стержень концепции реформирования страны — в ее постепенном, поэтапном движении к казахстанскому варианту (или казахстанской модели) общества постиндустриального типа с современными характеристиками качества жизни людей, динамичной рыночной экономикой при значительной роли государства в ее трансформации и регулировании.

А функции государства здесь будут следующими:

— создание общих законодательных и правовых предпосылок, своего рода правил игры для лиц, действующих в рыночной экономике;

— прямое государственное владение и управление основными элементами инфраструктуры народного хозяйства, естественными монополиями, особо важными в политическом, экономическом и финансовом отношении производствами;

— разработка и проведение активной промышленной политики, участие в ключевых инвестиционных, структурно-технологических программах путем полного или частичного их финансирования, предоставления экономических гарантий, льготных кредитов и других видов финансовой помощи частному сектору экономики.

Партнерские отношения между частным сектором и государством являются основополагающим элементом функционирования экономики стран. Эти отношения включают в себя широкий

спектр видов деятельности и различных действующих лиц, что затрудняет четкое определение понятия партнерства. Партнерские отношения формируются в процессе объединения ресурсов, финансовых средств и знаний частного сектора и государства с целью: а) снижения затрат; б) обеспечения повышения качества услуг и в) совершенствования механизма их предоставления. Деятельность, в рамках которой складываются партнерские отношения, сравнима с созданием некоего общественного блага, которое частный сектор либо не может, либо не желает создавать самостоятельно. В Казахстане данный механизм до конца еще не сформирован.

ГЛАВА XII. Государственное предпринимательство как метод регулирования экономики

12.1. Сущность государственного предпринимательства и его роль в экономике
12.2. Государственное предпринимательство в условиях рыночной экономики
12.3. Повышение эффективности государственного предпринимательства как метода регулирования экономики
12.4. Развитие конкуренции и поддержка предпринимательства в РК

12.1. Сущность государственного предпринимательства и его роль в экономике

На современном рынке государственное предпринимательство играет важную роль. Рынок, свободный от какого бы ни было вмешательства государства, может быть только теоретической абстракцией. Экономическая же реальность состоит в том, что государство выступает активным участником рыночных отношений.

Уже в период свободной конкуренции значительная часть производительных сил перерастает рамки классической частной собственности, и государство вынуждено было брать на себя содержание больших экономических структур: железных дорог, почты, телеграфа и т.д.

В условиях монополистической конкуренции, когда производство стало характеризоваться большой сложностью, капитало- и энергоемкостью, сами монополии оказались заинтересованными в усилении регулирующей роли государства, в постоянной поддержке с его стороны на внутреннем и внешнем рынках. Сегодняшнее усилие межгосударственной интеграции ведет к тому, что общие экономические процессы перешагивают национальные границы,

формируют новые социально-экономические задачи, связанные с обороной, наукой, экологией, воспроизводством рабочей силы. Рыночный механизм не в состоянии разрешить все проблемы экономического роста. Наряду с двигательными силами в нем заложены и элементы, сдерживающие экономическое развитие. Это наблюдалось и раньше, когда равновесие в экономике достигалось при неполной занятости ресурсов и, прежде всего, рабочей силы.

Поэтому, говоря в настоящее время о рыночной экономике, мы говорим как о роли государства вообще, так и о государственном предпринимательстве.

Далее рассмотрим значение государственного предпринимательства на современном этапе функционирования экономики страны. Что входит в содержание государственного предпринимательства и какие тенденции государственное предпринимательство переживает в современном Казахстане?

Исходя из вышесказанного, автор ставит перед собой следующую цель: исследовать значение и содержание государственного предпринимательства как метода регулирования экономики. Поставленная цель решается через следующие задачи:

— определить понятие государственного предпринимательства;

— раскрыть возможные методы воздействия государства на экономику страны;

— изучить функции и значение государственного предпринимательства;

— рассмотреть возможные перспективы и тенденции развития государственного предпринимательства.

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы важная роль принадлежит государству. Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны, выполняло определенные функции в сфере экономики. Государственное регулирование экономики имеет долгую историю — даже в период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей. В современных условиях любое государство осущест-

вляет регулирование национальной экономики с различной степенью государственного вмешательства в экономику.

По вопросам, в каких пропорциях должно сочетаться государственное и рыночное регулирование, каковы границы и направления государственного вмешательства, существует широкий спектр мнений и подходов — от полного государственного монополизма до крайнего экономического либерализма. Однако необходимость выполнения государством определенных функций в экономике не подвергается сомнению. Это еще раз получило подтверждение в ходе «кейнсианской революции», которая совершила переворот в классических воззрениях на рыночную экономику и доказала невозможность самоисцеления экономического спада.

Вне зависимости от господствующих экономических доктрин никто не снимал с национальных правительств ответственности за экономическое положение страны. Таким образом, государственное регулирование экономики имеет важное значение для экономического и социального развития страны. При этом, осуществляя регулирование экономики, государство использует широкий набор средств и методов воздействия на экономику, таких как бюджет, налоги, кредитно-денежная политика, экономическое законодательство и т.д.

В любой экономической системе, в том числе и рыночной экономике, государство выступает в известном смысле как экономический агент, обладающий правом и возможностью принуждения, например, в сфере налоговой политики, государственного законодательства. Принуждение часто обосновывается политической философией, требующей подчинения личных интересов общественным.

Как бы там ни было, государство всегда, во все времена и во всех странах оказывало ключевое влияние на функционирование экономики, и вследствие этого, на развитие общества в целом. Таким образом, государственное регулирование является важной частью функционирования экономики и поэтому заслуживает самого пристального внимания.

Выполнение сложных функций по регулированию рыночных отношений может быть эффективным в том случае, когда в руках государства сосредоточены мощные экономические рычаги управления, когда оно само экономически сильно.

В хозяйственной деятельности капиталистических государств ведущее место занимает частный капитал. Однако, немаловажную роль в экономике играет и государственная собственность. Она распространяется на землю, леса и другие природные ресурсы, не вовлеченные в хозяйственный оборот и на многие предприятия. На долю государственной собственности во многих развитых странах приходится до 25 % национального богатства.

На протяжении XX столетия формировалась и расширялась непосредственная предпринимательская деятельность государства, приобретал все большее значение государственный сектор в экономике. В развитых странах на предприятиях, принадлежащих государству производится от одной пятой до трети валового национального продукта. Сфера государственной производственной деятельности давно вышла за пределы почтово-посылочной службы, телеграфа, городского и железнодорожного транспорта. Государства осваивали программы по развитию атомной энергии, радиоэлектронной промышленности, созданию ЭВМ, освоению космоса. Доля государств в национальном доходе приблизилась к 40 % вместо 5—10 % в начале века. Государственные инвестиции в экономику в отдельных странах достигли огромных размеров: в Швеции — до 25 %, Италии и Великобритании — до 30 %, в Австрии и Франции — свыше 40 % общего объема капитальных вложений. Практически на средства государства ведутся фундаментальные научные исследования.

Располагая финансами, государства выступают по отношению к частному сектору в качестве заказчика на производство продукции и одновременно ее покупателя, что придает определенную стабильность рынку. Государственные расходы на товары и услуги возрастают быстрее, чем национальный доход. Так, в США к началу 90-х годов они приблизились к 1 триллиону долл. вместо 9 млрд. долл. в 1929 г. (закупка оружия, строительство автомагистралей, почтовых учреждений, оплата услуг учителей, судей, пожарных и т.д.). В дополнение к приобретению товаров и услуг государство производит выплаты, которые перераспределяют доходы, полученные от налогоплательщиков, определенным слоям населения в форме пособий по безработице, выплат по социальному страхованию и социальному обеспечению. Рост государственных расходов, наряду с другими

мерами, позволяет проводить соответствующую структурную политику, формировать такие производственные структуры, которые отвечают требованиям научно-технического прогресса, стимулировать научные исследования и подготовку высококвалифицированных кадров.

Для последних десятилетий стало характерным формирование смешанных государственно-частных предприятий и корпораций, имеющих акционерную форму. Проблема государственной собственности и ее границ все больше преобразуется в проблему пределов и форм государственного контроля, его возможности реально влиять на поведение экономических субъектов.

Если исходить из мирового опыта, то все задачи, которые могут и должны разрешаться на уровне современного государства, можно свести к следующим:

— обеспечение развития базовых отраслей: энергетики, металлургической, топливной промышленности, стимулирование новых отраслей;

— стратегическое прогнозирование развития науки и техники, долгосрочное прогнозирование развития хозяйства в целом, оценка социально-экономических последствий научно-технического прогресса с общенациональных позиций;

— координация усилий общества по охране и оздоровлению окружающей среды;

— создание производственной и социальной инфраструктуры: транспорт, связь, культура, образование, здравоохранение;

— выработка и обеспечение социальных гарантий, особенно для групп населения, которые не могут в полной мере заниматься общественно-полезным трудом;

— поддержание в нормальном состоянии кредитно-денежной и финансовой системы.

Ни одна из перечисленных задач не может быть решена на уровне предприятия, корпорации, отрасли хозяйства или региона. Это прерогатива исключительно государства.

Отношение к государственному вмешательству в рыночную экономику было различным на разных этапах ее становления и развития. В период формирования рыночных отношений в XVII—XVIII веках господствовавшая тогда экономическая доктрина — меркан-

тилизм — основывалась на признании безусловной необходимости государственного регулирования для развития в стране торговли и промышленности.

С развитием рыночных отношений набравший силу класс предпринимателей начал рассматривать государственное вмешательство и связанные с этим ограничения как помеху в своей деятельности. Появившиеся идеи экономического либерализма, которые впервые наиболее полно обосновал А. Смит в своем «Исследовании о природе и причинах богатства народов», нашли большое число поклонников.

Согласно А. Смиту, рыночная система способна к саморегулированию, в основе которого лежит личный интерес, связанный со стремлением к прибыли. Он выступает как главная побудительная сила экономического развития. Одной из идей учения А. Смита была идея о том, что экономика будет функционировать эффективнее, если исключить ее регулирование государством. А. Смит считал, что поскольку главным регулятором выступает рынок, следовательно, рынку должна быть предоставлена полная свобода.

При этом последователи А. Смита, которых относят к так называемой классической школе, исходили из тезиса о необходимости выполнения государством традиционных функций, понимая, что есть сферы, которые находятся вне пределов досягаемости рыночного конкурентного механизма. Это, прежде всего, касается так называемых общественных товаров, т.е. товаров и услуг, которые потребляются коллективно (национальная оборона, образование, транспортная система, здравоохранение и т.д.) Очевидно, что государство должно брать на себя заботу об их производстве и организовывать совместную оплату гражданами этой продукции.

К числу проблем, которые не решает рыночный конкурентный механизм, относятся внешние, или побочные, эффекты. Механизм рынка часто не реагирует на явления, которые стали настоящей бедой для человечества. Внешние, или побочные, эффекты можно регулировать, опираясь на прямой контроль государства, т.е. государство должно оценивать возникающие проблемы с точки зрения общественных перспектив.

Экономическая практика подтвердила, что существуют ситуации, так называемое фиаско рынка, когда рыночная координация

не обеспечивает эффективного использования ресурсов. Фиаско рынка проявляется не только в ситуациях, связанных с внешними эффектами и общественными благами. Важнейшая причина — это свойственная рынку тенденция к монополизации. В этих условиях для обеспечения конкуренции как условия наиболее полного выявления регулирующих функций рынка стали жизненно необходимыми выработка антимонопольного законодательства и его применение государством.

Кроме того, вне рыночного регулирования находятся проблемы справедливости и равенства. Рыночное распределение, справедливое с точки зрения законов рынка, приводит к неравенству доходов и социальной незащищенности. При этом следует иметь в виду, что когда рыночное распределение не устраивает большинство населения, это чревато серьезными социальными конфликтами.

Важный этап в теоретическом осознании роли государства в рыночной экономике был связан с именем выдающегося английского экономиста Дж. М. Кейнса. Идеи, выдвинутые в ходе «кейнсианской революции» доказали невозможность самоисцеления экономического спада, необходимость государственной политики как средства, способного уравновешивать совокупный спрос и совокупное предложение, выводить экономику из кризисного состояния, способствовать ее дальнейшей стабилизации.

Развитие рыночной экономики во второй половине XX века выявило четко обозначившуюся тенденцию расширения масштабов деятельности государства и усиления его роли в экономике. При этом общепризнано, что наибольшая экономическая эффективность достигается в условиях действия конкурентного рыночного механизма. Цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночный механизм, а создавать условия его свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, регулирующее воздействие государства — везде, где необходимо.

12.2. Государственное предпринимательство в условиях рыночной экономики

На протяжении XX столетия формировалась и расширялась непосредственная предпринимательская деятельность государства,

приобретал все большее значение государственный сектор в экономике. В развитых странах на предприятиях, принадлежащих государству, производится от одной пятой до трети валового национального продукта.

Государственное предпринимательство осуществляется в тех областях, где деятельность противоречит природе частных фирм или же требуются огромные вложения средств и риск. Основное отличие от частного предпринимательства состоит в том, что первоочередная цель государственного предпринимательства состоит не в получении дохода, а в решении социально-экономических задач, таких как:

— обеспечение необходимых темпов роста,

— сглаживание циклических колебаний,

— поддержание занятости,

— стимулирование научно-технического прогресса и т.д.

Данная форма регулирования обеспечивает поддержку малорентабельных предприятий и отраслей хозяйства, которые жизненно важны для воспроизводства. Это, прежде всего, отрасли экономической инфраструктуры: энергетика, транспорт, связь.

Но не только это: государства осваивают программы по развитию атомной энергии, радиоэлектронной промышленности, созданию ЭВМ, освоению космоса. Государственные инвестиции в экономику в отдельных странах достигли огромных размеров: в Швеции — до 1/4, Италии и Великобритании — до 1/3, в Австрии и Франции — свыше 40 % общего объема капитальных вложений. Практически на средства государства ведутся фундаментальные научные исследования.

Располагая финансами, государство выступает по отношению к частному сектору в качестве заказчика на производство продукции и одновременно ее покупателя, что придает определенную стабильность рынку.

К проблемам, решаемым государственным предпринимательством, относятся также

— предоставление населению льгот в различных областях социальной инфраструктуры;

— помощь жизненно важным науко- и капиталоемким отраслям экономики в целях ускорения научно-технического прогресса и укрепления на этой основе позиций страны в мировом хозяйстве;

— проведение региональной политики создания в экономически отсталых районах промышленных предприятий;

— увеличение числа рабочих мест;

— охрана окружающей среды путем внедрения безотходных технологий,

— строительство очистных сооружений;

— развитие фундаментальных научных исследований;

— производство товаров, являющееся по закону государственной монополией.

Государственное предприятие, пусть даже наделенное самыми широкими правами и ответственностью, всегда отстает от частного в степени хозяйственной самостоятельности. В деятельности госпредприятия наверняка присутствуют как рыночные, так и нерыночные, идущие от государства, мотивы. Политические мотивы переменчивы, они зависят от правительства, распоряжений министерств и т.д. Поэтому госпредприятия часто оказываются в сложной и неясной обстановке, предсказать которую намного сложнее, чем рыночную конъюнктуру.

Выполнение сложных функций по регулированию рыночных отношений может быть эффективным в том случае, когда в руках государства сосредоточены мощные экономические рычаги управления, когда оно само экономически сильно.

Государство оказывает воздействие на рыночный механизм через:

— свои расходы;

— налогообложение;

— регулирование;

— государственное предпринимательство.

Государственные расходы состоят из государственных закупок, трансфертных платежей.

Государственные закупки представляют собой, как правило, приобретение общественных товаров (затраты на оборону, строительство и содержание школ, автодорог, научных центров и т.д.).

Трансфертные платежи — это выплаты, перераспределяющие налоговые доходы, полученные от всех налогоплательщиков, определенным слоям населения в виде пособий по безработице, выплат в связи с инвалидностью и т.д.

Нужно заметить, что государственные закупки вносят вклад в национальный доход и непосредственно используют ресурсы, в то время как трансферты не используют ресурсы и не связаны с производством. Государственные закупки приводят к перераспределению ресурсов от частного к общественному потреблению товаров. Они дают возможность гражданам пользоваться общественными товарами.

Трансфертные платежи имеют другое значение: они меняют структуру производства товаров индивидуального потребления. Суммы, взятые в виде налогов у одних слоев населения, выплачиваются другим. Однако те, кому предназначаются трансферты, тратят эти деньги на иные товары, чем и достигается изменение структуры потребления.

Для оплаты счетов за заказанную фирмам продукцию и различные выплаты населению государству нужно иметь деньги. Необходимые для покрытия расходов суммы можно получить, в основном, путем сбора налогов. Но чтобы построить подводную лодку или проложить автомагистраль, государству нужно приобрести на деньги необходимые экономические ресурсы: товары производственного назначения, землю, труд. Поэтому, решая вопрос о том, как облагать себя налогами, люди в действительности определяют, каким образом и в каком объеме необходимые для общественных нужд ресурсы будут изыматься из владения различных семей, из предприятий и направляться на цели производства государственных товаров и услуг. Государство всегда облагает налогами одних и выплачивает деньги другим. В прошлое ушли времена, когда налоги устанавливались власть имущими исключительно ради их собственной выгоды.

Налогообложение — важный инструмент государственной политики. Налоги — основной источник бюджетных средств. В государствах с рыночной экономикой взимаются различные виды налогов. Одни из них носят видимый характер, например, подоходный налог, другие не столь очевидны, поскольку накладываются на производителей сырьевых ресурсов и воздействуют на домохозяйства косвенным путем в виде более высоких цен на товары. Налоги охватывают как домохозяйства, так и фирмы. В виде налогов в бюджет попадают значительные суммы (например, в США около

30 процентов всей стоимости производимых товаров и услуг). Одна из основных проблем — справедливость распределения налогового бремени.

В странах с развитой рыночной экономикой налоги становятся все более активным инструментом государственной социальной и экономической политики. Среди общих принципов налоговой системы можно выделить следующие:

1. Налоговые поступления формируют необходимую финансовую базу для операций государства в экономической сфере, а сама структура, объемы и методы налоговых изъятий создают возможность целенаправленного воздействия со стороны государства на темпы и пропорции накопления общественного денежного и производительного капитала, позволяют ему взять под свой контроль практически весь совокупный общественный спрос.

2. В движении капитала на разных стадиях его кругооборота и в различных сферах можно выделить пункты изъятия налогов и создать целостную систему налогообложения. Этот принцип не был достаточно хорошо продуман при формировании налоговой системы для переходного периода к рыночной экономике в странах СНГ. Здесь резкое и скоротечное перераспределение доходов происходило в сфере коммерческого бизнеса, а вся тяжесть налогового бремени оказалась перенесенной в производственную сферу. Во многом по этой причине частное предпринимательство в этой сфере не получило развития.

Существуют три основные системы, основанные на понятии прогрессивности налогообложения отношения суммы, взимаемой в виде налога с дохода конкретного работника к величине этого дохода:

1. Пропорциональный налог (сумма налога пропорциональна доходу работника);

2. Регрессивный налог (в процентном отношении налог взимается тем ниже, чем выше доход работника);

3. Прогрессивный налог (в процентном отношении чем выше доход, тем выше налог).

Наиболее справедливым является прогрессивный налог, однако процентное повышение налога не должно быть значительным, чтобы не ослаблять стимулы к труду, а следовательно, к большим

заработкам. Как правило, подоходный налог построен именно по этому принципу. Однако налоги с продаж и акцизные налоги являются фактически регрессивными, так как они в большинстве случаев перекладываются на потребителей, в доходе которых одна и та же сумма занимает различную долю. Задача государства — собрать налоги таким образом, чтобы обеспечить потребности бюджета и одновременно не вызвать недовольство налогоплательщиков.

При слишком высоких налоговых ставках начинается массовое уклонение от уплаты налогов. На современном этапе во многих странах СНГ происходит именно такая ситуация. Государству не хватает средств, оно повышает налоги, предприниматели все чаще уклоняются от их уплаты, следовательно, в бюджет идет все меньше средств. Государство опять повышает налоги. Получается замкнутый круг.

Государственное регулирование призвано координировать экономические процессы и увязывать частные и общественные интересы. Оно осуществляется в законодательной, налоговой, кредитной, субвенционной формах.

Законодательная форма регулирования регламентирует деятельность предпринимателей. Примером могут служить антимонопольные законы.

Налоговая и кредитная формы регулирования предусматривают использование налогов и кредитов для воздействия на национальный объем производства. Изменяя налоговые ставки и льготы, правительство воздействует на сужение или расширение производства. При изменении условий кредитования государство влияет на уменьшение или увеличение объема производства.

Субвенционная форма регулирования предполагает предоставление государственных субсидий или налоговых льгот отдельным отраслям либо предприятиям. К их числу обычно относят отрасли, создающие общие условия для формирования общественного капитала (инфраструктуры). На основе субсидий может оказываться поддержка и в сфере науки, образования, подготовки кадров, и в решении социальных программ. Существуют также и специальные, или целевые, субсидии, которые предусматривают расходование средств бюджета по строго определенным программам.

12.3. Повышение эффективности государственного предпринимательства как метода регулирования экономики

Государство может способствовать решению макрозадач путем сосредоточения усилий на избранном направлении. Поворот к рынку в нашей стране поставил дилемму двух выборов: социалистического переустройства плановой экономики в сторону рынка на базе общественных форм собственности, или отказа от последних, глобальной приватизации и регресса к капиталистической модели. Однако независимо от этого при любой рыночной модели возникает вопрос о роли государства в экономике, необходимость его воздействия на хозяйственную деятельность автономных предпринимателей, основаниях и пределах допустимого государственного вмешательства в нее.

Одной из форм государственного предпринимательства являются казенные предприятия.

Казенными называются предприятия (заводы, фабрики, хозяйства), принадлежащие «казне», то есть государственные предприятия.

Они находятся под прямым государственным управлением по вопросам производства (директивное планирование, задания), политики цен, финансов, материального стимулирования персонала. Казенные предприятия не вправе отказаться от заключения государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд. Соответственно, они обязаны заключать конкретные договоры с организациями — потребителями товаров или услуг. Имущество казенного предприятия закрепляется за ним на праве оперативного управления.

Одновременно государство принимает на себя ответственность по обязательствам этой категории предприятий и оказывает им необходимую финансовую помощь, защищает от банкротства, предоставляет льготы по госзакупкам и др. Следовательно, рассматриваемые предприятия представляют собой фактически бюджетные организации и исключаются из рыночной системы ведения хозяйства, хотя и испытывают определенное ее влияние.

Нормальное функционирование казенных предприятий поддерживается жесткой дисциплинарной ответственностью, но едва ли

они смогут претендовать на достаточно высокую экономическую эффективность. Расходы по их содержанию составят весомую часть государственного бюджета.

Из сказанного следуют, по меньшей мере, два вывода:

— численность казенных предприятий необходимо свести к разумному минимуму;

— применительно к ним целесообразно разработать специальную систему управления.

Казалось бы, решение проблемы управления казенными предприятиями можно найти на путях заимствования опыта управления государственными предприятиями в развитых странах. Однако в разных странах он различен и учитывает конкретные особенности данной страны. Поэтому предложения о перенесении на российскую почву соответствующего опыта США или Франции едва ли приемлемы. Необходимо самостоятельно вписаться в существующую систему органов управления и учитывать собственный исторический опыт.

Пожалуй, единственной общей чертой управления государственными предприятиями во всех странах является осуществление этого управления соответствующими министерствами или (наряду с министерствами) специальными постоянно действующими комиссиями (например, федеральная комиссия по атомной энергии в США).

В Казахстане в соответствии с законодательными и нормативными документами решение о ликвидации госпредприятия и создании на его базе казенного учреждения и предприятия принимает правительство РК. Оно определяет, и государственный орган исполнительной власти, который утверждает устав казенного предприятия, руководит его деятельностью.

Сохранив административную подчиненность предприятий, необходимо исключить прежние наиболее существенные недостатки командной системы. К их числу следует отнести, прежде всего, отсутствие у руководства предприятием стимулов к проявлению инициативы и риску, а также фактически отсутствие ответственности за последствия принимаемых вышестоящими органами решений. Современный хозяйственный руководитель казенного предприятия не должен становиться передаточной инстанцией для

реализации приказов и указаний работников государственного аппарата. Он и здесь вправе иметь определенную самостоятельность. За вышестоящей инстанцией следует сохранить лишь контроль за его действиями.

Средством преодоления указанных и иных недостатков существовавшей ранее системы управления может быть: во-первых, коллегиальность в принятии важнейших хозяйственных решений высококомпетентными лицами; во-вторых, применение конкурсной системы подбора руководящих кадров; в-третьих, использование в ряде случаев независимых экспертных оценок.

Практическая реализация этих положений видится в следующем:

1. Стратегические решения по управлению казенным предприятием должны приниматься в вышестоящем органе коллегиально.

2. В рамках принятых решений руководителю предприятия должна быть гарантирована определенная степень самостоятельности, без чего не может проявиться предпринимательская активность менеджера.

3. Подбор менеджеров должен проводиться на основании конкурса программ претендентов. Преимущество получают программы, наиболее полно отражающие требования государственной промышленной политики.

4. Заключение с хозяйственным руководителем контракта, в котором реально гарантируются его права и четко установлены его обязанности, а с предприятием — «контракт плана», в котором содержится программа его деятельности.

5. Как показывает зарубежная практика, программы деятельности государственных предприятий составляются таким образом, чтобы государственные субсидии на их реализацию были минимальными, а расходы покрывались за счет средств от успешной предпринимательской деятельности. В этих целях необходима не только определенная свобода менеджера, но и создание заинтересованности персонала в достижении положительных результатов работы (индивидуальной, подразделения, предприятия в целом). Можно и нужно использовать как давно применяемые (например, бригадная организация труда), так и новые (например, участие в прибылях) формы управления производством.

6. Ответственность государства по долгам предприятия должна быть не прямой, а субсидиарной. Исходя из вышеизложенного, один из вариантов схемы управления казенными предприятиями мог бы выглядеть следующим образом.

При отраслевом органе управления образуется комиссия (комитет, совет) по управлению казенными предприятиями. Организация такого органа в системе Госкомимущества нецелесообразна, поскольку управление казенным предприятием требует знания отраслевых особенностей производства. Вместе с тем в состав этих комиссий в целях недопущения превалирования ведомственных интересов желательно включать не менее 50 процентов независимых специалистов (экономистов, финансистов, заинтересованных ведомоств и др.). Сформированная таким образом комиссия могла бы исполнять функции постоянно действующей конкурсной комиссии по подбору руководящих кадров, разрабатывать условия конкурса, программу деятельности предприятия, осуществлять контроль. Наряду с «внешним» управлением в организационную структуру предприятия необходимо ввести органы, через которые персонал имел бы возможность принимать участие в управлении производством.

Попытки установить оптимальный правовой статус руководителей госпредприятий (как казенных, так и коммерческих) осуществлены многочисленными нормативными документами по обеспечению государственного управления экономикой. Им установлено, что правительство или уполномоченные им органы исполнительной власти заключают с хозяйственным руководителем контракт, базирующийся не на трудовом, а на гражданском законодательстве. В этих законодательных актах перечислены обязательные условия, которые должны содержаться в контракте, включая порядок и условия его досрочного расторжения и даже ответственность менеджера за ущерб, причиненный предприятию в результате его действий или бездействия.

Гражданско-правовой характер контракта в принципе дает возможность государственным органам устанавливать права и обязанности руководителя по управлению предприятием без оглядки на законодательные ограничения. Ведь ни о каких конкретных правах и обязанностях хозяйственного руководителя, кроме его

отчетности, порядок и сроки которой должны быть установлены Правительством РК, в соответствующих документах не отражены. Очевидно, вопросы управления казенным предприятием должны быть решены в последующих подзаконных актах. До их издания как вновь назначаемые руководители, так и менеджеры, у которых истек срок трудовых контрактов, оказываются в полной зависимости от усмотрения работников аппарата соответствующего госоргана.

В государственные коммерческие предприятия входят предприятия, не преобразованные в АО и на базе которых не созданы казенные предприятия. Имущество закреплено за ними на праве полного хозяйственного ведения. Государственные коммерческие предприятия находятся на полном коммерческом расчете, имеют широкую самостоятельность и практически те же права, что и частные предприятия (за исключением права назначать руководителя и осуществлять операции с государственным имуществом).

В отличие от казенных предприятий АО с государственным капиталом участвуют в конкуренции. Их основной задачей является получение прибыли (коммерческие функции). Они могут быть объявлены банкротами, поскольку самостоятельно отвечают по своим долгам. Вместе с тем эти АО в критической ситуации могут рассчитывать на финансовую помощь государства. Последнее обстоятельство выводит государственные АО из жестких последствий конкуренции, что снижает стимулы эффективного функционирования. И, тем не менее, неверна установка на то, что государственное предприятие обречено на неэффективность. Нужно сделать все возможное, чтобы оно приносило прибыль не меньшую, чем предприятия частного сектора. По критерию участия в капитале и влияния государственных органов на управление можно выделить две группы АО: АО, в которых 100 процентов капитала принадлежит государству, и АО, в которых государству принадлежит контрольный пакет акций или золотая акция.

В качестве общей цели создание АО со 100-процентным государственным капиталом призвано решить задачу совмещения достаточно плотной зависимости предприятия от структур государственного управления и достаточной самостоятельности для достижения коммерческих целей.

Государственное влияние на промышленную политику предприятия обеспечивается отходом от традиционной организационной структуры управления АО. Выпадает один из главных ее элементов — собрание акционеров. Его функции должен, видимо, выполнять совет директоров, состав которого определяется собственником — государством.

Целесообразно ввести в состав совета директоров наряду с представителями отраслевого органа управления представителей администрации предприятия, трудового коллектива, местных органов власти. И конечно, высококвалифицированных специалистов (менеджеров, финансистов и т.п.). Представители трудящихся избираются трудовым коллективом, представители местного органа управления назначаются этим органом, все остальные назначаются отраслевым органом управления. На подобном принципе представительства интересов формируется совет государственного АО во Франции.

АО со 100-процентным государственным капиталом несет самостоятельную имущественную ответственность. Создается возможность обращения взыскания по долгам на имущество такого предприятия.

Наделение хозяйственной самостоятельностью и установление ответственности по своим долгам создает объективные предпосылки «рыночного поведения» соответствующих фирм. Тем не менее, достаточная эффективность деятельности таких АО сомнительна, имея в виду, что решения, принимаемые органом, в котором доминируют представители государства, могут тормозить действия администрации в улучшении коммерческих результатов. Таким образом, государственная промышленная политика может проводиться с помощью рассмотренной организационно-правовой формы достаточно эффективно, но должна корректироваться с учетом коммерческих задач АО.

Более перспективны АО, в которых государству принадлежит контрольный пакет акций. Такое акционирование при его правильном проведении решит три основные задачи.

Во-первых, поскольку оно проводится применительно к крупным предприятиям с высокой стоимостью основных фондов, на рынок ценных бумаг поступает значительное количество акций и создаются условия для реализации акций через аукционы.

Во-вторых, сохраняется возможность воздействия на стратегию и тактику акционированных предприятий в целях обеспечения общественных интересов. В частности, являясь крупным инвестором, государство может оказывать решающее влияние на объем и направление инвестиций. Вопреки мелким инвесторам и менеджерам, которые предпочитают проекты с большей отдачей в ближайшей перспективе, государство-инвестор заинтересовано в реализации крупных долгосрочных программ.

В-третьих, создаются предпосылки нормальных (в отличие от ранее существовавших) взаимоотношений между собственником, менеджером и трудовым коллективом.

Контрольный пакет акций позволяет государству осуществлять права собственника через своих представителей в управлении АО (собрание акционеров, совет директоров), поскольку в течение, по крайней мере, трех лет состав совета директоров образуемых АО должен включать не менее 51 процента представителей государства. Правительство Казахстана вправе поручать на контрактной основе представление интересов государства в совете директоров определенным лицам, в том числе должностным лицам органов государственного управления по представлению соответствующего министерства, ведомства, региона. При таком составе совета директоров проведение государственной промышленной политики обеспечивается достаточно четко.

Существующие правомочия государственных органов можно было бы признать оптимальными, если бы не порядок формирования совета директоров и правления, а также назначения генерального директора (президента) АО.

Дело в том, что на всех предприятиях, преобразованных в АО открытого типа в соответствии с нормативными документами, должностные лица не избираются собранием акционеров, а назначаются государственными органами и не на конкурсной основе, а по усмотрению соответствующего должностного лица (исключая представителей трудового коллектива). Установленный порядок продолжает традицию, когда судьба хозяйственного руководителя зависит от структур (ранее партийных, теперь — государственных), которые не несут ответственности за провалы и не стимулируются в случае успешной работы вновь созданного АО.

В этих документах по обеспечению государственного управления экономикой порядок назначения главного менеджера в АО с государственным капиталом не выделен особо. В нем речь идет о представителях государства в органах управления «АО» вообще. Согласно вышеназванным актам такими представителями могут быть государственные служащие либо иные граждане РК.

В последнем случае правительство заключает с ними договор гражданско-правового характера, где резко ограничена самостоятельность представителей государства. По коренным вопросам управления АО («управление капиталом») они обязаны в письменной форме согласовывать с государственными органами исполнительной власти, от имени которого они действуют, вносимые ими проекты решений либо свое будущее голосование по проектам решений, предложенным другими членами органов управления АО. Таким образом, фактически решения по достаточно широкому кругу важнейших вопросов управления АО принимает аппаратный работник, не несущий ответственности и не заинтересованный материально в деятельности общества. Нетрудно заметить, что под новым словесным покровом реанимируется один из основных пороков административно-командной системы.

Поэтому представляется, что решение данной проблемы в действующих нормативных актах далеко от совершенства.

Во-первых, государственное предпринимательство необходимо и в условиях рыночной экономики для эффективного функционирования экономики страны. Государственное предпринимательство осуществляется в тех областях, где деятельность противоречит природе частных фирм или же требуются огромные вложения средств и риск. Его основное отличие от частного предпринимательства состоит в том, что первоочередная цель государственного предпринимательства состоит не в получении дохода, а в решении социально-экономических задач, таких как обеспечение необходимых темпов роста, сглаживание циклических колебаний, поддержание занятости, стимулирование научно-технического прогресса.

Во-вторых, приоритетное государственное предпринимательство в условиях рыночной экономики должно осуществляться в следующих направлениях: обеспечение развития базовых отраслей: энергетики, нефтегазовой, металлургической, топливной промыш-

ленности; стимулирование новых отраслей; стратегическое прогнозирование развития науки и техники; долгосрочное прогнозирование развития хозяйства в целом; оценка социально-экономических последствий научно-технического прогресса с общенациональных позиций; координация усилий общества по охране и оздоровлению окружающей среды; создание производственной и социальной инфраструктуры: транспорт, связь, культура, образование, здравоохранение; выработка и обеспечение социальных гарантий, особенно для групп населения, которые не могут в полной мере заниматься общественно-полезным трудом; поддержание в нормальном состоянии денежной и финансовой системы.

Говоря о государственном предпринимательстве относительно Казахстана необходимо отметить, что в современной законодательной базе еще недостаточно актов, направленных на обеспечение предпринимательства всеми правовыми гарантиями и обеспечение условиями для эффективной работы и развития. Также необходимо разработать базовый законодательный акт «Об управлении государственной собственностью», который определил бы, что понимать под управлением государственной собственностью, каковы его цели и задачи, основные принципы управления, формы и методы управления, объекты и субъекты управления, порядок учета и контроля за эффективным по назначению использованием государственной собственности.

12.4. Развитие конкуренции и поддержка предпринимательства в РК

Задача формирования новых направлений обеспечения роста экономики может быть решена только при наличии здоровой конкурентной среды, которая в свою очередь зависит от формирования сильной антимонопольной системы.

Поэтому государство и дальше будет уделять важное внимание вопросам развития конкурентной среды и предотвращения монополизации рынка.

Основные задачи в сфере развития конкуренции заключаются в пресечении злоупотреблений субъектами рынка доминирующим положением, недопущении недобросовестной конкуренции и заключения антиконкурентных соглашений, контроле за эконо-

мической концентрацией и создании условий для эффективного и динамичного функционирования товарных рынков.

Государство в лице Правительства Республики Казахстан предполагает до конца 2007 года разработать среднесрочную отраслевую программу в сфере защиты и развития конкуренции.

Для повышения внутренней конкуренции будет усилено антимонопольное законодательство. В настоящее время Правительством разработан принципиально новый проект законодательных актов о конкуренции и ограничении монополистической деятельности.

Продолжается работа по передаче непрофильных активов мегахолдингов и государственных монополий и функций в конкурентную среду.

Предусматривается усиление полномочий антимонопольного органа, расширение его возможностей по антимонопольному регулированию с предоставлением соответствующих функций по применению санкций к нарушителям правил справедливой конкуренции.

Ключевые направления развития тарифного регулирования сфер естественных монополий определены принципом органичного включения тарифной политики, проводимой в отношении субъектов естественных монополий, в общегосударственную политику экономического развития. Данные направления будут развиваться в 2007—2008 годы посредством совершенствования действующей нормативной базы и разработки методологии определения макроэкономических критериев установления тарифов.

Планируется шире использовать уже имеющиеся инструменты регулирования, позволяющие обеспечить предсказуемость и повышение инвестиционной привлекательности тарифов отраслей экономики, в которых задействованы субъекты естественных монополий, реализацию задач по модернизации и расширению их инфраструктурных сетей. Так, планируется обеспечить в ближайшие несколько лет переход большинства базовых субъектов естественных монополий на предоставление регулируемых услуг по тарифам, установленным на средний и (или) долгосрочный период с внесением необходимых изменений в нормативную базу, способствующих упрощению процедурного процесса. По мере обращения будут устанавливаться инвестиционные тарифы, принципы и мето-

ды расчета которых уже разработаны и учтены в соответствующих методиках.

Создание условий для эффективной конкуренции, поддержка и защита добросовестной конкуренции будут способствовать реализации основных направлений социально-экономического развития республики.

Государство должно оказывать широкую поддержку развитию предпринимательства на основе партнерских отношений. При этом совершенствование налогового режима будет являться лишь одним из инструментов политики государства по поддержке предпринимательства. Главным приоритетом для развития предпринимательства должно стать развитие конкуренции.

Государственное регулирование также распространяется на развитие и распространение предпринимательской культуры, а также на создание конкурентной основы для привлечения частного капитала, а не государственных субсидий. Различные варианты такого подхода были успешно применены в таких странах как Австрия, Испания, Польша и Соединенные Штаты Америки.

Развитие предпринимательской деятельности стимулируется простым и эффективным режимом государственного регулирования. К примеру, в энергоемких отраслях должен рассматриваться вопрос стимулирования компаний, внедряющих новые инновационные технологии, позволяющие использовать возобновляемые источники энергии.

Также государством проводится работа по повышению эффективности государственных расходов с точки зрения создания возможностей для предпринимательства через механизмы государственно-частного партнерства.

Предполагается принятие реальных шагов для снижения всевозможных административных барьеров для развития бизнеса. Все проверки частного предпринимательства будут регулироваться только законами. Все эти нормы заложены в законе «О частном предпринимательстве».

Предполагаются существенные изменения в финансово-кредитной политике поддержки малого предпринимательства со стороны Фонда развития малого предпринимательства. Он должен стать реальным помощником для различных слоев населения, желающих

реализовать имеющийся у них предпринимательский потенциал и инициативу. Необходимо расширить филиально-представительскую сеть Фонда, усилить работу в регионах, направленную на поддержку предпринимательства, особенно в части предоставления информационно-аналитических, консалтинговых и учебно-методических услуг.

Создать необходимые условия для эффективного сотрудничества и взаимодействия малого и среднего бизнеса с крупными предприятиями.

Необходимы четкие планы по выработке механизма государственного поощрения малых предприятий по заимствованию передовых технологий и опыта управления, внедрения ими международных стандартов и освоении международных рынков. Особое внимание в этой связи следует уделять тесному сотрудничеству с международными финансовыми институтами, в первую очередь с Азиатским Банком Развития и Европейским Банком Реконструкции и Развития, реализующими в Казахстане проекты по кредитованию частного сектора экономики.

Кроме того, нужно активизировать работу по привлечению инвестиций в недобывающие отрасли. Причем это должны быть инвестиции, которые кроме финансового капитала, принесут в экономику новые технологии, будут способствовать росту профессионализма бизнес-менеджмента, будут заполнять недостающие звенья цепочек добавочных стоимостей отобранных приоритетных кластеров, и в итоге — способствовать росту конкурентоспособности экономики.

В этой связи следует на предстоящий период предусматривать проведение целого комплекса мероприятий по привлечению транснациональных и крупных иностранных компаний в несырьевые сектора экономики.

В частности, необходимо создать торговые миссии при посольствах Казахстана за рубежом, задачей которых будет не только привлечение иностранных инвестиций в несырьевые сектора экономики Казахстана, но также и содействие экспорту товаров и инвестиций казахстанских предприятий на внешние рынки.

Есть необходимость развивать класс отечественных инвесторов из числа малых и средних предприятий. Для этого нужно принять

меры по дальнейшему совершенствованию инвестиционного законодательства, мер государственной поддержки инвестиций, а также проведению среди отечественных компаний активной информационно-разъяснительной работы по вопросам осуществления инвестиций.

Следует рассмотреть возможность расширения лизинга современного оборудования для частных компаний, участников интенсивно развивающихся производств и отраслей, например, сельского хозяйства, скотоводства, пищевой промышленности.

Кроме того, следует разработать и предпринять ряд мер по защите частной собственности, защите прав инвесторов и укреплению контрактных отношений в обществе.

В регионах необходимо создать сеть социальных предпринимательских корпораций (СПК), деятельность которых следует направить на привлечение инвестиций и реализацию новых проектов. Часть прибыли, накопленная в результате предпринимательской деятельности, будет направляться на развитие социальной сферы в регионе.

Деятельность этих корпораций следовало бы направить на привлечение новых проектов, которые будут осуществляться как по всей стране, так и за ее пределами. Деятельность любой СПК будет распространяться на территорию большую, чем административно-территориальная единица, и будет более привязана к производственным связям. Правительство РК считает целесообразным создание в Казахстане 5 СПК.

В отношении их деятельности необходимо применять широкую систему мер государственного регулирования и стимулирования. Каждая СПК будет представлять собой холдинговую компанию, управляющую государственными активами в соответствующем регионе страны, включая значительные участки земель.

Должна усилиться роль местных исполнительных органов по созданию благоприятных условий для развития частного предпринимательства через повышение эффективности системы государственного управления, где организационную роль станут играть отделы предпринимательства, созданные при районных и городских акиматах.

Продолжится работа по повышению статуса созданного Республиканского учебного центра по предпринимательской практике. Для этого предполагается придать ему статус научно-исследовательского центра проблем предпринимательства с представительством в регионах через сеть уже созданных Центров по поддержке предпринимательства.

Пройдет апробацию и внедрение система рейтинговой оценки Индекса свободы предпринимательства по результатам работы государственных органов, позволяющих объективно оценивать качество предоставляемых ими государственных услуг, что обеспечит защиту прав субъектов частного предпринимательства от незаконного вмешательства государства в частную предпринимательскую деятельность.

Принципы социального партнерства бизнеса и власти в рамках развития Гражданского общества станут цивилизованным противовесом коррупционным действиям.

Государством будут приняты меры использования потенциала нерентабельных предприятий для развития новых бизнесов.

В дальнейшем будет проводиться работа по перестройке нерентабельных предприятий с помощью рекапитализации или включения в региональные холдинги.

Процесс привлечения инвестиций в Казахстан должен быть сосредоточен на новых отраслях, а не на перепродаже старых активов.

Государство будет проводить работу по использованию существующих нерентабельных предприятий как основу для развития новых бизнесов.

Используя активы этих нерентабельных предприятий, будет производиться их развитие на основе введения нового управления, новых технологий или новых факторов производства.

Правительство РК также рассматривает возможности выкупа ряда нерентабельных предприятий до их полного банкротства.

Ситуация на таких предприятиях может быть изменена к лучшему благодаря введению антикризисного управления. Их можно рекапитализировать или передать социально-предпринимательским корпорациям.

Для эффективного осуществления мероприятий по реабилитации и реструктуризации нерентабельных предприятий с целью развития на их базе новых производств и технологий планируется:

1. Утвердить порядок формирования перечня нерентабельных предприятий, к которым возможно применение процедур реабилитации и реструктуризации.

2. Определить механизм проведения мониторинга и анализа финансово-хозяйственной деятельности предприятий и состояния их платежеспособности.

3. По результатам проводимого мониторинга финансового состояния формировать базу данных предприятий, на которых возможно применение новых технологий и новых производств, путем проведения реабилитации и реструктуризации.

Ускоренная модернизация страны ставит много новых задач, которые невозможно решить без профессионального управления и эффективного государственного регулирования.

В этой связи, государство ставит перед собой следующие цели дальнейшего реформирования системы государственного управления:

• повышение эффективности работы Правительства как коллегиального органа и ответственности каждого министра;

• внедрение современных информационных технологий и сокращение бюрократизма в государственных органах;

• создание эффективного и оптимального по количеству и составу госаппарата;

• ограничение вмешательства государства в экономику.

Для достижения поставленных целей государством будут предприняты следующие шаги.

Будет продолжена работа по анализу оптимального участия государства в экономике и передаче части государственных функций в негосударственный сектор.

Предполагается пересмотр установленной классификации должностей государственных служащих с упразднением промежуточных звеньев в структуре государственных органов, что позволит сократить сроки прохождения документов и увеличить скорость принятия решений в государственных органах.

Государством будут разработаны стандарты оказания государственных услуг начиная от специалиста и заканчивая руководителем. К концу 2007 года все государственные органы, оказывающие государственные услуги, будут работать на основе утвержденных отраслевых стандартов предоставления государственных услуг.

Оказание государственных услуг все больше будет переводиться в электронную форму, что приведет к минимизации контакта непосредственного получателя услуги с чиновниками и устранению административного коррупционного поля.

В целях объективной оценки деятельности государственных органов, предполагается внедрение комплексной системы оценки эффективности и качества их деятельности, включая рейтинговую оценку деятельности государственных органов.

Внедрение рейтинговой системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов создаст условия для совершенствования административных услуг, повышения профессионального уровня государственных служащих, эффективного управления финансовыми ресурсами государства.

Планируется дальнейшее совершенствование системы государственной службы, повышение ответственности представителей органов государственной власти перед гражданами за порученное дело.

Необходимо повышение ответственности государственных служащих за умышленные действия по преднамеренной задержке рассмотрения документов по лицензированию или ответов на запросы, связанных с экономической деятельностью, регистрацией бизнеса и других разрешительных процедур, реализацию государственных и правительственных программ.

Важным направлением работы является вопрос подготовки и переподготовки кадров. Для повышения качества обучения госслужащих на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан будет создана национальная управленческая школа с участием зарубежных партнеров, отвечающая международным стандартам.

С учетом передачи полномочий центральных государственных органов на местный уровень, необходимо создать все условия для массового обучения современному менеджменту государственных служащих центральных и местных органов управления.

Важной задачей является дальнейшее совершенствование системы государственного управления и структуры Правительства Республики Казахстан.

Правительство будет концентрироваться на общерегулирующих функциях и нормотворческой работе. Структура Правительства бу-

дет выстроена в соответствии с приоритетами государственной политики, а министерств, комитетов и агентств — на основе четкого функционального распределения по типам государственных функций.

Деятельность государственных органов будет направлена на эффективную реализацию отраслевых программных документов с равномерным распределением ответственности между министерствами.

Будет проведен углубленный детальный анализ исполнения государственными органами своих функций, изучен зарубежный опыт организации деятельности государственных институтов, определены методы и способы обеспечения эффективной деятельности государственных органов, проанализирована возможность их применения в Казахстане.

Оптимальный по составу госаппарат должен состоять из оптимального количества государственных органов, в том числе и контролирующих структур.

В этой связи будет проведена работа по упорядочению, систематизации и сокращению контрольных и надзорных функций государственных органов, включая «силовой» блок.

Реализация вышеуказанных мер будет способствовать развитию государственно-частного партнерства посредством передачи части не свойственных государству функций в современных условиях в негосударственный сектор, поддержанию «здоровой» конкуренции между государственным и частным секторами, а также формированию и развитию системы общественного контроля деятельности государственных органов с привлечением неправительственных организаций и независимых экспертов.

В целях максимального приближения государственных услуг непосредственно к населению и обеспечения широкого участия граждан в решении региональных вопросов будет проведен тщательный анализ реализации переданных местным органам власти функций. После полноценного освоения акимами переданных с центра полномочий и приобретения местными специалистами необходимого опыта в эффективной и качественной реализации новых функций в среднесрочной перспективе (начиная с 2008 года) будет продолжена работа по дальнейшему разграничению полномочий между уровнями государственного управления.

Также предполагается законодательное урегулирование деятельности органов местного самоуправления посредством закрепления их статуса, компетенции, ответственности, порядка взаимодействия с государственными органами. В этих целях в 2007 году будет разработан проект Закона «О местном самоуправлении».

Кроме того, в целях создания условий для формирования и развития системы местного самоуправления в 2006 году разработана Государственная программа поддержки развития местного самоуправления на 2007—2009 годы.

ГЛАВА XIII. Государственное регулирование рынка труда

13.1. Казахстанский рынок труда: особенности формирования, перспективы
13.2. Основные задачи государственного регулирования на рынке труда
13.3. Политика занятости и регулирования рынка труда
13.4. Инструменты государственного регулирования рынка труда

13.1. Казахстанский рынок труда: особенности формирования, перспективы

Реформирование казахстанской экономики показало, что наряду со свойственными промышленно-развитым странам противоречиями между задачей ускорения НТП и задачами сокращения безработицы и им подобными противоречиями существуют противоречия, свойственные именно Казахстану. Многие проблемы, связанные с занятостью, приняли в Казахстане глубинный характер. К ним можно отнести увеличение скрытой безработицы, рост доли выпускников учебных заведений, пополняющих число безработных, расширение масштабов занятости в теневой экономике и др.

Произошедшие за 15 лет радикальные изменения в общественно-политической и экономической жизни страны, преобразовавшие социально-трудовую сферу, показывают, что переход от «полной» занятости времен социализма к рыночной экономической активности, присущей рынку, осуществился. Заметные изменения произошли в пропорции распределения занятых в пользу отраслей, в которых более быстрыми темпами растет деловая активность в связи с рыночными преобразованиями: торговли и общественного питания, материально-технического посредничества, страхования, финансов и др.

Развитие многообразных форм сопровождается институциональными преобразованиями в экономике, которые привели, в частности, на некоторых участках экономики к соединению трех, ранее искусственно разделенных факторов: труда, собственности и управления в сфере малого бизнеса. Реанимированный ремесленник отчасти потеснил промышленность. Многие, особенно крупные промышленные предприятия показали свою неконкурентоспособность, что и явилось главной причиной обострения целого комплекса проблем, которые не были разрешены в ходе приватизации и требуют дальнейшего реформирования производственных отношений.

Особенность сложившейся в настоящее время в казахстанской экономике ситуации состоит в том, что старые производственные структуры, оказавшиеся неспособными адаптироваться к изменившимся условиям, испытывают на себе наиболее сильное влияние кризиса, обуславливая глубину спада производства. Сокращение объемов производства в них пока не компенсируется его увеличением на новых или модернизированных предприятиях. Частный капитал продолжает накапливаться в сфере обращения и финансовом секторе, поскольку инвестирование в промышленность чревато большим риском и малыми выгодами. Особенно ощутимо влияние экономического кризиса на ситуацию в социально-трудовой сфере. Все это приводит к тому, что преобразования, происходящие в социально-трудовой сфере, имеют противоречивый характер. Поэтому при решении проблемы занятости важно учитывать специфические черты казахстанской модели рынка труда, к которым можно отнести, в частности, влияние высокой степени материализма и своеобразного коллективизма, сложившейся традиционно за годы строительства социализма и предполагаемый приоритет полной занятости по сравнению с требованиями экономической эффективности; неравномерность развития различных отраслей и секторов экономики; неодинаковые темпы движения к рынку в отдельных регионах, городах и сельской местности; неразвитое состояние рынка труда; увеличение числа безработных; в результате как сокращение объемов производства, так и деградация части производственных мощностей.

Существенные изменения в области занятости, вызванные прежде всего тем, что важнейшее «достижение» плановой экономики

— «сверхзанятость», гарантированная государством, себя исчерпала. Теперь занятость становится таким же динамичным показателем, как и другие свойственные рынку критерии. Появилась устойчивая резервная армия труда, которая отражает реальную картину в экономике: чередование избытка рабочей силы и ее нехватки. Причем динамика этих процессов имеет противоречивый характер.

Одним из новых явлений в сфере занятости является усиливающаяся иммиграция населения из стран «ближнего» зарубежья в Казахстан.

Мировая практика показала, что временный аспект оказывает существенное влияние на колебание спроса на рабочую силу и ее предложение. Это связано как с динамикой фаз промышленного цикла в краткосрочном периоде, так и с долговременными структурными сдвигами в экономике, предъявляющими новые требования к рабочей силе. Спрос на нее определяется, в основном, состоянием промышленного производства. Экономика Казахстана является исключением из общей закономерности. Спад промышленного производства ведет к падению спроса на рабочую силу. Причем высвобождение работников из производственной сферы включает те же четыре момента, которые свойственны развитым странам: спад производства — снижение спроса на рабочую силу, уменьшение числа занятых — увеличение безработицы.

Однако то обстоятельство, что рыночная экономика в Казахстане развивается, накладывает свой отпечаток на стиль и формы проявления общей закономерности. Речь идет, прежде всего, об относительно медленном росте безработицы при сокращении объемов производства. Но если высвобождение рабочей силы происходит медленнее, чем сокращение производства, то падение спроса на рабочую силу было вполне ощутимо.

Уменьшение числа занятых в регистрируемой сфере общественного производства сопровождается увеличением занятых вне его. Это обстоятельство косвенно свидетельствует о том, что источники жизнеобеспечения, расположенные вне легального производства, приобретают все большее значение: происходит разрушение официального рынка труда, все большее число работников вынуждено трудиться не по основной профессии, в теневой экономике, на черном рынке. Ликвидация монополизма государственных пред-

приятий на рынке труда также создает новую ситуацию, частично это повышает гибкость и эффективность использования рабочей силы, а частично социально-трудовые отношения принимают криминальный характер.

Официально признанная в начале 90-х годов безработица стала реальностью в нынешнем Казахстане. Ее рост может усилиться в связи с новыми процессами высвобождения «излишней» рабочей силы из производственной сферы, используемой там формально и неэффективно. Эти работники имеют наибольшие шансы попасть под увольнение по экономическим причинам.

Мировая практика показывает, что спад производства сопровождается адекватными ему размерами высвобождающейся рабочей силы. В Казахстане, как уже отмечалось выше, занятость и безработица менее эластичны по отношению к спаду производства. Отсюда следует, что если факт наблюдаемой в Казахстане эластичности занятости по спаду производства выступает как сугубо рыночное явление, то ее размеры назвать рыночными нельзя.

Сокращение объемов производства, чем занятости, связано, с одной стороны с тем, что государство сдерживало массовые увольнения граждан во избежание роста социальной напряженности. С другой стороны, ряд законов, принятие которых привело бы к резкому повышению безработицы (например, закон о банкротстве), так и остался на бумаге. Результатом этих мер явилась получившая широкое распространение неполная занятость.

Широкое использование неполной занятости в экономике Казахстана вызвано двумя объективными причинами: нехваткой финансовых средств на предприятиях, которые дали бы возможность осуществить дорогостоящее высвобождение рабочей силы. По этой причине работники отправляются в вынужденные отпуска без сохранения заработной платы. Многие из них, лишившись источников существования, увольняются по собственному желанию.

Складывающийся в настоящее время казахстанский рынок имеет специфические черты, которые делают его отличным от рыночной экономики, свойственной промышленно развитым странам. Их опыт показывает, в частности, что люди с высшим образованием имеют самый высокий уровень доходов, и это оправдано. В Казахстане же самый высокий уровень доходов имеют следующие группы

населения: занятые в теневой экономике; работающие в банковской сфере и торговле; номенклатурные работники, имеющие возможность использовать государственную собственность в собственных интересах.

В экономике Казахстана из множества нерешенных проблем необходимо выделить те, которые в настоящий момент являются наиболее актуальными. Среди них особое место занимает социальная переориентация всей экономической политики. Какие бы действия не предпринимались правительством для роста экономической эффективности производства, они должны соответствовать критерию повышения жизненного уровня населения. Необходимо создать надежные механизмы защиты доходов от обесценивания.

Долгосрочные прогнозы и концепции развития трудовой сферы еще нуждаются в разработке. Но предварительно можно предположить, что в послекризисной перспективе большинство отклонений казахстанской ситуации от положения в развитых странах должно быть постепенно сглажено. Восстановятся тенденции роста занятости в прогрессивных отраслях экономики. Продолжится рост занятости в сфере услуг. Сократится занятость в добывающей промышленности, сельском хозяйстве. Соотношение уровней заработной платы изменится в пользу прогрессивных отраслей. Безработица сохранится примерно на нынешнем уровне, однако характер ее изменится: станет меньше безработных специалистов, больше незанятых малоквалифицированных рабочих. В случае проведения активной политики занятости (и повышения самостоятельной активности людей на рынке труда) можно ожидать повышения эффективности систем переподготовки и трудоустройства безработных и сокращения средних сроков пребывания людей в статусе безработного. Безработица будет носить в основном структурно-технологический и фрикционный характер, увеличиваясь во время циклических спадов производства.

В более отдаленной перспективе следует ожидать новых перемен в отраслевой структуре занятости, обусловленной технологическими сдвигами. Увеличится занятость в «экологических» отраслях, информационных технологиях. Возрастет доля «домашних» рабочих мест, основанных на компьютерных технологиях и соответствующих средствах связи. Будет сокращаться продолжительность

рабочей недели и величина рабочего времени среднего занятого гражданина Казахстана. Изменится структура подготовки кадров специалистов. Увеличится подготовка специалистов в области технических наук, экономики и управления, социологии и социальной работы, психологии и ряде других мест. Возрастет общий уровень образования населения, в том числе доли лиц с высшим образованием, ученой степенью. Средняя продолжительность обучения одного казахстанца трудоспособного возраста приблизится к показателям наиболее развитых стран. Приведенный выше прогноз на долгосрочную перспективу не является экстраполяцией наблюдаемых сейчас процессов — в этом случае он был бы гораздо более пессимистическим. Это, скорее, нормативный прогноз, перечень целей, к достижению которых следует стремиться. Для достижения указанных целей необходимо вывести экономику из состояния депрессии и перейти к политике осмысленного государственного регулирования трудовой сферы.

13.2. Основные задачи государственного регулирования на рынке труда

Можно выделить следующие основные задачи, стоящие перед государством на рынке труда: во-первых, достижение такого соотношения между спросом и предложением труда, а также его активной и резервной частями, при котором, с одной стороны, обеспечивается необходимый уровень жизни основной массы населения, а с другой — сохраняются эффективные стимулы к труду. Во-вторых, формирование оптимальной профессионально-отраслевой, квалифицированно-образовательной и географической мобильности трудовых ресурсов, что создает предпосылки для повышения эффективности всей рыночной экономики. В-третьих, необходимость интеграции Казахстана в международную систему разделения труда, что предполагает активную международную конкуренцию в сфере производства, науки и техники, организации управления.

Государство на рынке труда должно осуществлять систему мер целенаправленного воздействия на количественные и качественные аспекты развития и потребления работников, достижение большего соответствия их профессиональной подготовки современному уровню производства. Кроме того, в настоящее время появились

новые противоречия, такие как противоречия между достигнутым уровнем образования и квалификации основной массы работников и невозможностью их применения в условиях экономического спада, изменение статуса от «полностью и всегда занятого» до «возможно безработного», рост конкуренции между отдельными группами трудоспособных по полу и возрасту, положению в иерархической системе казахстанского общества.

Процесс регулирования рынка труда государством предполагает осознанные и планомерные действия, минимизирующие отрицательные моменты рыночного механизма. Это обусловлено тем, что в Казахстане в системе отношений между работодателями и работниками постоянно присутствует государство, которое, в свою очередь, также является крупным работодателем. В частности, в государственном секторе занята существенная часть трудоспособного населения, государство регулирует условия найма и увольнения работников в негосударственном секторе, кроме того, между государством и населением существуют отношения по поводу трудоустройства, обучения, перемещения, социального обеспечения. Воздействие на воспроизводство и использование трудовых ресурсов происходит через особые учреждения (министерства и ведомства), которые наделены исполнительной властью функциями регулирования и правом контроля и, кроме того, распоряжаются определенными финансовыми и материальными ресурсами.

Можно выделить два основных направления деятельности государства на рынке труда, а именно: социальное и экономическое. К первому относятся меры, регулирующие количественные соотношения между спросом и предложением труда, содержание роста безработицы, направленные на изучение конъюнктуры на рынке труда, а также трудоустройство отдельных категорий работников. Ко второму — комплекс мер воздействия на качество трудовых ресурсов, их пропорции, повышение квалификации и производительное потребление. При этом следует подчеркнуть динамизм государственного регулирования рынка труда, когда каждому этапу развития российского общества или экономического цикла соответствует специфическая экономическая политика.

Государственное регулирование рынка труда должно развиваться как экстенсивно, так и интенсивно. Под экстенсивными методами

подразумеваются занятость в государственном секторе экономики и влияние на занятость на негосударственных предприятиях путем предоставления государственного заказа. Интенсивное развитие предполагает рост влияния государства непосредственно на рынок труда, а также воспроизводства трудовых ресурсов, условия найма и производственную мобильность. При этом непосредственная государственная политика на рынке труда должна быть составляющим элементом общеэкономической политики государства, направленной на ускорение роста экономии, ее структурной перестройки, стимулирование инвестиционного и потребительского спроса и т.д.

В общей системе государственного регулирования рынка можно выделить два основных типа воздействия: прямое и косвенное. Прямое воздействие носит регулирующий и корректирующий характер и заключается в организации общественных работ, стимулировании создания новых рабочих мест в негосударственном секторе, развитии системы производственного обучения и переподготовки, стимулировании или, наоборот, сдерживании развития производства в тех или иных регионах, регламентации продолжительности рабочего дня, недели, месяца, международной миграции трудовых ресурсов, организации сезонных работ.

Косвенно воздействуют на рынок труда, изменяя условия хозяйствования в сторону стимулирования или торможения экономических процессов, налоговая и кредитно-денежная политики, госзакупки, политика в области амортизации основных фондов, стимулирование опытно-конструкторских разработок, бюджетное субсидирование ряда отраслей. Если прямое воздействие оказывает влияние, в основном, на предложение труда, то косвенное — на спрос.

13.3. Политика занятости и регулирования рынка труда

Проводимые в Казахстане преобразования направлены на формирование социально ориентированной рыночной экономики. Одним из важнейших факторов, обеспечивающих достижение этой цели является эффективное использование трудового потенциала страны. Для этого требуется формирование цивилизованного рынка труда (что предполагает его государственное регулирование), системы социальных гарантий занятости и развитого сектора социальных услуг, позволяющего подготовить человека к трудовой

деятельности. Пока, к сожалению, приходится констатировать преобладание негативных тенденций в динамике количественных и качественных показателей трудового потенциала.

До последнего времени под давлением объективных и субъективных обстоятельств проблемы использования трудового потенциала сводились к сохранению занятости, ограничению масштабов безработицы и организации помощи безработным. Решение задач структурной перестройки, высвобождения внутрипроизводственных резервов рабочей силы, повышения производительности труда и в целом более эффективного использования трудового потенциала общества практически было отодвинуто на задний план.

Согласно казахстанскому закону о занятости, государственная политика занятости заключается в содействии полной, продуктивной и свободно избранной занятости путем обеспечения профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки высвобождающихся граждан, сдерживания массовой долгосрочной (хронической) безработицы, повышения эффективности государственной службы занятости и реализации других мер, направленных на обеспечение социальной защиты граждан на рынке труда.

Формой реализации государственной политики занятости на всех уровнях управления являются республиканские, областные и местные (городские, районные) программы.

В современных условиях исходным постулатом стратегии занятости в казахстанском обществе должно стать сохранение и до известных пределов повышение уровня занятости населения, одновременно не блокируя высвобождение лишней рабочей силы с предприятий. Речь идет как о излишках, которые существуют давно и имеют хронический характер, так и о тех, что могут появиться в ходе модернизации производства и структурных изменений. Придется справляться с очень сложной ситуацией, поскольку в последние годы, несмотря на безработицу, внутрипроизводственные излишки рабочей силы во многих случаях скорее увеличились, чем уменьшились. Надо сохранять имеющиеся и создавать новые рабочие места, придерживаясь, прежде всего, принципов экономической целесообразности, учитывать, что возможности государственных инвестиций еще значительное время будут весьма ограниченными. Поэтому следует искать формы активного влияния на акционерные

и частные предприятия в целях стимулирования создания рабочих мест.

Особого внимания заслуживает изучение зависимости проблем занятости, с одной стороны, от динамики платежеспособного спроса предприятий и населения, с другой — способности производства адекватно реагировать на этот спрос. Конечно, платежеспособный спрос может расширяться лишь постепенно: в зависимости от увеличения доходов населения, то есть по мере преодолевания кризисной ситуаций в экономике. Но определенные финансовые ресурсы, достаточные для того, чтобы дать первые импульсы к экономическому росту, в Казахстане имеются уже сейчас. Это ресурсы банков и некоторых экспортно-ориентированных отраслей, сбережения населения, а также средства, сконцентрированные в теневой экономике. Назрела необходимость проведения ряда мер для переключения этих ресурсов на чисто финансовые сферы (или состояние консервации) в сферу реальной экономики. Надо найти способы, чтобы на определенных условиях возвратить капиталы, ушедшие за границу, легализовать в общественно-приемлемой форме средства теневой экономики, вовлечь их в народнохозяйственный оборот. Тогда (еще до начала динамического экономического роста) можно будет рассчитывать на увеличение спроса как естественного и необходимого условия развития производства. С точки зрения макроэкономических пропорций такой вариант развития не вызывает сомнений.

Предстоит глубокое реформирование на уровне предприятий, охватывающее всех занятых на них работников. Речь идет о том, чтобы трудовые коллективы и отдельные работники существенно повысили качество своего труда, что в итоге приведет к сокращению численности занятых.

Конечно, подобные трансформации могут происходить безболезненно лишь при условии сложившегося цивилизованного рынка труда и свободного движения рабочей силы. Основы такого рынка уже заложены: ликвидирована монополия государства на использование рабочей силы, расширены правовые возможности ее мобильности, возникли гибкие формы организации и оплаты труда, усилилась ее дифференциация. Тем не менее, очевидна неразвитость существующего рынка труда. Это можно объяснить общим экономическим спадом и слабостью конкуренции, ограниченностью фи-

нансовых ресурсов предприятий, отсутствием достаточных условий для трудовой территориальной миграции и т.д. Зачастую работник лишен возможности трудиться в полную силу, не может предъявить и добиться реализации справедливых требований по поводу создания нормальных условий труда и его достойной оплаты.

Современный рынок труда — это сфера не столько противостояния предпринимателей и работников, сколько компромиссов и договоренностей сторон: продавцов и покупателей рабочей силы при посреднической роли государства.

В республиканской программе содействия занятости населения РК на 2005—2009 годы предусмотрена необходимость обеспечения в ближайшей перспективе взвешенности в политике занятости с тем, чтобы, с одной стороны, не допустить массовой безработицы, а с другой,— не препятствовать высвобождению излишней рабочей силы в связи со структурной перестройкой экономики.

Политика на рынке труда в ближайшем периоде будет направлена на:

• обеспечение прогрессивных сдвигов в отраслевой структуре занятости населения;

• переориентацию экономически активного населения на новые формы трудовых отношений;

• достижение сбалансированности предложения рабочей силы и числа рабочих мест;

• предупреждения массовой безработицы на местных рынках труда;

• создание новых и повышение эффективности существующих рабочих мест:

• развитие кадрового потенциала путем совершенствования системы обучения, переобучения, переподготовки и повышения квалификации кадров:

• рост мобильности трудовых ресурсов.

К ключевым интегрированным направлениям действий Правительства РК по решению проблем занятости относится:

• преодоление дефицита рабочих мест посредством проведения сбалансированной инвестиционной и налоговой политики, стимулирующей более полное использование имеющихся рабочих мест, развитие малых предприятий, направление капитальных вложений

как в перспективные развивающиеся отрасли традиционной занятости;

• экономическое стимулирование развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса, индивидуальной предпринимательской деятельности, прежде всего, в регионах с напряженной ситуацией на рынке труда;

• оптимизация масштабов занятости в негосударственном секторе экономики, обеспечение государственного контроля за соблюдением трудового законодательства в этой сфере;

• разработка специальной программы по стабилизации занятости в регионах с напряженной ситуацией на рынке труда;

• развитие гибких форм занятости;

• последовательная стабилизация уровня жизни, усиление адресной социальной поддержки населения, направленной в том числе на снижение потребности в работе, которая имеется у отдельных социальных групп населения;

• дальнейшее развитие системы непрерывного образования как наиболее прогрессивного средства формирования высокого качества рабочей силы;

• улучшение качества рабочей среды, включая вопросы условий труда, зарплаты и использования рабочего времени;

• сокращение кадрового потенциала высококвалифицированных работников, эффективное использование рабочих мест;

• проведение взвешенной миграционной политики, направленной на позитивное территориальное перемещение населения, обустройство мигрантов, защиту казахстанского рынка труда;

• развитие и повышение эффективности программных услуг, реализуемых через государственную службу занятости населения и направленных на предотвращение безработицы и возвращение лиц, не имеющих работу, к активному труду.

Кроме того, республиканскими и областными органами власти развернута большая работа по созданию действенного механизма государственной поддержки по созданию новых рабочих мест.

Целью программы является проведение активной политики занятости посредством изменения структуры занятости населения РК на основе формирования эффективной структуры рабочих мест и сохранения кадрового потенциала в регионах и перспективных

отраслях казахстанской экономики. Реализацию программы предусматривается осуществить в два этапа в период 2000—2004 и 2005—2009 годов.

Первый этап реализации программы в 2000—2004 годах был сориентирован на создание организационно-правовых условий для проведения политики создания и сохранения рабочих мест. Второй этап (2005—2009 годы) — на конкретные мероприятия, связанные с разработкой отраслевых программ создания рабочих мест.

В результате проведенных расчетов будет получена предварительная оценка общей потребности в рабочих местах на последующие.

Одним из интереснейших теоретических и практических вопросов является разработка нового инструмента реализации программ — генеральной схемы создания рабочих мест.

В состав разработчиков генеральной схемы должны входить соответствующие республиканские органы исполнительной власти (Министерство труда и социальной защиты, Министерство экономики и бюджетного планирования, агентства по статистике, Министерство образования и науки и другие заинтересованные министерства и ведомства) и органы исполнительной власти РК.

Генеральная схема создания рабочих мест разработана как на республиканском, так и на областных уровнях.

В понятийном аппарате генеральной схемы должны использоваться понятие физического и экономического рабочего места.

Под физическим рабочим местом (ФРМ) понимается, как правило, определенная зона, предназначенная для производства работ или услуг и оснащенная в этих целях соответствующим набором орудий труда.

Однако, для нормального функционирования рабочего места недостаточно иметь только ФРМ, необходимо также наличие ряда экономических условий — в первую очередь, обладание оборотными средствами, которые способствуют ФРМ предметами труда, энергией, информацией, зарплатой и т.д. Кроме того, воспроизводство ФРМ возможно только при наличии платежеспособного спроса на продукцию или услуги, производимые при помощи ФРМ.

Наличие этих важнейших условий и обеспечивают существование экономического рабочего места, возможность продуктивной (об-

щественно полезной и оплачиваемой) занятости населения. Именно экономическое рабочее место (ЭРМ) является категорией, которой главным образом оперирует политика занятости, а потребность экономики в рабочей силе определяется числом экономических рабочих мест. Население тоже предъявляет спрос на экономические рабочие места, то есть на рабочие места, которые обеспечивают гражданину необходимый уровень дохода.

ЭРМ — это занятость работника на ФРМ, которая обеспечивает ему уровень дохода (зарплаты) не ниже соответствующего (данному региону) прожиточного минимума при соблюдении установленных законодательством норм продолжительности рабочего дня (рабочей недели).

Таким образом, в рамках генеральной схемы создания рабочих мест рассматриваются прежде всего экономические рабочие места.

В контексте всего вышеизложенного предлагается такая трактовка генеральной схемы: генеральная схема создания рабочих мест — (матрица) количественных и качественных показателей (индикаторов), характеризующих общие потребности населения в рабочих местах в определенный период времени, структуру имеющихся рабочих мест в народном хозяйстве, а также необходимое количество дополнительных рабочих мест для удовлетворения потребности населения в продуктивной занятости.

Генеральная схема является инструментом государственной политики занятости и призвана обеспечить координацию усилий государственных органов в вопросах создания рабочих мест как в количественных, так и качественных аспектах.

Государственная политика занятости неразрывно связана с регулированием рынка труда.

Задачи регулирования рынка труда находят определенное отражение в среднесрочной программе Правительства РК на 2005—2009 годы. Однако ситуация на рынке труда пока далека от стабилизации: система рабочих мест деградирует в количественных и качественных отношениях, фактическая безработица не сокращается, возможности службы занятости по выплате пособий и выполнению других возложенных на них задач ограничены по сравнению с первой половиной 90-х годов. Поэтому вопрос об активизации регулирования рынка труда и изменении некоторых сложившихся пред-

ставлений о том, кто и каким образом должен осуществлять такое регулирование, состоит достаточно остро.

Стабилизация на рынке труда требует изменения подхода к регулированию занятости в общегосударственном масштабе. Данная задача должна быть включена в состав наивысших приоритетов хозяйственной политики, наравне с финансовой стабилизацией и стабилизацией уровня производства. Для этого, в первую очередь, необходимо введение целевых показателей уровня занятости (безработицы) и числа создаваемых рабочих мест в официальные прогнозы, бюджетные проектировки и программы действия Правительства РК наравне с присутствующими в настоящие время в указанных документах показателями уровней инфляции, производства ВВП и другими, которые рассматриваются как приоритетные. Казалось бы, и сейчас в большинстве официальных программ и прогнозов в том или ином виде формально (часто на уровне приложений) присутствуют показатели занятости. Но речь идет о другом: при утверждении общеэкономических программ, бюджета на очередной финансовый год и других первоочередных государственных экономических документов государство должно рассматривать, исходя из нескольких «ключевых показателей», в число которых должна входить, наряду с показателями динамики ВВП и инфляции, динамика уровня безработицы.

Итак, одним из основных вопросов регулирования рынка труда в Казахстане — придание этой проблеме статуса одной из общенациональных политических задач.

Кроме того, формирование общегосударственной системы регулирования рынка труда, главными субъектами которой были бы в целом Правительство Республики Казахстан, Министерство экономики и бюджетного планирования, Министерство финансов, Министерства труда и социальной защиты, национальный банк РК и другие высшие хозяйственные структуры; освобождение Министерства труда и социальной защиты от обязанностей поддержания и создания рабочих мест и других непрофильных функций с концентрацией усилий данного ведомства в части регулирования сферы труда на работе с зарегистрированными незанятыми и безработными, вопросах соблюдения законодательства о труде и занятости, проблемах трудовых отношений, оплаты, условий и охраны труда.

Государственное регулирование рынка труда целесообразно рассматривать как многоуровневый процесс. В обобщенном виде иерархию процесса можно представить в виде трех уровней: макроуровня, регионального уровня и микроуровня. На макроуровне высшие органы законодательной и исполнительной власти призваны решать следующие основные задачи:

1. Согласование финансово-кредитной, структурной, инвестиционной, внешнеэкономической политик с системой целей регулирования рынка труда. К этой задаче относятся вопросы принятия решений о государственных заказах и закупках продукции, в первую очередь, инфраструктурного, экологического и социального назначения, о государственных инвестиционных программах, дотациях, субвенциях, кредитах и налоговых льготах, направленных на поддержание и развитие производства в приоритетных отраслях. Особая задача — регулирование внешнеэкономических связей в интересах занятости.

2. Согласование социальной, демографической, миграционной политик с целями и приоритетами регулирования рынка труда. В число задач этого блока входят минимизация оттока квалифицированных кадров за рубеж, ограничение нежелательных форм иммиграции, содействие занятости зарегистрированных беженцев и вынужденных переселенцев, регулирование доходов, рассматриваемых в данном контексте как цена труда.

3. Политика трудоустройства и социальной поддержки незанятого населения. В число задач данного блока входят организационное развитие Министерства труда и социальной защиты, в том числе службы занятости и других структур. Основой данного блока является политика Министерства труда и социальной защиты (службы занятости) на рынке труда.

На региональном уровне государственное регулирование рынка труда в основном должно осуществляться в тех же направлениях. Субъектами регулирования в регионах являются соответственно органы законодательной и исполнительной власти. Перечень составных элементов регулирования рынка труда на уровне регионов уже, чем на общегосударственном уровне. Часть названных выше направлений регулирования осуществляется преимущественно республиканского уровня: таковы, в основном, демографическая по-

литика, многие аспекты внешнеэкономической политики регулируются также на республиканском уровне. В значительной степени на республиканском уровне регулируются основные направления финансово-кредитной политики. Тем не менее, регионы должны включать регулирование рынка труда в число основных приоритетов и в рамках своей компетенции (разграничения полномочий с республиканскими органами) и возможностей соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов регулировать доходы, трансфертные платежи и через уровень жизни — уровень предложения рабочей силы в регионе, регулировать демографическое качество населения (снижение заболеваемости, травматизма, пьянства и, конечном счете, смертности трудоспособного населения), регулировать миграционные процессы. На региональном уровне также в интересах рынка труда возможно осуществление программ жилищного, транспортного и производственного строительства, государственных закупок продукции предприятий всех форм собственности для нужд транспорта, связи, экологических, социальных и других, предоставление предприятиям дотаций, кредитов и налоговых льгот, направленных на поддержание и развитие производства в приоритетных отраслях. На региональном уровне во многих случаях более эффективны, чем на общегосударственном, меры поддержки фермерства, индивидуального, малого бизнеса.

Политика трудоустройства и социальной поддержки незанятого населения в регионах в целом имеет те же задачи, что и на республиканском уровне. Поскольку задачи данного блока в значительной степени выполняются региональными органами по труду за счет региональных фондов занятости, в составе которых находится порядка около 70 % от сумм обязательных страховых взносов работодателей, то роль регионов здесь шире, чем центральных органов власти. В число задач данного блока на региональном уровне входят развитие систем подготовки и переподготовки рабочей силы (в первую очередь ее незанятой части), совершенствование структуры, информационного обеспечения, обеспечения приспособленными помещениями и подготовленными кадрами центров занятости, повышение эффективности регистрации, трудоустройства, социальной поддержки безработных и поддержки на рынке труда беженцев и вынужденных переселенцев, граждан с ограниченной

трудоспособностью, длительно безработных, женщин, молодежи и подростков и ряда других групп. Вопросы организации общественных работ могут также решаться на региональном уровне.

На микроуровне регулирование рынка труда включает законодательное и иное нормативное регулирование, финансовое, налоговое стимулирование поведения на рынке труда предприятий, организаций, индивидуальных зарегистрированных и незарегистрированных предпринимателей и домохозяйств.

На предприятиях осуществляется управление персоналом, развитие систем отбора и внутрифирменных перемещений, подготовки и переподготовки кадров. От успешного решения предприятиями задач в сфере управления персоналом зависит как общая ситуация с занятостью в стране и регионе, так и рыночная конкурентоспособность самих предприятий. В конечном счете именно на предприятиях производится сохранение и создание новых рабочих мест, «деление» рабочих мест, перевод части работников в режим неполного рабочего времени и отпусков по инициативе администрации.

В домохозяйствах осуществляются основные функции воспроизводства рабочей силы, от уровня благосостояния семей зависит суммарное предложение труда в стране и регионе. Домохозяйства, традиционно являвшиеся в нашей стране в последние десятилетия потребительскими ячейками общества, теперь частично восстановили производственные функции. Фермерские и некоторые другие предпринимательские домохозяйства являются наряду с предприятиями субъектами воссоздания рабочих мест. Поддержка экономической активности домохозяйств так же входит в число приоритетов регулирования рынка труда.

Поддержание в период кризиса и особенно создание новых рабочих мест в послекризисной перспективе должно рассматриваться как генеральное направление регулирования рынка труда в стране. Но финансирование соответствующих программ должно в дальнейшем производиться не из фондов занятости, а из собственных средств предприятий, за счет кредитных ресурсов и при наличии возможности из государственных бюджетов всех уровней.

13.4. Инструменты государственного регулирования рынка труда

Можно указать на следующие основные инструменты государственного регулирования, так или иначе применяемого во многих странах с развитой рыночной экономикой. Во-первых, широкое распространение общего государственного планирования с применением целевых установок и ориентированных показателей. При этом общее государственное планирование охватывает такие важные показатели, как национальный доход, динамика цен, внешняя экономическая деятельность и т.д., и создает тем самым основу долгосрочной экономической политики. Все это способствует более динамичному и поступательному развитию рыночного хозяйства. Следует отметить, что современная система национальных счетов, на которую переходит Казахстан, основывается полностью на теоретических выводах неокейнсианцев.

Во-вторых, среднесрочное финансовое планирование, которое представляет собой механизм использования государственного бюджета в качестве основного инструмента всей системы государственного регулирования рыночных отношений. В-третьих, политика «согласования действий», сутью которой является достижение согласованности интересов работодателей, работников и государства. При этом происходит согласование размеров прибылей и заработной платы с учетом общих потребностей рыночной экономики той или иной страны. В-четвертых, активное применение такого инструмента как государственная кредитно-денежная политика.

Экономическая политика казахстанского правительства, направленная на уменьшение дефицита госбюджета путем сокращения государственных расходов, усиливает нестабильность положения многих граждан, работающих на предприятиях и организациях, деятельность которых долгое время была связана с государством как крупнейшим заказчиком и работодателем. В этой связи можно провести опыт США 30-х годов, концентрированным выражением экономической политики которых является призыв к американской нации президента Ф.Рузвельта: «Расходы во имя собственного спасения», с которым он обратился к Конгрессу в 1938 году.

Целенаправленное воздействие на организационный аспект функционирования рынка труда требует гораздо меньше бюджетных

средств, чем непосредственное поддержание спроса на труд или связанная с большими расходами подготовка трудовых ресурсов и обучение кадров.

Одним из важнейших направлений организационной деятельности государства выбрано создание служб трудоустройства, первые из которых появились в последней трети XIX века. Безработица и занятость, в первую очередь, зависят от состояния экономической конъюнктуры, определяющей инвестиционную активность и загрузку производственных мощностей.

В Казахстане государство выступало и будет выступать одним из основных работодателей. Хотя во многом отраслевая структура государственного сектора дублирует частный, она не заменяет, а дополняет деятельность частного капитала, выполняя те функции, которые общественно необходимы, но по тем или иным причинам не являются объектами приложения частного капитала. Занятость в государственном секторе не служит гарантией от безработицы.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что конечной целью рынка труда является: во-первых, удовлетворение профессионально-экономических интересов экономически активного населения, включая социальную защиту и обеспечение народного хозяйства нужными ему кадрами; во-вторых, достижение максимально полной и минимально прерывной занятости с учетом потребности в частичной рабочей неделе, скользящем графике рабочего дня и т.п.

Так как рынок труда еще только формируется, его функционирование невозможно без государственного регулирования. Главные социально значимые цели регулирования рынка труда — это снижение уровня безработицы, поддержание оптимального соотношения между спросом и предложением рабочей силы (а значит, и косвенное установление ее цены). Для достижения всех этих целей требуется создание эффективно работающей инфраструктуры рынка труда. Ее основными элементами на государственном уровне является определение минимально необходимых норм и нормативов функционирования рынка труда, его общих границ. Государство обеспечивает унификацию системы социального и трудового законодательства, определяет объем прав работодателей и работников в сфере найма, возможность их участия в управлении производством, пределы компетенции местных органов управления рынком труда и т.д.

Помимо использования нормативов прямого действия государство осуществляет косвенное регулирование рынка труда через налоговую, кредитно-денежную, амортизационную политику, а также с помощью других мер общеэкономического характера, то есть можно говорить о решающей роли государства в формировании рынка труда.

ГЛАВА XIV. Государственное регулирование регионального развития

14.1. Концепция региональной политики
14.2. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития
14.3. Программные методы регулирования территориального развития

14.1. Концепция региональной политики

Обретение Казахстаном суверенитета и своей государственности произошло на фоне тяжелого экономического кризиса, в котором оказалась наша страна в начале 1990-х годов. Казахстан выбрал новый путь своего развития: началось построение современного правового демократического государства. Но так как наша страна не имеет такого исторического опыта, то все началось практически с нуля, с постепенной ломкой изжившей себя советской системы, с введением практически новых для страны различных демократических формаций и институтов.

Одним из таких очень важных нововведений стали принципы унитарности государства. Только после распада СССР новые экономико-политические отношения стали основой государственного устройства молодого казахстанского государства.

Прошедшие 16 лет показали, что это политическое устройство — единственно возможная на данном этапе истории форма существования такого огромного и многонационального государства как Казахстан. Но единство и будущее процветание страны могут быть обеспечены только такой формой отношений между центром и субъектами республики, которая учитывает как интересы отдельных регионов, так и всего государства в целом. Именно это и призвана обеспечить региональная политика, которая в современном Казахстане приобрела чрезвычайно важное значение, стала ведущей в развитии нашего государства.

На парламентском и правительственном уровнях постоянно ставятся и обсуждаются вопросы о государственной стратегии регионального развития РК, о единстве национальной и региональной политик как условии территориальной целостности страны.

Главная задача государственной стратегии и региональной политики — в сохранении страны как единого государства. То есть региональная политика — это правовая, экономическая, социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия государственных органов и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов.

Современная региональная политика в Казахстане проводится на различных уровнях: государственная стратегия регионального развития, политика регионов (областей), локальная политика местного самоуправления.

Государственная стратегия вырабатывается на государственном уровне и не может быть обобщением политики регионов. Она ориентирована на приоритет общенациональных интересов. Сущность государственной стратегии регионального развития заключается в деятельности, направленной на согласование интересов государства, регионов, местного самоуправления, различных субъектов собственности, национально-территориальных общностей и всех граждан Казахстана.

Цели стратегии: сохранение целостности государства, единство экономического, социального, конституционно-правового пространства, обеспечение равенства граждан и народов Казахстана независимо от места их проживания, ликвидация фактического социально-экономического неравенства субъектов, обеспечение геостратегических и геополитических интересов Казахстана в сфере регионального развития, обоснование и разработка принципов рационального природопользования и сохранения среды обитания человека во всех регионах, эффективное использование в общегосударственных интересах многообразия вариантов региональной модернизации.

К традиционным задачам стратегии следует отнести сочетание поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории; развитие спе-

циализации хозяйств и регионов с одновременным укреплением единого экономического пространства РК, государственную поддержку регионов с наиболее сложными социально-экономическими и демографическими условиями, продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и южных областях Казахстана.

Среди новых задач — осуществление функций экономического, политического, правового характера, обеспечивающих конституционно зафиксированную самостоятельность регионов, становление региональных и общеказахстанских рынков; приведение социально-экономического развития регионов в соответствие с новыми геополитическими реальностями и их фактической ролью в достижении стратегических интересов государства; преодоление претензий отдельных регионов на роль субъектов международного права; обеспечение прав национальных меньшинств, коренных и многочисленных народов РК.

Говоря о механизмах реализации государственной стратегии регионального развития и региональной политики РК, следует выделить общегосударственные и другие программы, включая государственные программы помощи депрессивным регионам, развития приграничных районов, а также других зон республики. Основу этих программ должна составить государственная концепция социально-экономического развития и экологической безопасности названных регионов. Одним из обязательных инструментов государственной стратегии регионального развития и региональной политики РК является рациональное социально-экономическое районирование страны, которое может служить основой административно-территориального деления и инструментом региональной политики. Несоответствие административно-территориального деления объективным границам социально-экономических районов при несовершенстве внутригосударственных отношений ведет к экономическим, политическим, межнациональным коллизиям и региональным потрясениям.

Для улучшения взаимодействия государственных, региональных и местных органов власти необходимо укрепить нормативно-правовую базу; провести изменение бюджетно-налоговой системы путем разделения источников налоговых поступлений между рес-

публиканским и местным уровнями; корректировку статуса территорий, осуществляемую на основе рационального районирования страны как функции государства, призванной способствовать совершенствованию организации национальной экономики. Главная цель региональной политики в социальной области состоит в существенном улучшении качества и уровня жизни граждан Казахстана.

Региональная политика призвана способствовать развитию интеграции субъектов управления в едином экономическом пространстве при их хозяйственной самостоятельности, выравниванию их развития. Необходима поддержка недостаточно развитых регионов, использование фонда регионального развития, сочетания имущественных интересов областей и регионов.

В конечном итоге направление социально-экономической политики должно быть подчинено повышению благосостояния населения, которое возможно на основе устойчивого экономического развития страны при объединении усилий всех регионов.

14.2. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития

Государственное регулирование регионального развития — главное средство реализации региональной политики. Государство в лице органов государственной власти и ее субъектов, используя свои конструкционные полномочия, действуя в пределах законодательных норм и принимая законы, а также иные нормативные акты, обязано устанавливать степень территориальной децентрализации во всех сферах жизнедеятельности общества и вводить механизмы ее реализации в интересах целостности государства и самостоятельного развития регионов.

Эта абстрактная, на первый взгляд, формула на самом деле отражает истинный смысл и содержание государственного регулирования регионального развития. Центральные органы управления государством призваны не управлять регионами, а осуществлять регулирующее воздействие: определение общих условий их самостоятельной деятельности, согласование пропорции центрального и регионального соблюдения приоритетности общенационального интереса развития территорий. Основное содержание такого регу-

лирования составляет упорядочение территориальной организации отношений по поводу собственности, природных ресурсов и финансов, причем регулирование отношений по поводу каждого из них отличается и процедурно, и сущностно.

В структуре государственного регулирования развития можно выделить несколько качественно различных отношений. Во-первых, это общеполитическое регулирование, находящееся в русле государственной региональной и национальной политики. Оно определяет сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов государственной (центральной) власти, ее субъектов и административно-территориальных образований по всем аспектам развития регионов. Во-вторых,— общее экономико-правовое регулирование, осуществляемое через установление общегосударственных правил, процедур и конкретных норм республиканско-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов (в т.ч. налогов) как базового условия формирования собственных источников регионального развития и единых государственных источников для частичного межрегионального распределения. В-третьих,— государственная селективная (избирательная) поддержка регионального развития, реализуемая по каналам формульного распределения соответствующих статей республиканского бюджета между нуждающимися в такой поддержке регионами, а также посредством финансирования государственных программ, путем принятия нормативных актов о дополнительных мерах оказания государственной помощи тому или иному региону. В-четвертых,— косвенная государственная поддержка регионального развития, оказываемая в связи с государственной поддержкой отдельных отраслей и т.п.

Государственная финансовая поддержка регионов относится к числу наименее формализованных и наиболее гибких направлений государственной региональной политики. Именно здесь сталкиваются явные и скрытые интересы государства и регионов, тут наиболее заметны субъективизм, связанность политической конъюнктурой и региональное лоббирование принимаемых решений.

Государство делится с регионами не только путем прямых бюджетных инъекций через отраслевые или региональные финансовые каналы. Надо иметь в виду и государственные решения об уста-

новлении все более регионально ориентированных пропорций распределения налогов, о различных налоговых, тарифных, лицензионных льготах, о выделении средств на разовые акции финансовой поддержки отдельных регионов, о разработке и реализации региональных программ и т.д.

В этой связи целесообразно считать реальной государственной финансовой поддержкой регионов все виды передаваемых на региональный уровень бюджетных и внебюджетных средств, а также все происходящие на республиканском уровне перераспределения финансовых средств и установления льготных режимов хозяйствования в пользу отдельных территорий, по каким бы каналам они ни осуществлялись.

Сама постановка вопроса о региональной экологической политике, которая не только осуществляется, но и вырабатывается не «сверху» — из центра, а именно местными, региональными органами власти, о ее объективной необходимости все еще нова — она еще не овладела по-настоящему ни сознанием масс, ни сознанием политических сил и субъектов власти на всех уровнях.

По старой традиции все еще делаются попытки осуществлять экологическую политику на общеказахстанском уровне — из центра. Очевидно, необходимо сохранить такой подход для решения особо масштабных проблем — таких, которые по самому своему существу заслуживают названия государственных или даже межгосударственных (например, сохранение популяции редких животных, спасение Арала и Балхаша). В таких программах речь должна идти о государственной экологической политике, и соответствующие общегосударственные органы управления должны располагать необходимыми правами, полномочиями и ресурсами.

Попытки же региональных органов власти выработать на своем уровне экологическую политику характеризуются обычно сохранением многочисленных недостатков, сложившихся еще в предыдущие годы. Это, прежде всего, еще недостаточные правомочия региональных органов в решении экологических проблем — эти правомочия «центр» отдает все еще очень неохотно, да и собственно региональные проблемы в области финансирования, управления, деятельности природоохранных органов и т.д. В силу этого попытки региональных органов власти выработать на своем уровне

экологическую политику обычно характеризуются бессистемностью, чрезмерным почтением к ведомственным приоритетам и декларативностью «экологических» принципов.

Формирование обоснованной, согласованной с соседями, финансово-обеспеченной и встроенной в механизм управления региональной экологической политики — это процесс, который на территории РК будет происходить не только неравномерно, но и со всевозможными искривлениями и даже уродствами. В современных условиях для надлежащей постановки такой политики необходим учет социально-экономической, технико-технологической и экологической обстановки на местах, учет интересов местного населения, которое и должно стать одним из основных субъектов региональной экологической политики, а не ее пассивным объектом. Видимо, базой для формирования региональной экологической политики должно быть четкое понимание той экологической обстановки, которая объективно существует на данный момент в конкретном регионе, и инерционных тенденций ее развития. Прежде всего, требует анализа структура экономики региона — в ходе такого анализа выявляются и ранжируются основные причины неблагополучия в экологии региона, степень их распространенности, становятся более очевидными пути устранения или нейтрализации этих причин.

Однако, чтобы региональная экологическая политика была верно ориентированной, достаточно системной и последовательной, необходимо разработать концепцию, систему стратегических целей, задач, принципов и механизмов природопользования в регионе.

14.3. Программные методы регулирования территориального развития

Предлагая ту или иную региональную проблему в качестве объекта целевой программы, следует четко охарактеризовать ее предвидимый результат и честно назвать его цену. Региональная проблематика в связи со своей социально-экономической направленностью имеет определенную специфику, учет которой приводит к целесообразности раздельно осуществлять оценку эффективности и оценку результативности программ. Речь идет о том, чтобы выяв-

лять, с одной стороны, меру оправданности затрат, а с другой,— то, насколько реализация программных мероприятий будет обеспечивать достижение ожидаемых результатов. Под эффективностью, в свою очередь, логично понимать экономическую выгодность, эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот), экономию затрат в программном варианте по сравнению с периодом, когда подобная программа не применялась.

Используемые методы государственного регулирования территориального развития и селективной поддержки регионов исходят не из системного представления о критических региональных ситуациях, а исключительно из бюджетной обеспеченности отдельных областей, из их квалификации в качестве «нуждающихся» или «особо нуждающихся». Целевые же программы как механизм быстрого и эффективного решения острой региональной проблемы (а не как способ безвозвратного финансирования из республиканского бюджета), к сожалению, применяется очень редко. Поэтому было бы полезно составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных территорий. Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия и с приданием соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

При этом имеющиеся правообеспечивающие разработки республиканских программ как формы удовлетворения государственных нужд необходимо дополнить и переориентировать на решение приоритетных, преимущественно социальных и экологических задач территориального развития.

Главная задача региональной политики — сохранение страны как единого унитарного государства, что достигается разными путями (экономическими, социальными и политическими). Экономическая сторона региональной политики, в основном, сводится к необходимости государственного регулирования размещения инвестиций ради более полного использования ресурсов (рабочей силы, природных ресурсов, неосвоенных земель и т.п.). Социальная сторона региональной политики непосредственно выражается в таких принципах демократического общества, как социальная справедливость и равноправие граждан. С этой точки зрения, сба-

лансированное региональное развитие должно гарантировать, что качество жизни не зависит от региона, в котором людям довелось жить и работать. Таким образом, характерная для региональной политики «дискриминация» регионов с социальной точки зрения может быть оправдана необходимостью избежать дискриминации граждан по их местожительству (или, по крайней мере, сократить ее). Соответственно, региональная политика должна быть направлена на выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне безработицы, социальной инфраструктуре, транспортной сети, коммуникациях, состоянии окружающей среды и т.п.

Политическая сторона региональной политики отражает естественное для каждого государства желание обеспечить свою внешнюю безопасность и территориальную целостность. Последнее особенно важно для многонациональных государств, в которых напряженность в отношениях между регионами и между центром и регионами может привести к росту регионального сепаратизма.

Региональная политика — очень важная составляющая практически любой политики, как на республиканском, так и на местном уровнях. Хотя говорить о региональной политике только как о части какой-либо другой политики неверно. Региональная политика — самостоятельная и необходимая часть политической и правовой основы общества и всего государства.

Будущее Казахстана во многом определяется именно проводимой сейчас в нашей стране региональной политикой. Только при разумной, целостной и учитывающей интересы государства, регионов и населения региональной политике можно вообще говорить о будущем Казахстана как единой и процветающей стране.

Поэтому назрела необходимость проведения не только различных экономических и социально-экономических реформ в нашей стране, но также и единой комплексной «региональной» реформы. В перспективе эта реформа должна быть направлена на сохранение единого как в социальном, экономическом, так и политическом аспектах государства: выравнивание уровней развития регионов, повышение уровня жизни населения, дальнейшее развитие региональной и общегосударственной экономики, превращение Казахстана в развитое правовое демократическое государство.

Как нам кажется, центр должен выступать не только как управляющий и перераспределяющий финансовые ресурсы орган республики, но скорее как координирующий отношения между регионами и являющийся гарантом сохранения единого экономико-социально-политико-правового пространства. Регионы же не должны ограничиваться только своими сугубо региональными проблемами, но должны играть активную роль в политической и экономической жизни всего государства, а роль Парламента как органа государственной власти должна быть повышена. Кроме того, равноправие субъектов закрепленной в Конституции РК должно стать реальностью, центр не должен бояться передать некоторые права и свои функции в ведение субъектов управления (например, вопросы владения, распоряжения и пользования материально-техническими ресурсами и землей).

Казахстан — особое государство. Нахождение ее на стыке Востока и Запада, а также огромная территория не позволяют применить в полной мере опыт других стран. Поэтому нужно искать не универсальную «формулу» выхода из кризиса, а «формулу», учитывающую специфику Казахстана. Региональная политика должна во многом способствовать этому.

Региональная политика в предстоящие годы будет направлена на концентрацию экономической деятельности в развитых региональных центрах, способных стать «локомотивами» экономической и социальной модернизации, обеспечение рациональной территориальной организации экономического потенциала страны и расселения населения.

В 2006 году принята Стратегия территориального развития до 2015 года, определяющая стратегические направления территориального развития страны. Стратегия будет направлена на формирование конкурентоспособной специализации регионов, создание условий по концентрации производственных и трудовых ресурсов в экономически перспективных районах и становлению «полюсов роста», развитию инфраструктуры территорий во взаимоувязке со становлением кластеров.

Будут приняты меры по эффективному развитию городов Алматы и Астана как важнейших центров в евроазиатской системе товарных, финансовых, технологических и культурных обменов (бизнес-центры региона).

В целом, развитие этих городов будет ориентировано на становление их как центров региональной (центрально-азиатской) дистрибуции и создание в них высокоорганизованной урбанистической среды жизни.

Будут проработаны вопросы формирования в регионах социально-предпринимательских корпораций (СПК) для управления активами, инициирования новых проектов и привлечения дополнительных инвестиций в интересах развития региона. Главным направлением деятельности этих корпораций будет создание спроса в регионе на продукты деятельности малых предпринимателей.

Развитие социально-предпринимательских корпораций будет способствовать созданию крупных региональных центров, концентрирующих в себе экономическую активность не только своего, но и смежных регионов и способных выступить катализаторами формирования конкурентоспособных региональных кластеров.

В связи с расположенностью практически всех крупных городов в приграничных регионах будут приняты меры по их активному позиционированию в целях обеспечения их конкурентного (симметричного) развития с близлежащими городами сопредельных стран.

В предстоящие годы будет продолжена работа по дальнейшему обеспечению развития сельских территорий, решению проблем Приаралья, бывшего Семипалатинского полигона и других неблагополучных территорий.

В этих целях продолжится реализация Государственной программы развития сельских территорий на 2004—2010 годы, программ по решению проблем бывшего Семипалатинского полигона, развитию малых городов, города Семипалатинска. В 2007 году будет принята новая программа по решению проблем Приаралья.

Миграционная политика будет направлена на формирование оптимальной системы расселения и устройства территории страны за счет концентрации населения в экономически перспективных и благоприятных для жизнедеятельности территориях, с обеспечением рациональной заселенности страны.

Опорным каркасом системы расселения станут крупные городские агломерации и тяготеющие к ним сельские районы, формирующие зоны высокоорганизованной урбанистической среды жизни.

Перспективы сельского расселения будут определяться в первую очередь развитием существующих сел с высоким и средним потенциалом развития.

Будут приняты меры по обустройству приграничных территорий через сохранение и развитие экономического потенциала и обеспечивающей инфраструктуры приграничных населенных пунктов, повышение административной значимости крупных поселений приграничных районов.

Процесс расселения должен базироваться на принципах добровольности, максимальной информированности населения депрессивных регионов о социально-экономической ситуации в различных городах и населенных пунктах, рынке труда и жилья, и др.

Стимулирование концентрации населения в зонах и населенных пунктах с благоприятными условиями для проживания и хозяйственной деятельности будет осуществляться, в основном, экономическими методами.

С учетом темпов активизации мировых миграционных процессов, особенностей центрально-азиатской миграции и роста вытекающих проблем совершенствование государственного регулирования в сфере миграции является приоритетным направлением.

ГЛАВА XV. Регулирование внешнеэкономической деятельности

15.1. Механизм регулирования внешнеэкономической деятельности
15.2. Виды и формы общения с иностранным контрагентом
15.3. Суть и формы международных расчетов
15.4. Мировой рынок рабочей силы
15.5. Международные расчеты по документарному аккредитиву
15.6. Государственное регулирование внешнеторговых отношений

15.1. Механизм регулирования внешнеэкономической деятельности

Большое внимание управлению и регулированию внешнеэкономических связей уделяют: правительственные органы, государственный аппарат, негосударственные отечественные и международные организации.

Энергичному и быстрому воздействию на регулирование различных форм внешнеэкономической деятельности (ВЭД) способствуют законы РК, Указы Президента и Постановления правительства. Высшими органами, осуществляющими государственное регулирование ВЭД, являются Сенат и Мажилис Парламента РК, которые вправе принимать, изменять, отменять законы, регулирующие внешнюю торговлю, совместное предпринимательство и другие формы внешнеэкономического сотрудничества и взаимодействия.

Общее руководство внешнеэкономической деятельностью осуществляет Правительство на основе принятия нормативных актов управления по вопросам ВЭД, координации деятельности министерств и ведомств в сфере ВЭД, проведения переговоров и заключения межправительственных договоров.

На Министерство индустрии и торговли возложены такие регулирующие функции:

— выработка стратегии внешнеэкономической политики и обеспечение ее проведения всеми субъектами ВЭД на основе координации их действий в соответствии с международными договорами;

— разработка единой валютной, кредитной, ценовой политики;

— осуществление контроля за соблюдением всеми субъектами ВЭД законов и условий международных договоров;

— сотрудничество с различными международными и межправительственными комиссиями по вопросам развития и регулирования ВЭД;

— подготовка и заключение внешнеторговых договоров и соглашений с разными странами;

— координация и согласование внешнеэкономической деятельности с Министерством экономики и бюджетного планирования, Министерством финансов и другими министерствами и ведомствами;

— осуществление мер нетарифного регулирования ВЭД.

Важная роль в регулировании ВЭД принадлежит Национальному банку, который заключает межбанковские соглашения, представляет интересы государства в отношениях с национальными или центральными банками других государств, международными банками и другими финансово-кредитными учреждениями. К основным функциям Нацбанка относятся: проведение всех видов валютных операций, разработка сферы и системы обращения в стране иностранной валюты и ценных бумаг, издание нормативных актов, регулирование курса, выдача лицензий банкам на осуществление валютных операций.

Из негосударственных организаций наибольшее воздействие на развитие и осуществление ВЭД оказывают торгово-промышленные палаты. Торгово-промышленная палата является негосударственной некоммерческой общественной организацией, объединяющей предприятия и предпринимателей, она является юридическим лицом, она создается в целях содействия развитию экономики страны, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной и торговой инфраструктуры; всемирному развитию всех видов предпринимательства, торговых и научно-технических связей с зарубежными странами.

Торгово-промышленные палаты (ТПП) выполняют следующие задачи:

— оказание помощи предпринимателям и предприятиям;

— организация взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и с государством;

— содействие развитию системы образования и подготовки кадров для предпринимательской деятельности;

— оказание предпринимателям, их объединениям, союзам, ассоциациям информационных услуг;

— содействие развитию экспорта товаров и услуг, оказание технической помощи субъектам предпринимательской деятельности в проведении операций на внешнем рынке;

— принятие мер к недопущению и пересечению недобросовестной конкуренции, неделового партнерства;

— содействие регулированию споров, возникающих между предприятиями, предпринимателями;

— предоставление услуг для осуществления коммерческой деятельности иностранных фирм и организаций.

Активное воздействие на регулирование ВЭД, например, в России, оказывают созданные при ТПП Международный коммерческий арбитражный суд (МАКС), Третейский суд, Морская арбитражная комиссия, Ассоциация диспашеров. Международный коммерческий арбитражный суд рассматривает и выносит решения по спорам, возникающим при осуществлении внешней торговли, а также экономических, научных, технических отношений между фирмами, организациями разных стран. Морская арбитражная комиссия занята регулированием конфликтов, возникающих из отношений по фрахтованию судов, морскому страхованию, спасению получивших повреждение судов.

Ассоциация диспашеров определяет размеры общей аварии при кораблекрушениях или происшествиях на море.

За рубежом также производится регулирование ВЭД на государственном уровне, на уровне предприятий и, что особенно важно, большие успехи достигнуты и на межгосударственном уровне, в странах Европейского сообщества. Прежде всего, это относится к инвестиционной политике и таможенной деятельности. В этих странах выработан довольно жесткий подход к поставкам сырья и, наоборот, либеральный, стимулирующий подход к готовой продукции.

При осуществлении ВЭД необходимо учитывать внешнеэкономическую политику различных государств, под влиянием которой формируются основные направления, регулирующие отношения с другими странами.

В странах с развитой рыночной экономикой отсутствует государственная монополия на внешнюю торговлю, тем не менее, высшие государственные законодательные органы (парламенты, национальные собрания, конгрессы) определяют внешнеэкономическую политику стран, издают законы по регулированию торговли, ратифицируют государственные договоры.

Правительственные органы занимаются регулированием и реализацией ВЭД. В настоящее время в мире создано большое число международных организаций, осуществляющих регулирование разнообразных аспектов взаимодействия участников ВЭД из разных стран. При этом важно учесть, что большинство стран мира используют в своей практике основные правила, положения, различные нормативы и регламенты, выработанные этими международными организациями с целью развития международного экономического сотрудничества.

С целью регулирования ВЭД органы государственного управления издают акты правового регулирования взаимоотношений контрагентов, акционерные законодательства, таможенные кодексы, постановления, обязывающие импортеров и экспортеров на основе их исполнения соблюдать интересы государств, взаимодействующих на внешнем рынке.

Международные торговые договоры. Они определяют общие пути развития экономических отношений между государствами, устанавливают торгово-экономический, политический режим взаимодействия, предусматривают условия взаимных расчетов, сроки сотрудничества и т. д. В договорах могут быть зафиксированы долгосрочные соглашения — 5—10 лет и более — о торговле и других формах взаимодействия. А также практикуется заключение ежегодных протоколов о взаимных поставках товаров. Соглашения и протоколы, дополняя друг друга, способствуют развитию устойчивого взаимовыгодного сотрудничества.

Наилучшие условия для развития ВЭД обеспечиваются в тех случаях, когда страны предоставляют друг другу режим наибо-

лее благоприятствуемой нации. При этом режиме хозяйствующие субъекты договорившихся сторон используются таможенными, налоговыми и другими привилегиями в стране партнера.

Таможенные формальности. В их основе лежит таможенный кодекс, утверждаемый законодательным органом. Таможенный кодекс создается в соответствии с таможенной политикой государства. Он определяет общие задачи и функции таможенных органов, порядок разработки, утверждения и использования тарифов, условия освобождения от уплаты пошлин, санкции за нарушение таможенных правил, порядок рассмотрения жалоб. Таможенные формальности являются одним из самых эффективных методов регулирования ВЭД.

Контингентирование и лицензирование. Контингентирование экспорта и импорта — это количественные или стоимостные ограничения экспорта и импорта, вводимые на определенный срок по отдельным товарам и услугам, странам и группам стран.

Лицензирование — это система письменных разрешений, выдаваемых государственными органами на экспорт и импорт товаров. Лицензирование применяется на определенные периоды времени по отдельным товарам, включенным в перечень продукции общегосударственного назначения. Генеральные лицензии сроком до одного года получают специализированные внешнеэкономические организации в соответствии с государственными экспортно-импортными заданиями. Разовые лицензии выдаются по каждой отдельной сделке на срок, необходимый для ее реализации, но не более, чем на один год.

Контингентирование осуществляется установлением режима выдачи индивидуальных лицензий, при этом общий объем экспорта (импорта) по этим лицензиям не должен превышать объема установленной квоты. Используются следующие виды экспортных (импортных) квот (контингентов): глобальные, групповые, индивидуальные. По каждому виду товара устанавливается лишь один вид квоты.

Антидемпинговые процедуры. Они представляют собой судебные и административные разбирательства претензий, которые предъявляют национальные предприниматели против иностранных поставщиков, обвиняя их в продаже товаров по заниженным

ценам, которые могут нанести ущерб местным производителям аналогичной продукции. Органы власти, суды обязаны приостановить движение товара, обвиненного в демпинге, и разобраться по существу претензий.

Ценовые преференции. Их устанавливают в законодательном порядке некоторые страны путем определения минимальной разницы в ценах, по которым товары и услуги импортера должны быть ниже цен национальных производителей. Например, энергетические компании США имеют право размещать заказы на импортное оборудование только в том случае, если цены на него будут ниже цен американских производителей как минимум на 6 %.

Технические процедуры. Они устанавливаются в законодательном порядке государственными организациями и представляют собой комплекс мероприятий по проверке соответствия импортируемой продукции требованиям международных и национальных стандартов, отраслевых норм и технических предписаний.

Одним из видов технических барьеров является требование сертификации продукции, товаров, ввозимых в страну. Для чего их подвергают испытаниям в специализированных лабораториях на соответствие их свойств требованиям стандартов по техническим, санитарным, технологическим, традиционным показателям.

Данная процедура может серьезно осложнить сбыт ряда товаров, если заблаговременно не осуществить их сертификацию.

Импортные процедуры. Представляют собой правила проведения импортных операций при государственных закупках. Во многих странах в этих случаях покупатель должен провести международные торги с целью выяснения наиболее выгодного продавца. Иногда покупателю выдают лицензию только в том случае, если он выполнил требования по осуществлению встречных экспортных операций.

Оперативное регулирование ВЭД. Правительство, Министерство индустрии и торговли, таможенный комитет МФ могут приостановить операции участников ВЭД в случае постановки недоброкачественной продукции и товаров, невыполнения обязательных экспортных поставок при одновременном экспорте аналогичных товаров в других формах, экспорта по необоснованно низким ценам или импорта по завышенным ценам, сообщения ложной информа-

ции в рекламе, таможенной, валютно-финансовой и регистрационной документации. Приостановка внешнеэкономических операций применяется как к отечественным субъектам ВЭД, так и к зарубежным, допустившим нарушения законодательства.

Прямое финансирование экспортеров. Осуществляется в виде доплат фирмам и компаниям дотаций из бюджета для устранения разницы между себестоимостью продукции и экспортными ценами для получения прибылей. Чаще всего государство выделяет до 30 % средств, необходимых для проведения научных, исследовательских, конструкторских работ с целью исследования и внедрения новых товаров в экспортном производстве. Государственное финансирование направлено на поддержку не только крупных компаний в странах с рыночной экономикой, но также средних и малых фирм, способных в короткие сроки модернизировать и перестраивать экспортное производство в соответствии с требованиями мирового рынка.

Косвенное финансирование экспортеров. Производится через сеть частных банков, которым государство выдает специальные дотации на уменьшение кредитных ставок экспортерам. Косвенным финансированием следует считать возврат экспортерам пошлин, выплаченных при ввозе сырья, а также передачу экспортерам правительственных, в том числе и военных, заказов по стабильным и, как правило, высоким ценам.

Снижение налогов с экспортеров. Наиболее распространено прямое снижение налогов с фирм, компаний в зависимости от доли экспорта в их производстве. Часто применяется разрешение фирмам экспортерам осуществлять отчисления в резервные фонды развития экспортного производства с необлагаемой налогом части прибыли.

Кредитование экспортера. Кредитование может быть внутренним и внешним.

Внутреннее кредитование осуществляется через государственные банки предоставлением кредитов среднесрочных (до 5 лет) и долгосрочных (до 20—30 лет) на развитие экспортного производства в национальной и свободно конвертируемой валюте. При этом предоставление кредитов осуществляется на благоприятных условиях по стабильным ставкам.

Внешнее кредитование нацелено на выделение кредитов импортерам в форме финансовых и товарных кредитов поставщиков экспортной продукции. Государство производит субсидирование из бюджета как фирменных, так и банковских кредитов, которые являются целевыми, и следовательно, должны быть использованы иностранными получателями только для закупки товаров у фирмы или страны кредитора.

Страхование экспорта. Оно имеет два направления: внутреннее и внешнее.

Внутреннее страхование осуществляется государством, помогающим за счет бюджетных средств перекрывать часть рисков при крупных капиталовложениях в экспортное производство.

Осуществляя внешнее страхование, государство за счет бюджета берет на себя часть политических и коммерческих рисков по экспорту. К политическим рискам относятся войны, правительственные переговоры, резкие изменения политической обстановки, забастовки. Все эти факторы либо затрудняют, либо вообще срывают исполнение контрактов. К коммерческим рискам относятся колебания валютных курсов, банкротства, изменения в таможенной и налоговой системах. Благодаря страхованию экспортер возмещает почти все потери от рисков.

Страхование экспортных операций в странах с рыночной экономикой осуществляют государственные организации, а также фирмы и корпорации, получающие дотации из бюджета. Страховые государственные организации, как правило, обеспечивают 80—90 % суммы сделки по ставкам значительно более низким, чем частные страховые фирмы.

Дополнительно к административным и экономическим методам регулирования и управления ВЭД в странах с рыночной экономикой проводится организационная, статистическая, исследовательская и информационная работа. Осуществляется сбор статистических материалов, анализ состояния и оценка перспектив ВЭД, издаются справочники. С помощью посольств, торговых миссий и представительств государственные службы получают коммерческую информацию, находят иностранных контрагентов. Установлению взаимодействия между контрагентами способствуют международные симпозиумы, конференции, выставки и другие формы ознаком-

ления представителей деловых кругов разных стран с достижениями в экономике, науке, технике.

15.2. Виды и формы общения с иностранным контрагентом

Под процедурами заключения внешнеторговых сделок следует понимать коммерческую деятельность, направленную на отыскание контрагента, установление с ним контакта, подготовку и проведение переговоров о заключении сделки, ее оформление и передачу контрагенту для исполнения.

При выборе контрагента учитывается множество факторов: вид и предмет сделки, страна заключения и исполнения договора, возможности рынка, наличие конкурентов, конъюнктурные особенности рынка. В случае отыскания лучшего импортера из нескольких возможных необходимо решить вопросы выбора страны покупателя и наиболее выгодного контрагента в ней. И только решив эти вопросы, следует установить контакты с вероятными импортерами.

Весьма важными исходными условиями в выборе контрагента являются: учет наличия межправительственного торгового договора о взаимных поставках товаров; степень монополизации изучаемого рынка транснациональными корпорациями и крупными компаниями; сроки взаимодействия с фирмами и компаниями страны.

Важным видом деятельности в период выбора каналов сбыта и контрагентов является реализация планов коммерческой деятельности на внешних рынках, осуществляемых в крупных отечественных внешнеторговых организациях, а также и в зарубежных фирмах, компаниях, поставляющих экспортную продукцию.

На самом начальном этапе продавец должен направить коммерческое предложение (оферту) нескольким заинтересованным в его товаре иностранным импортерам. Можно отправить оферту только одному покупателю, но так поступают только по отношению к надежному многолетнему партнеру. И, как правило, такому клиенту обычно направляют проформу контракта, являющуюся результатом уже имеющихся предварительных договоренностей.

Коммерческие предложения о продаже товаров, услуг обычно излагаются в следующих формах: устно при личной встрече или по телефону, затем предложения подтверждаются записками, телексами, письмами; в деловых письмах, комплектах коммерческих и технических условий, в проектах контрактов.

Оферта излагается кратко, четко, ясно, без двусмысленных толкований и неясностей. Во внешней торговле применяются два вида оферты: твердая и свободная. Вид указывается в документах.

Импортер может дать ответ на оферту направлением импортного запроса или коммерческого письма с уточняющими вопросами, предлагая их включить в предыдущую редакцию оферты. Готовясь к будущим переговорам, импортер в запросах не должен указывать величину цены, а может только сослаться на метод определения цены с выдвижением идей о возможных скидках с прейскурантных цен. Наряду с запросами импортер может использовать такой способ установления контакта с экспортером как изучение условий заказа, поступившего от покупателя. Результатом изучения может стать или подтверждение его, или отклонение. Как правило, практикуется первоочередная выдача заказов постоянным контрагентам.

Возможно также использование прямых контактов между покупателем и продавцом в форме проведения переговоров и заключения контракта в случае острой необходимости покупателя в товаре экспортера, при реализации поставки с целью исполнения межправительственного договора или связи с уникальными возможностями экспортера в производстве редкого, необходимого стране покупателя оборудования.

Во внешнеторговой деятельности применяются разные способы заключения контрактов купли-продажи:

— подписание контракта всеми участвующими в нем контрагентами. Чаще всего контрагентов бывает два, но иногда участниками международной торговой сделки могут оказаться три стороны и более. Им необходимо подписать либо единый документ, либо несколько двусторонних контрактов со ссылкой в тексте каждого из них на взаимодействие с другим контрагентом;

— акцепт импортеров твердой оферты экспортера;

— акцепт экспортеров контроферты импортера;

— подтверждение экспортером заказа, сделанного импортером;

— обмен письмами в подтверждение достигнутой ранее личной договоренности между экспортерами и импортерами.

Наиболее кропотливым следует считать способ заключения контракта купли-продажи путем подписания его контрагентами после проведения переговоров, позволяющих уточнить все точки зрения,

устранить сомнения и противоречия на основе согласованного всеми сторонами окончательного варианта всех позиций контракта.

Искусство вести переговоры при заключении внешнеторгового контракта позволят добиться максимально возможного экономического результата.

Переговоры всегда нацелены на решение двух главных задач:

— любые переговоры должны привести к соглашению, если оно возможно;

— даже если и не удается улучшить отношения сторон в результате переговоров, то ни в коем случае нельзя допустить их ухудшения.

При подготовке к проведению переговоров необходимо квалифицированно разобраться в существе проблемы, подготовить необходимые объемы справочных материалов, иметь четко сформулированные доказательства, сгруппированные по проблемам, перечни вопросов.

Весьма желательно иметь информацию об особенностях индивидуальных качеств партнеров, сидящих на противоположной стороне стола; знать особенности их характера, личные наклонности, хобби.

До ведения переговоров необходимо подготовить узловые вопросы и наметить того, кто и в какое время их задаст.

Следующим важным ходом будет продумывание вопросов, которые может задать контрагент, и осмысление вариантов ответов на них.

Все документы, справки, материалы должны быть систематизированы и разложены в определенном порядке для того, чтобы в нужный момент они мгновенно оказались под рукой.

Переговоры по назначению бывают двух видов:

— направленные на выяснение, уточнение общих условий возможной сделки;

— предназначенные для уточнения, корректировки условий контракта с целью его подписания.

И в том и в другом случае перед их проведением надо распределить обязанности по работе на самих переговорах. Весьма важно назначить правильно секретаря; им должен быть грамотный, владеющий проблемами специалист, а не только секретарша — стеногра-

фистка, которая может не обратить внимание на малозаметные, на первый взгляд, детали, имеющие в будущем важное значение для контракта.

К общим правилам международных встреч при подписании договора относятся следующие:

— нельзя опаздывать на переговоры. Тем более, что они могут быть перенесены или вообще не состояться;

— при размещении за столом важно обеспечить достаточно мета и удобств для сумок и портфелей;

— всегда надо записывать фамилию контрагента, так как запомнить все трудно. Свою фамилию нужно произносить чаще (необязательно самому — это могут сделать и коллеги по переговорам), чтобы ее быстрее запомнил контрагент;

— для создания непринужденной атмосферы, выяснения общих интересов в предварительной беседе можно вести разговор на общие темы (где вы бывали, что видели, с кем встречались?);

— вести переговоры надо в доброжелательной манере, внимательно, не перебивая выслушивать собеседника;

— в случае возникновения трудных, непредвиденных вопросов, ошибочные ответы на которые могут загнать в тупик, необходимо сказать: я посоветуюсь; извините, не встречался; не знаком; обсудим завтра и т. д. С ответом спешить не в коем случае нельзя;

— мысли излагать надо кратко, четко. При длинных фразах более 14 слов собеседник забывает начало и помнит только конец предложения, если оно сказано без остановки;

— необходимо внимательно следить за своими высказываниями, как бы оценивая их со стороны, и за тем, что предлагает контрагент;

— весьма желательно знание языка, но переводчик должен быть обязательно. Иногда можно и не показывать вида, что язык известен;

— в переговорах необходимо соблюдать дисциплину и полное подчинение руководителю, так как именно на него возложена полная ответственность за результаты работы.

Наряду с общими правилами имеет смысл учесть и рекомендации психологов по ведению переговоров: необходимо отделять людей от проблем, поэтому надо направить усилия на опровержение

доводов прежде всего, а не контрагента; всегда на общую программу переговоров смотреть глазами партнера, тогда легче достигнуть взаимопонимания; быть коммуникабельным, уметь убеждать логикой, расчетами, фактами; уметь контролировать эмоции — свои и контрагента, что позволит вовремя избежать накала страстей.

Вполне возможен и нужен учет национальных особенностей контрагентов. Исходя из наблюдений практических работников внешнеторговых организаций, социологов, психологов за работой наших работников с контрагентами из разных стран и регионов мира.

Большое внимание в западных странах уделяется поведению в обществе, манерам, этикету.

При проведении переговоров, при продаже и закупке товаров у иностранных контрагентов следует использовать разные тактические приемы.

При заключении экспортных договоров можно использовать метод согласия, при котором надо так воздействовать на контрагента, чтобы его некоторые соглашения по пунктам или вопросам перерастали в согласие по контракту. Можно использовать альтернативный подход: варианты возможны для рассмотрения, а этот вариант — не предлагать и т.д. Используя и метод принятия предложений покупателя: необходимо дать согласие по ряду пунктов, а это, в свою очередь, с морально-психологической точки зрения как бы обязывает и его подписать контракт.

При заключении договоров по импорту желательно у контрагента создать ощущение конкуренции, наличия нескольких поставщиков. Иногда имеет смысл оперировать большими количественными показателями, что вызывает интерес поставщика и может подтолкнуть его к снижению цены. При закупке товаров желательно часть суммы оплатить наличными, так как если вся сумма в кредит, это очень дорого, учитывая, что требуется при этом оплата процентов за кредит. Крайне нежелательно в начале переговоров при закупке говорить о бартере, об этом следует говорить уже в процессе переговоров при рассмотрении условий платежа. Если же сказать о бартере в самом начале переговоров, то поставщик сразу же поднимет цену.

К общим рекомендациям при закупке и продаже товаров следует отнести идею о пропускании трудно разрешаемых или не разреша-

емых вопросов, а к ним можно вернуться уже после рассмотрения других вопросов, учитывая, что если наша сторона уступила половину проблемных вопросов, то и контрагент, как правило, поступит также.

Четкое, грамотное, деловое ведение переговоров на международных встречах по закупке и продаже товаров будет всегда способствовать успеху во внешнеторговой деятельности.

Окончательный вариант контракта является результатом совместных усилий контрагентов, но непосредственное печатание текста обычно выполняет принимающая сторона.

Наиболее выгодной позицией обладает сторона, готовившая проект контракта для обсуждения, так как текст условий сформулирован в наиболее удобной для них редакции. Внесение изменений требует определенных усилий от второй стороны в связи с необходимостью быстрой и доказательной аргументации своих контрпредложений.

Принимающая сторона имеет также преимущества при уточнении различных новых предложений, выдвигаемых контрагентом, силами своих специалистов, находящихся под рукой руководителя переговоров. Имеется возможность весьма оперативно обсудить ряд новых идей и первоначальные замыслы непосредственно с их разработчиками.

Подписание контракта осуществляется участниками переговоров, имеющих соответствующие права подписи коммерческих документов по должности или по доверенности. Каждая сторона обычно подписывает по одному оригиналу контракта. И, кроме того, принимающая сторона обеспечивает всех необходимым числом копий, которые могут понадобиться для организации исполнения контракта различными отделами. Оригинал контракта обязательно учитывается в плановом, валютно-финансовом отделах, в бухгалтерии и сдается на хранение.

Исполнение контрактов обязательно планируется. Для исполнения сложных контрактов разрабатываются целевые планы мероприятий. Планирование исполнения выполняется на основе взаимной увязки этапов взаимоотношений различных предприятий, фирм со сроками выполнения заданий перед контрагентом.

15.3. Суть и формы международных расчетов

Международные расчеты — это система организации и регулирования платежей по денежным требованиям и обязательствам, возникающим при осуществлении внешнеэкономической деятельности между государствами, фирмами, предприятиями и гражданами, находящимися на территории разных стран.

Экспортеры, импортеры, банки являются субъектами международных расчетов, взаимодействующими между собой в процессе движения товарораспорядительных документов. Посредниками в международных расчетах выступают банки, организующие движение денег участников внешнеэкономической деятельности.

Правовой основой расчетных отношений являются международные договоры и нормы внутреннего национального законодательства. На правовое регулирование международных расчетов влияют систематизированные унифицированные банковские обычаи и нормы международной банковской практики.

Под валютой Казахстана подразумеваются как собственно валюта Казахстана — тенге, так и платежные документы, другие ценные бумаги, выраженные в валюте Казахстана. Под иностранной валютой подразумеваются как собственно иностранная валюта, так и монетарные металлы, платежные документы и другие ценные бумаги, выраженные в иностранной валюте.

Во внешнеэкономической деятельности могут быть использованы следующие формы международных расчетов: наличный расчет, оплата в кредит, вексель, чек, банковский перевод, расчет по открытому счету, аккредитивы и инкассо.

Под начальным расчетом подразумевается полная оплата товара до срока или в момент перехода товара либо товарораспорядительных документов в распоряжение покупателя (возможны и авансовые платежи).

Авансы бывают следующих видов:

— денежная сумма, получаемая для покрытия расходов, в том числе командировочных, при выполнении поручений агентом, поверенным, командированными сотрудниками;

— денежная сумма, предназначенная для платежей за материальные ценности, выполненные работы, услуги. При этом размер

аванса, как правило, составляет 10—15 % от суммы всего платежа. Аванс засчитывается либо полностью при окончательном расчете за товары, либо частями в случае оплаты отдельных партий товаров или этапов работ.

Расчеты кредитные представляют собой расчеты, связанные с предоставлением кредита, его погашением и уплатой процентов. Основные формы кредита: финансовый и товарный. Финансовые кредиты предоставляются в виде денежных займов импортеров на оплату приобретаемых товаров.

Более распространена товарная форма кредита, при которой экспортеры предоставляют отсрочку платежей за поставленные товары. Краткосрочный кредит дается на срок до одного года, среднесрочный — до 5 лет, долгосрочный — свыше 5 лет.

Важным условием успеха кредитных отношений является гарантирование платежей за поставленные товары. В международной торговле наиболее распространенной формой является вексельная.

Акцепт векселя означает, что должник принимает на себя обязательство выплатить указанную в нем сумму по истечении указанного в нем срока. Они могут передаваться от одного векселедержателя к другому, при этом на обратной стороне наносится надпись (индоссамент) с указанием или без указания имени нового держателя.

Юридическое или физическое лицо, которому передается вексель, может потребовать банковской гарантии оплаты (аваля) векселя. Казахстанские внешнеторговые контрагенты практикуют для расчетов переводные векселя (тратты). Тратта выписывается кредитором (трассантом) и является приказом должнику (трассату) уплатить в установленный срок указанную в ней сумму трассанту или векселедержателю (ремитенту), которым обычно является банк кредитора.

Важной формой гарантирования кредитных обязательств являются гарантии банков, которые являются письменными обязательствами банков выполнить платежные обязательства своих клиентов. В международной торговле нередко применяется такой вид кредитных расчетов как акцептно-рамбурсный кредит. Он является краткосрочным банковским кредитованием торговых операций, осуществляемым на основе переводного векселя, выставляемого

экспортером на банк, указанный импортером. Учитывая этот вексель до его акцепта в своем банке, экспортер получает платеж наличными за проданный им товар.

Учтенный товар вместе с товаросопроводительными документами пересылает банку, на который выставлен вексель, и после акцепта вексель возвращается банку, произведшему его учет. После этих действий банк может получить выплаченную сумму на основе его переучета. Товаросопроводительные документы передаются банком-акцептантом импортеру против соответствующего обязательства об уплате банку-акцептанту суммы, указанной в векселе. Данный вид платежей является довольно удобным для экспортера, так как позволяет ему получить оплату за реализованный товар в сравнительно короткий срок.

Во внешнеторговых операциях довольно часто осуществляются расчеты чеками. Чеки — это письменные распоряжения покупателей или заказчиков своим банкам о выплате указанных в них сумм предъявителям или по их приказу другим лицам (ордерные чеки). При нанесении на ордерных чеках придаточной надписи (индоссамента) они могут переходить к другому держателю.

При расчетах банковскими переводами экспортеры направляют импортерам счета и другие документы за поставленные товары. На основании этих документов плательщики направляют в свои банки платежные поручения на перевод денег на счета экспортеров или кредиторов.

Расчеты по открытому счету осуществляют хорошо знающие друг друга контрагенты или при поставках массовых товаров сбытовым посредникам.

Экспортеры поставляют товары и передают импортерам рассмотренные в контракте комплекты документов. Плательщики в установленные контрактами сроки осуществляют платежи, давая банкам поручения на перевод средств на счета экспортера или выписывая чеки.

15.4. Мировой рынок рабочей силы

Современный международный рынок рабочей силы включает разнонаправленные потоки трудовых ресурсов, пересекающих национальные границы. Международный рынок труда объединяет,

таким образом, национальные и региональные рынки рабочей силы и существует в форме трудовой миграции.

Понятие миграция населения предполагает перемещение людей через границы определенных территорий со сменой постоянного места жительства или возвращение к нему.

Кроме того, специалисты выделяют и международную (внешнюю) миграцию, также осуществляемую в различных формах: трудовой, семейной, туристической и др. Международный рынок рабочей силы существует наряду с другими мировыми рынками: в частности, товаров и услуг, капитала. Перемещаясь из одной страны в другую, рабочая сила предлагает себя в качестве товара, осуществляет международную трудовую миграцию.

Среди важнейших побудительных мотивов и причин международной миграции трудовых ресурсов находятся различные факторы экономического и неэкономического характера.

К причинам экономического характера следует отнести следующие:

— различия в уровне экономического и, в частности, промышленного развития отдельных стран. (Как свидетельствует практический опыт, рабочая сила мигрирует в основном из стран с низким уровнем жизни в страны с более высоким уровнем.);

— наличие национальных различий в размерах заработной платы;

— существование органической безработицы в некоторых странах и, прежде всего, слабо развитых;

— международное движение капитала и функционирование международных корпораций. (Как известно, корпорации способствуют соединению рабочей силы с капиталом, осуществляя либо движение рабочей силы к капиталу, либо перемещают свой капитал в регионы с избытком трудовых ресурсов).

Специалисты относят к причинам миграции рабочей силы неэкономического характера: политические, национальные, религиозные, расовые, семейные и др.

Происходившее в последнее время заметное развитие средств связи и транспорта, в свою очередь, оказали стимулирующее воздействие на активизацию процессов современной международной трудовой миграции. (В процессах международной трудовой миграции принимают участие не служащие, а представители рабочих специальностей.)

На практике международная миграция рабочей силы возникла как стихийное явление, но по мере развития процесса начала подпадать под регулирующие мероприятия государства. Тем не менее, и в настоящее время не изжиты полностью черты стихийности в рассматриваемом процессе.

Международная миграция населения и трудовых ресурсов возникает при наличии определенного контраста в уровнях экономического и социального развития и темпах естественного демографического прироста стран, принимающих и отдающих рабочую силу.

Вместе с тем, мировая практика свидетельствует, что подобная трудовая миграция обеспечивает несомненные преимущества странам, как принимающим рабочую силу, так и поставляющим ее. Но при этом возможно возникновение и острых социально-экономических проблем.

Ныне к положительным последствиям трудовой миграции специалисты относят:

— смягчение условий безработицы;

— появление для страны-экспортера рабочей силы дополнительного источника валютного дохода в форме поступлений от эмигрантов;

— приобретение эмигрантами знаний и опыта. По возвращении домой они, как правило, пополняют ряды среднего класса, вкладывая заработные средства в собственное дело, создавая дополнительные рабочие места.

Среди негативных последствий трудовой миграции следует назвать:

— тенденции роста потребления заработанных за границей средств;

— желание скрыть получаемые доходы;

— «утечку умов»;

— иногда понижение квалификации работающих мигрантов.

Не случайно поэтому в последнее время довольно широко в интересах нейтрализации отрицательных последствий и усиления положительного эффекта, получаемого страной в результате трудовой миграции, используют средства государственной политики. В этой сфере особенно очевидны неэффективность жестких, директивных мер и, напротив, необходимость косвенных, координирующих воздействий со стороны государств и правительств.

Ныне немалое число глобальных учреждений и организаций (прежде всего, в рамках ООН), а также региональных группировок продолжают заниматься проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов. Так, Комиссия ООН по народонаселению располагает фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения. Деятельность Международной организации труда (МОТ) предусматривает в качестве одной из своих целей регулирование межстрановой миграции населения. Ряд международных договоров, принятых Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), содержит специальные нормы, которые касаются физического состояния трудящихся-мигрантов. В документах ЮНЕСКО имеются положения, направленные на лучшие образования трудящихся-мигрантов и членов их семей. Возрастает роль Международной организации по миграции (МОМ), целью которой является обеспечение упорядоченной и плановой межстрановой миграции, ее организация, обмен опытом и информацией по этим вопросам.

Кроме того, в регионе Западной Европы Межправительственный комитет по вопросам миграции (СИМЕ) своей деятельностью способствует обеспечению и защите прав трудящихся-мигрантов.

Страны-импортеры трудовых ресурсов, постоянно испытывающие потребности в привлечении рабочей силы, свою миграционную политику основывают, прежде всего, на мерах регулирования численности и качественного состава прибывающих трудящихся-мигрантов, а в качестве инструмента регулирования используется показатель иммиграционной квоты, который ежегодно рассчитывается и утверждается в стране-импортере. При определении квоты учитываются потребности страны в иностранной рабочей силе и по отдельным категориям привлекаемого населения (половозрастным группам, образованию и т.п.), а также состояние национальных рынков труда и жилья, политическая и социальная ситуация в стране-импортере.

Среди других требований, предъявляемых к качеству рабочей силы, выделяются:

— хорошее состояние здоровья у прибывающего мигранта (характерно для ряда скандинавских стран и США);

— дополнительные профессиональные требования, относящиеся к ряду специальностей или профессий (в США иностранный программист должен владеть принятыми в стране программными средствами, быть знакомым с соответствующими компьютерными системами);

— ограничения личностного и психологического плана (например, претендент на получение гражданства ЮАР должен иметь «приятный характер» и т.д.).

Согласно определению Международной организации труда (МОТ), цели эмиграционной политики стран-экспортеров состоят в том, что эмиграция рабочей силы должна способствовать сокращению безработицы, поступлению валютных средств от трудящихся-эмигрантов, которые используются для сбалансированности экспортно-импортных операций; у эмигранта за рубежом должен быть обеспечен соответствующий жизненный уровень; требования возвращения на родину эмигрантов сочетаются с приобретением ими в зарубежных странах профессии и образования.

На современном этапе международную миграцию трудовых ресурсов характеризуют активизация и рост влияния стран-экспортеров рабочей силы, использующих разные подходы к достижению целей эмиграции:

— методы и средства защиты интересов государства-экспортера путем регулирования масштабов эмиграции и качественного состава эмигрантов, выезжающих за пределы страны;

— методы использования эмиграции в целях обеспечения ресурсами экономики страны путем привлечения валютных средств трудящихся-мигрантов;

— методы и средства по защите прав трудящихся-эмигрантов путем использования двухсторонних соглашений и контрактной формы найма рабочей силы для работы за границей, которая призвана обеспечить определенные экономические и социальные гарантии, а также путем организации учреждений, фондов, представительств, назначения специальных должностных лиц в целях контроля за выполнением условий международных соглашений по трудовой миграции, решения спорных вопросов в стране пребывания мигрантов и соблюдения их основных прав;

— меры, способствующие сочетанию как защиты государственных интересов, так и прав и свобод трудящихся-мигрантов;

— меры, направленные на взаимную защиту интересов стран-экспортеров и стран-импортеров трудовых ресурсов. Речь идет, в частности, о проведении политики сдерживания масштабов миграции, нелегальных перемещений, стимулирования возвращения мигрантов на родину.

Современная история межстрановой миграции рабочей силы позволяет выделить несколько важнейших ее направлений. К ним следует отнести:

— миграция из развивающихся в промышленно развитые страны;

— миграция в рамках промышленно развитых стран;

— миграция рабочей силы между развивающимися странами;

— миграция рабочей силы из бывших социалистических стран в промышленно развитые страны (сходна с миграцией из развивающихся в промышленно развитые)

— миграция научных работников, квалифицированных специалистов из промышленно развитых в развивающиеся страны.

На современном этапе существует миграция рабочей силы из промышленно развитых в развивающиеся страны, представляющая собой сравнительно небольшой поток квалифицированных кадров из стран Европы и Северной Америки в развивающиеся страны. Причинами подобной трудовой миграции выступают как экономические (достаточно высокие заработки у преподавателей, инженеров, инструкторов и других специалистов, в частности, в странах арабского региона), так и чисто бытовые.

Таким образом, международная миграция трудовых ресурсов представляет собой одну из важных особенностей современных МЭО.

На современном этапе и страны-импортеры и страны-экспортеры рабочей силы, международные организации по миграции совершенствуют законодательство, механизм регулирования этих процессов и потоков, руководствуясь принципами свободы и демократии с учетом национальных интересов. Особая роль принадлежит Международной организации труда (МОТ), одной из основных функций которой является принятие конвенций и рекомендаций,

устанавливающих международные трудовые стандарты в таких областях, как свобода ассоциаций, зарплата, продолжительность рабочего дня, социальное страхование, оплачиваемый отпуск, охрана труда, служба найма, рабочая инспекция и др.

15.5. Международные расчеты по документарному аккредитиву

Документарный аккредитив — обязательство банка произвести по просьбе и в соответствии с указаниями импортера платеж экспортеру (при наличных расчетах) или акцептовать тратту, выставленную экспортером (при расчетах в кредит), в пределах суммы и срока и против предусмотренных документов (коносамента, страхового полиса, счет-фактуры).

По операциям с аккредитивами все заинтересованные страны имеют дело только с документами, но не с товарами или другими видами исполнения обязательств, к которым могут относиться документы.

Аккредитивная форма расчетов имеет существенные преимущества для экспортеров, так как они имеют возможность получить оплату за поставленный товар в короткий срок.

Импортер должен произвести оплату либо за счет собственных оборотных средств, либо за счет банковского кредита. При этом возникают расходы на уплату банковской комиссии, открытие и продление аккредитива, его операционное ведение. Весьма желательно использовать аккредитивную форму расчетов для организаций, отправляющих свою продукцию на экспорт.

В расчетах по аккредитиву с наибольшей гарантией возможно получение валюты платежа, так как в большинстве стран открытию аккредитива предшествует получение импортером разрешения на перевод валютных платежей за границу. При этом банки в первую очередь погашают задолженность по открытым у них аккредитивам. По признаку «Степень ответственности банков» аккредитивы бывают отзывные и безотзывные, подтвержденные и неподтвержденные. Отзывной аккредитив может быть в любой момент аннулирован как импортером, так и открывшим его банком, поэтому он не обеспечивает необходимых гарантий и редко применяется во внешней торговле. Безотзывной аккредитив — твердое обязательство

банка перед экспортером — не может быть изменен или аннулирован без согласия экспортера.

Для более полной гарантии платежей в условиях контракта включаются обязательства открывать не только безотзывные, но и подтвержденные аккредитивы. Особенно это важно для мелких и средних банков. Подтвержденные аккредитивы осуществляются другим, более крупным банком.

Для удобства работы с товарами, если трудно установить объем и стоимость каждой партии, покупатель может открыть делимый аккредитив с правом частичных отгрузок, что позволяет оплачивать каждую часть поставки.

При равномерных поставках товаров, растянутых во времени, выгодно открывать аккредитивы на суммы, автоматически пополняемые по мере осуществления расчетов за очередные партии товаров. Такие аккредитивы называются револьверными.

Аккредитивы бывают трансферабельными (переводными) с точки зрения использования средств аккредитива для расчетов с несколькими поставщиками. По трансферабельному аккредитиву организация-экспортер, не являющаяся поставщиком всей партии товаров, передает свои права на получение средств полностью или частично третьим лицам в своей стране или за рубежом и дает необходимые указания исполняющему банку.

По способу обеспечения валютными ресурсами аккредитивы делятся на покрытые и непокрытые. К покрытым относятся аккредитивы, при открытии которых банк-эмитент переводит одновременно валютные средства, являющиеся обеспечением и источником платежа по этому аккредитиву. В случае отсутствия предварительного перевода ресурсов аккредитив считается непокрытым. По валютному законодательству многих стран валютное покрытие является обязательным.

Иногда предприятия-экспортеры при поставках машин и оборудования производят расчеты на основе аккредитивов с рассрочкой платежа. В этом случае экспортер после передачи документов в банк получает не всю стоимость отгружаемого товара, а только лишь определенную часть, остальная сумма выплачивается в порядке и сроки, предусмотренные платежными документами.

Аккредитив с рассрочкой платежа только в том случае обеспечивает интересы экспортера, когда банк-эмитент (банк, выставивший аккредитив), кроме платежа предусмотренного процента стоимости товара против документов, принимает на себя дополнительное обязательство по оплате оставшегося товара, изложенное в условиях аккредитива.

Важным элементом аккредитивной формы расчетов является срок открытия и срок действия аккредитива. Аккредитивы, как правило, открываются заблаговременно перед отгрузкой товара. Экспортер стремится достигнуть более ранних сроков открытия при длительном сроке его действия. Важно предусмотреть различные санкции за несовременное открытие аккредитива импортером, что влечет за собой убытки из-за расходов по хранению товаров и приводит к замедлению оборачиваемости средств экспортера.

Аккредитивы в международной торговле открываются на сумму фактурной стоимости проданного и отгруженного товара. К этой сумме добавляются расходы по оплате процентов за пользование кредитом.

Все расходы, связанные с проведением аккредитивной операции, несет импортер. Это условие в контракте должно быть предусмотрено. Ставка банковских комиссий при осуществлении аккредитивной операции выше, чем по инкассовым операциям.

15.6. Государственное регулирование внешнеторговых отношений

Внешняя торговля любого государства, как правило, строится на основе взаимной выгодности. Взаимовыгодность во внешней торговле — это широкая проблема реализации определенной стратегии внешнеэкономических отношений конкретной страны, которая всегда находится в единстве с другими экономическими отношениями, хотя есть случаи, когда внешнеэкономические отношения развиваются спонтанно, как результат стихийных, мало скоординированных между собой действий.

Двадцатое столетие прошло под знаменем усиления роли государства в социально-экономическом развитии общества. При этом в экономической теории нескончаемый спор между ортодоксальными либералами и дирижистами о том, должно ли государство вмеши-

ваться в процесс экономического развития, все в большей мере уходит в иную плоскость. Во всех странах вмешательство государства является неоспоримым фактом действительности, поэтому основными становятся вопросы о целях, инструментах и последствиях вмешательства. Переосмысление роли государства и его функций происходит не только в переходных или развивающихся экономиках, но и в развитых странах, что объясняется их лидерством в общественном развитии и большим опытом «притирки» государства этих стран к потребностям социально-экономической трансформации.

Особая роль государства в системах «догоняющего развития» доказана историческим опытом и обусловлена самой неразвитостью экономических и политических механизмов, способствующих поддержанию конкуренции, которая лежит в основе механизмов саморегуляции. Кроме того, в развивающихся и переходных экономиках государство при более широком круге функций по сравнению с развитыми странами обладает меньшей дееспособностью, что повышает сложность государственного регулирования. Этим странам приходится «наверстывать упущенное» в условиях, когда экономика и общество к решению столь сложных задач организационно и функционально не подготовлены, как и само государство, сформировавшееся в условиях отсталости и тоталитаризма, со всеми вытекающими отсюда последствиями. К приоритетам реформирующегося государства «догоняющих экономик» относится разработка и воплощение в жизнь новых «правил игры», облегчающих становление эффективного рыночного хозяйства в иных условиях, чем это было когда-то для развитых стран.

Факторы воздействия на макроэкономическом уровне. Новый важнейший фактор, меняющий социально-экономический облик мирового хозяйства,— глобализация, которая сужает регулирующие возможности национального государства, повышает экономические риски для новых «открытых» экономик, одновременно со всеми преимуществами, которое дает международное разделение труда. Это определяет особое положение внешнеторговой политики в системе государственного регулирования, тем более, что для стран переходных экономик ее пришлось создавать заново.

Общество вынуждено нести бремя издержек государственного вмешательства, поскольку рыночный механизм не в состоянии спра-

виться с рядом задач. В переходных экономиках сбои неразвитого рыночного механизма накладывают на государство дополнительную социальную ответственность. Необходимым фоном государственного регулирования, как и его определенной целью, являются отношения конкуренции со свободным доступом к информации. Развитие демократии (политическая конкуренция) и либерализация экономических отношений (экономическая конкуренция) составляют долгосрочную перспективу развития любого общества.

Общество само выбирает для себя оптимальный уровень сочетания социальной справедливости и экономической эффективности, определяя допустимую область государственного вмешательства. В этой связи в условиях социально-рыночной экономики, представляющей собой консенсус между социальной справедливостью и экономической эффективностью, отражающих равновесие интересов потребителей и производителей, эффективная внешнеэкономическая политика является такой же теоретической «равновесной» абстракцией, как совершенная конкуренция, а реальная внешнеэкономическая политика колеблется вокруг нее, в зависимости от силы сконцентрированных интересов. Это подтверждается анализом пределов глобальной либерализации внешней торговли в рамках разнонаправленных векторов интересов не только интегрированных корпоративных структур, но и в страновом аспекте интересов развитых, развивающихся стран, переходных экономик, между региональными союзами.

Эффективная внешнеторговая политика по своей сути отражает социальный компромисс интересов субъектов внешнеэкономических отношений. Допустимое сочетание протекционизма и фритредерства зависит от уровня развития рыночных отношений, а также политической демократии.

Следовательно, сущность внешнеторговой экономической политики представляется как форма развития противоречия интересов субъектов экономических отношений в открытой экономике: на макроуровне — как противоречия интересов национальных групп производителей и государства, как выразителя общественных интересов, на региональном уровне — как противоречия национальных интересов отдельных государств, а на глобальном уровне — как противоречия региональных и глобальных внешнеэкономических союзов государств.

Внешнеторговая политика теснейшим образом связана с различными направлениями внутренней экономической политики государства как компонента общей системы экономической политики, тем и определяется ее существенная, а зачастую ведущая роль в проведении экономических реформ. Например, фискальная и внешнеторговая политики должны быть скоординированы для предотвращения бюджетного дефицита и резких колебаний валютного курса. Сама фискальная политика наряду с этим может выступать заменителем политики либерализации внешнеторговых отношений, путем повышения внутренних налогов до уровня налогов на импортные товары, тем самым снижая протекционистские барьеры и увеличивая конкуренцию при росте внутренних бюджетных поступлений.

Анализ основных направлений внешнеторговой политики на основе применения макроэкономической модели взаимной торговли показывает, что современные условия мирового рынка несовершенной конкуренции меняют представления о фритредерстве и протекционизме как диаметрально противоположных направлениях. Учет внешнеторговых эффектов создания и отклонения внешней торговли показывает, что протекционистская (тарифная) политика может быть эффективной (приводит к макроэкономическому равновесию) при проведении ответной стороной стратегии «оптимального тарифа» как вариант «второго лучшего». Эта ситуация подтверждается и для условий региональной интеграции.

Либерализация также нереальна в виде процесса полного невмешательства государства. Напротив, она предполагает четко сбалансированную систему мер дополняющих политик. Например, эффективная фискальная политика, направленная на государственные инвестиции в инфраструктуру, в наукоемкое производство, сферу услуг или экспортоориентированные отрасли, позволяет полностью использовать преимущества либерализации внешнеторговой сферы, а без такой поддержки либеральная внешнеторговая политика может привести и к отрицательным результатам в современных условиях неконкурентного рынка.

Существуют барьеры государственного регулирования внешней торговли, снижающие его эффективность по объективным и субъективным причинам. В переходных экономиках эти аспекты

обостряются в связи с неразвитостью демократической системы: рентоориентированное поведение политиков, влияние отживших экономических концепций, упрощенные представления об экономике политиков, степень развитости рыночных отношений, авторитарные действия государства, степень открытости экономики, региональные противоречия и так далее.

На современном этапе развития есть реальные пределы использования тарифной политики как налогового инструмента внешнеторгового регулирования. Косвенным показателем нарушений баланса государственного вмешательства в экономику выступает величина черного рынка и коррупции.

Можно провести анализ санкций как одной из форм внешнеторгового регулирования, редко упоминаемой в отечественной литературе. В 90-е годы роль санкций вновь возросла, участилось их применение как на одностороннем, так и на многостороннем уровнях. Особенностью их использования стало изменение субъектов санкций, что выразилось в снижении доли одностороннего применения санкций США и в более частом их введении при международном согласовании в ООН; появлении таких новых субъектов санкций, как переходные экономики, негосударственные организации предпринимателей.

Экономические санкции как инструмент внешнеэкономического регулирования выполняют двойственную функцию. С одной стороны, их главным предназначением является влияние на внешнеполитические отношения, что подтверждается историей их применения, но с другой — их воздействие осуществляется именно через ограничения внешнеэкономических отношений (торговых и финансовых). В рамках же поставленной дилеммы, определяющей приоритеты внешнеторговой политики,— монополия государственная и монополия экономическая — они представляют собой чистую монополию государства, игнорирующего экономические издержки своей страны и гуманитарные последствия «наказываемой» страны.

Беря во внимание фактор гуманитарных последствий при оценке эффективности воздействия санкций обязательным является подсчет долгосрочного эффекта влияния санкций на «принимающую» страну, особенно в случае многосторонних санкций под эгидой ООН или Совета Европы, когда международное сообщество

берет на себя большую ответственность, чем правительство отдельной страны при односторонних санкциях. В чисто экономическом плане последующая необходимость сокращения или ликвидации гуманитарных последствий удорожает стоимость санкций для вводящей стороны. Однако в существующих методиках подсчета эффективности санкций этот фактор экономического плана вообще не рассматривается.

Несмотря на то что глобальные санкции, вводимые в 90-е годы, допускали внешнюю торговлю гуманитарными товарами, они в большей степени повлияли на беднейшие слои населения, чем на те группы, которые находятся у власти, что делает спорной их эффективность и ставит под вопрос допустимость такой цены «гуманитарных акций». Поэтому в последнее время идут поиски корректировки политики введения санкций. Активно предлагаются так называемые «целевые» или «адресные» санкции, направленные более точно на лидеров, политическую элиту и те слои общества, которые ответственны за конкретную политику. В целом, целевые санкции не являются панацеей во внешнеэкономической политике, но они могут выполнять функцию упреждения и дают меньший отрицательный гуманитарный эффект, а также являются консенсусным решением при затягивании дебатов сторон.

Факторы воздействия на микроэкономическом уровне. Данный уровень предполагает учет системы интересов и возможное влияние на государственное регулирование как фирм, так и домохозяйств. Однако необходимо отметить, что стратегия негосударственного объединения тех сил, которые выигрывают, например, от либерализации (прежде всего, потребителей импорта — рядовых граждан и промышленных потребителей импорта комплектующих), как правило, не реализуется. Причина связана с распыленностью их интересов и потребностей, диверсифицированностью выигрыша от внешней торговли, что приводит к отсутствию их консолидации и возможности лоббирования интересов в правительственных сферах.

В этой связи единственным критерием, адекватно отражающим предпочтения потребителей, является рыночный спрос в условиях конкурентного рынка. Поэтому задачей государства во внешнеторговом регулировании, соответствующей интересам потребителей, становится поддержание конкурентной среды и недопущение од-

постороннего господства как отечественных, так и иностранных монополистов. Такая ситуация может быть реализована в современных условиях рынка несовершенной конкуренции только через сбалансированную политику умеренного протекционизма в системе взаимодействия с другими корректирующими политиками.

В последней четверти XX в. усиленная концентрация капитала и технологическая диверсификация привели к резкому росту влияния на национальную экономику крупных фирм, собравших значительную часть ВНП в своих руках. Для них объективной потребностью становится выход на мировой рынок для реализации своих преимуществ, а следовательно, разработка правил игры в международной сфере.

Причины заинтересованности крупных фирм в государственном регулировании внешнеторговых отношений связаны с мотивацией их деятельности на мировом рынке. Пока отечественные интегрированные корпоративные структуры не перешагнули порог, переводящий их в разряд транснациональных корпораций (ТНК), они, с одной стороны, имеют общие интересы с менее крупными национальными фирмами в проведении агрессивной протекционистской политики по защите от конкуренции мирового рынка. С другой стороны, они имеют собственный интерес в развитии такой специфической формы протекционизма как поддержка отечественного экспорта, проводя расширительную стратегию, основанную на эффекте от масштаба производства. При этом лоббирование ими этого направления государственного регулирования внешней торговли не противоречит их дальнейшему возможному перерастанию в международные монополии.

Анализ состояния российских интегрированных корпоративных структур показал, что для реализации серьезных стратегических программ им требуется наращивание инвестиционных возможностей. Это означает, что внешнеторговая политика стимулирования экономического роста должна дополняться структурной государственной политикой.

Влияние фирм на государственное регулирование внешнеторговых отношений имеет ряд форм. Легальное воздействие осуществляется через лоббирование своих интересов в выборных органах при формировании законов и легальное приведение соответствующих законов в действие через исполнительные органы.

Нелегальные рычаги представляют собой три формы: во-первых, административная коррупция, предполагающая подкуп бюрократии для обхождения правил и норм при реализации законов. Во-вторых, захват властных функций государства или получение определенного контроля над государством, путем «покупки» корпорациями политиков для осуществления влияния на формирование законов, подзаконных актов и норм. В-третьих, оплата получения государственных заказов, означающая платежи чиновникам за гарантии контрактов на госприобретение продуктов и услуг у частных фирм.

В конкурентной рыночной среде большей эффективностью обладают легальные формы. Нелегальные формы лучше приживаются в том случае, если правовое поле непрозрачно, и действуют принципы «дикого» капитализма. Тогда, несмотря на высокие трансакционные издержки, фирмы вынуждены прибегать к нелегальному лоббированию для снижения рисков и скорейшего продвижения своей деятельности. Для них нелегальные формы становятся выгодным орудием гарантирования определенности прав собственности.

Хотя в Казахстане так же, как и во всех развитых странах, уже сформировались и существуют четко выраженные группы, лоббирующие свои интересы, специфика переходной экономики проявляется в преобладающем использовании ими нелегальных рычагов воздействия. Одним из них является развитие правового поля самой внешнеторговой политики, адекватно отражающей интересы интегрированных корпоративных структур.

Долгосрочные интересы субъектов внешнеторговых отношений способствуют развитию правовых форм воздействия на государственное регулирование. А в современных условиях роста доступности информации возможно легальное продвижение консолидированных интересов как потребителей, так и производителей, в лице их ассоциаций и союзов.

Резко возросла роль ТНК как субъектов международных экономических отношений, влияющих на выработку «правил игры» в мировом сообществе. Международные монополии активно заинтересованы в либерализации международных экономических отношений, создании информационного поля в целях обеспечения взаимосвязи отдельных элементов и воздействия на объекты систе-

мы. Прозрачность экономической среды (фирм и государственных финансов) стала необходимой составляющей мотивации фирм при принятии инвестиционных и прочих экономических решений.

Заинтересованность как крупных отечественных фирм, так и ТНК в либерализации международных отношений связана с целой группой факторов в рамках осуществления всей технологической цепочки от производителя до потребителя. Основным критерием при принятии решений о расширении внешнеторговой деятельности фирмы, безусловно, будет максимизация прибыли как за счет снижения общих производственных, так и трансакционных издержек (издержек лоббирования в том числе), которые меняются в зависимости от использования эффекта масштаба производства.

Для отечественного производства либерализация внешней торговли необязательно заканчивается снижением производства в отраслях, конкурирующих с импортом. Напротив, отечественные производители в индустриальных странах смогут использовать потенциал экономии от масштаба, что увеличит добавленную стоимость местной промышленности и занятость. Однако обязательным условием такого положительного результата станет модернизация структуры производства. Для переходных экономик при низком финансовом самообеспечении крупных фирм и инвестиционной ограниченности такая модернизация невозможна без государственной поддержки методами инвестиционной и налоговой политик.

Для ТНК либеральная внешнеторговая политика снижает издержки внедрения, вместе с тем, обратная зависимость неоднозначна, так как требование снижения издержек внедрения не всегда приводит к заинтересованности ТНК в либерализации. Следовательно, реакция ТНК на внешнеторговые барьеры будет нелинейной и зависит от выбора стратегии специализации (потоварной или подетальной) любой фирмы.

Таким образом, решения ТНК по изменению производства более зависит от долгосрочного изменения цен, чем временных колебаний, что в большей степени присуще и отечественным фирмам. Долгосрочные же тенденции изменения факторных цен зависят от внешнеторгового регулирования, например, экспортной поддержки и сопутствующей либерализации тарифов, корректирующей социальной политики.

Внешнеторговая политика как либерального, так и протекционистского направления, как уже было отмечено, выступает аналогом антимонопольной политики для отечественных и иностранных фирм соответственно. Поэтому «вход-выход» из отрасли — это другой ракурс, отражающий изменение статуса собственности с иностранной на отечественную и обратно, межстрановое движение производства, сопряженное с внешнеторговым регулированием. Тогда внешнеторговые налоги, зависящие от степени обработки продукции, и тарифы на комплектующие становятся дополнительным фактором, определяющим «вход-выход» из отрасли транснациональных корпораций.

Вместе с тем, фирмы, как ТНК, так и отечественные, становятся в зависимости от специализации заинтересованными в том или ином виде внешнеэкономической политики. Эффективность реализации преимуществ, связанных с технико-организационной структурой, зависит от внешнеторгового регулирования.

Обобщение существующих исследований поведения ТНК приводит к выводу, что ТНК меньше реагируют на соотношение спроса и предложения местного рынка, поскольку рассматривают принимающие экономики как составляющую их международной диверсификации факторов производства и реагируют лишь на долгосрочные тенденции и шоки, следовательно, предпочтут долгосрочную политику либерализации внешнеторговых отношений.

Если издержки организационной модернизации производства превышают выгоды от специализации, потенциальная экономия от масштаба на внутреннем рынке не будет реализована, а выгоды от политики либерализации внешней торговли сведутся на нет и могут даже вызвать дополнительные социальные издержки в связи с ростом безработицы. Тогда национальные фирмы будут активно сопротивляться проведению данной политики и лоббировать возврат к прежней закрытости экономики.

При развитии специализации в рамках мирового рынка дальнейшая экономия от масштаба будет более вероятна, если, во-первых, из-за ограниченного внутреннего рынка она не была использована отечественными фирмами, во-вторых, если специализация проводится между отечественными и иностранными фирмами, что снижает издержки размещения, в-третьих, если устанавливаются

долгосрочные международные соглашения по специализации с большим числом потенциальных партнеров. Безусловно, четвертым фактором становится согласованное регулирование внешнеторговой политики в рамках международных двухсторонних и многосторонних соглашений.

Возможны два варианта последствий либерализации под влиянием деятельности ТНК. С одной стороны, изменение таможенных тарифов необходимо и достаточно для стимулирования отечественной модернизации, и тарифная политика выступает субститутом как конкурентной, так и промышленной политики. Но с другой — возможно, что внутреннее производство уже эффективно (равновесно) при существующих пределах специализации, определяемых внутренними и иностранными тарифами. Первый вариант более свойственен переходным экономикам, а второй — развитым странам при уже достаточно низком уровне существующей тарифной защиты.

Таким образом, внешнеторговая политика либерализации с позиций интересов крупнейших фирм — не обязательная мера, но она может сделать регулирование менее дорогостоящим. Такой вид динамического выигрыша от внешнеторговой либерализации может быть значимым и повлиять не столько на решение фирмы о размещении или модернизации производства, сколько на лоббирование своих интересов во внешнеторговой политике в целях снижения издержек, если уж она приняла решение по размещению производства.

Государственное внешнеторговое регулирование даже при наличии отрицательного влияния на национальных производителей в 90-х годах (резкое падение конкурентоспособности промышленной и пищевой продукции по сравнению с импортом) позволило сохранить внешней торговле ее стабилизирующее воздействие на экономику России в макроэкономическом аспекте через бюджет и насыщение дефицитного рынка. Можно констатировать тот факт, что в Казахстане была сформирована система государственного регулирования внешней торговли с применением всех имеющихся инструментов воздействия. В настоящее время в Правительстве РК проводится работа по существенному изменению таможенной политики в направлении большей согласованности действующей системы мер и упорядочения тарифной структуры. Приходится

признать, что результаты развития внешнеторговых отношений Казахстана в значительной степени связаны с внешними факторами мирового рынка. Антидемпинговые меры, нацеленные не только против Казахстана, выступают как фактор сдерживания экономического роста переходных экономик, что делает участие Казахстана в международных соглашениях всех уровней настоятельно необходимым.

ГЛАВА XVI. Экономическое регулирование рационального использования и охраны природных ресурсов

16.1. Экономический механизм экологического регулирования хозяйственной деятельности
16.2. Экономические инструменты экологического регулирования окружающей среды
16.3. Экономическая оценка экологического ущерба, нанесенного природным ресурсам

16.1. Экономический механизм экологического регулирования хозяйственной деятельности

Деградация и истощение ресурсов биосферы представляют самую большую опасность для человечества. Биосфера уже не в состоянии справляться с негативными воздействиями земной цивилизации на окружающую среду и начинает постепенно деградировать. Это проявляется в глобальном потеплении климата, разрушении озонового слоя Земли, опустынивании, загрязнении водного и воздушного бассейнов, уменьшении биологического разнообразия, росте заболеваемости населения и увеличении числа неполноценных детей в экологически неблагоприятных регионах. Не будет будущего ни у Казахстана, ни у какой-либо другой страны мира, если начнутся необратимые процессы в биосфере, ведущие к глобальной катастрофе человечества.

Для ее предотвращения необходимо осуществить комплекс мер как на глобальном, так и на национальном уровне, среди которых важная роль отводится экономическому механизму экологического регулирования хозяйственной деятельности. Ключевыми вопросами данного механизма, требующими научного и практического решения, являются экономическая оценка экологического ущерба и создание более совершенной системы платежей и налогов за за-

грязнение окружающей среды. Без их решения нельзя обеспечить эффективное управление природоохранной деятельностью.

В экологической доктрине Республики Казахстан в число приоритетных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности включены разработка и реализация мер по снижению и предотвращению экологического ущерба от техногенной деятельности.

В настоящее время наиболее известны две научные школы в области экологического регулирования хозяйственной деятельности. Одна из них отдает предпочтение прямому регулированию, предусматривающему сочетание методов административно-распорядительного управления с инструментами экономического и рыночного регулирования при решающей роли государственного вмешательства в экономику. Другая школа предлагает косвенное регулирование с широким применением экономических методов управления при минимально возможном прямом вмешательстве со стороны государства.

Главную причину широкого распространения неконтролируемого загрязнения окружающей среды представители второй школы видят в том, что существует явный пробел в сфере социально-экономических отношений, когда некоторые виды общественных ресурсов, не получая денежной оценки, выпадают из поля действия рыночного механизма. Поэтому этот механизм не может работать на охрану окружающей среды, поскольку уровень ее загрязнения практически не оказывает влияния на результаты хозяйственной деятельности предпринимателей. Такое положение дел рассматривается ими как серьезная деформация нормального рыночного механизма, в результате которой, с одной стороны, ухудшаются результаты хозяйственной деятельности предприятий в связи с социальными издержками на охрану окружающей среды, а с другой — происходит скрытое субсидирование загрязнителей за счет экономии на затратах по предотвращению загрязнений.

Для решения проблемы предложен следующий «набор» инструментов косвенного регулирования:

— залоговые вклады на возмещение экологического ущерба;

— субсидии предприятиям, принимающим меры по борьбе с загрязнением окружающей среды;

— налогообложение экологического ущерба;

— платежи за загрязнение окружающей среды;

— прямые переговоры и сделки между сторонами («загрязнителями» или «загрязняемыми») по поводу компенсации ущерба;

— предоставление отдельным лицам прав собственности на природные ресурсы и взимание государством платежей в уменьшенном размере от улучшения их экологических кондиций.

Важная роль, кроме экономических инструментов, в регулировании хозяйственной деятельности принадлежит экологическим нормативам, соблюдение которых гарантирует экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда.

Экологические нормативы подразделяются по:

а) уровню (масштабам) применения — международные, национальные, региональные и местные;

б) характеру воздействия — прямое и косвенное;

в) целям применения — сохранение экосистем, охрана жизни и здоровья населения, охрана растительного и животного мира, сохранение генетического фонда;

г) объектам регулирования — экосистемы, отдельные природные компоненты и виды техногенного воздействия;

д) по содержанию — предельно допустимые нормативы, экологические требования к продукции, нормативы санитарных и защитных зон.

В ряде стран для охраны окружающей природной среды применяются:

а) стандарты качества окружающей среды, представляющие собой предельные уровни загрязнений и воздействий, которые не должны превышаться в данной среде или ее компонентах;

б) стандарты на продукцию, предусматривающие:

— предельные уровни содержания загрязнителей или неблагоприятных воздействий в составе продукта либо связанных с ними эмиссиях;

— свойства или характеристики конструкции продукции;

— способы ее использования (применения).

В случае необходимости в эти стандарты включаются также правила тестирования, упаковки и маркировки продукции.

в) стандарты для стационарных установок (стандарты на процессы), к которым относят:

— эмиссионные стандарты (нормы выбросов), устанавливающие предельные уровни содержания определенных загрязнителей в выбросах (сбросах) стационарных установок;

— конструкционные стандарты, которые определяют требования к конструкции и сооружению стационарных установок, направленные на защиту окружающей природной среды;

— эксплуатационные стандарты, предписывающие определенные методы эксплуатации стационарных установок.

В Казахстане в качестве экологических ограничений широко применяются нормативы предельно допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и водоемы. Указанные нормативы устанавливаются, исходя из предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ соответственно в воздухе и водоемах. ПДК для воздуха представляет такую концентрацию загрязняющих веществ, которая не оказывает на человека прямого или косвенного вредного воздействия в условиях неопределенно долгого круглосуточного вдыхания. Загрязнение в рамках ПДК для водоемов не наносит ущерб рыбному хозяйству.

Применяемые в Казахстане ПДК являются весьма жесткими и порой невыполнимыми при современном уровне техники. Поэтому эти экологические ограничения во многих случаях не соблюдаются. Подтверждением этому является высокая загрязненность воздуха в городах. Имеются случаи превышения ПДК в несколько раз.

Экологическое регулирование с помощью нормативов допустимых выбросов (сбросов) позволяет поставить экологическую политику на рельсы целенаправленного планового и централизованного управления. При этом предоставляется возможность не только ставить перед загрязнителями конкретные текущие, среднесрочные и долгосрочные задачи по сокращению выбросов, но и управлять этими процессами.

С помощью общих, унифицированных экологических нормативов можно гармонизировать экологическую политику разных стран и рационализировать управление внешними торгово-экономическими отношениями. Ныне эффективная внешнеторговая политика любой страны практически не мыслима без установления системы прогрессивных экологических нормативов на экспортные изделия, материалы и сырье, без согласования их с нормативами главных

торгово-экономических партнеров, без постоянной корректировки по мере обновления нормативов у партнеров. В связи с принятием Киодского протокола начала внедряться система купли-продажи квот на выброс парниковых газов.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод: важнейшими элементами экологического регулирования хозяйственной деятельности являются экономические инструменты защиты природы и экологические нормативы. Только при совершенстве и взаимосвязи этих элементов можно добиться желаемых результатов в области охраны окружающей среды.

16.2. Экономические инструменты экологического регулирования окружающей среды

Среди экономических инструментов, исходя из их важности и значимости, следует выделить экономическую оценку и налогообложение экологического ущерба.

Экономическая оценка экологического ущерба является одной из центральных проблем экономической науки в области охраны окружающей среды. Исследованием данной проблемы занимались и занимаются отечественные и зарубежные ученые, однако многие аспекты ее до сих пор не решены.

Первым официальным методическим документом по этой проблематике была «Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий по оценке экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды», разработанная группой ученых под руководством профессора Гофмана К. Г. и одобренная постановлением Госплана СССР, Госстроем и Президиумом Академии наук СССР от 21 октября 1983 г. Дальнейшие исследования в данной области были направлены, в основном, на совершенствование и развитие этой методики.

На практике наибольшее распространение получили прямой и косвенный методы экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды. Прямой метод предполагает конкретный и точный анализ всех последствий загрязнения для каждого реципиента. По данному методу экономическая оценка экологического ущерба определяется как сумма ущербов, причиненных имуществу, окру-

жающей природной среде (экосистемам и природным ресурсам), жизни и здоровью населения. Ущерб здоровью населения включает стоимость лечения в стационаре, расходы населения на медикаменты и другие затраты, связанные с заболеванием.

Экономический ущерб имуществу и природной среде в общем виде включает: затраты на восстановление имущества и природных систем (природных ресурсов) до первоначального состояния и упущенную выгоду в результате негативного воздействия на окружающую среду (потери бюджета всех уровней, прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, зарплаты трудящихся и т.п.).

Так, например, экономическая оценка экологического ущерба в результате загрязнения поверхностных водных (Вв) объектов определяется по следующей формуле:

$$Вв = Ув + Зв + Зк + Зи,$$

где: Ув — упущенная выгода за период временного выбытия водных биологических ресурсов из хозяйственного оборота или прекращения процесса производства, изменения ассортимента и качества продукции, а также невыполнения договорных обязательств;

Зв — затраты на восстановление водных биологических ресурсов;

Зк — затраты, компенсирующие частичное (полное) выбытие или ограничение использования водных биологических ресурсов вследствие хозяйственной деятельности;

Зи — затраты на проведение исследовательских, проектно-изыскательских и других аналитических работ.

Например, затраты на восстановление водных биологических запасов определяются расходами на очистку водоема, очистку донных отложений, искусственное разведение и акклиматизацию потерянных видов и численности рыб и других водных животных, биологическую и техническую мелиорацию рыбохозяйственных водоемов.

Затраты, компенсирующие выбытие или ограничение использования водных биологических запасов, связаны с невозможностью полного восстановления рыбохозяйственного значения загрязненного водоема и необходимостью привлечения других альтернатив-

ных источников. Компенсация потерь рыбных запасов осуществляется путем строительства товарных рыбоводных хозяйств в данном регионе или посредством денежных выплат, возмещающих полную стоимость строительства.

Затраты на проведение обследования, проектных и аналитических работ определяются сметной стоимостью фактически выполненных работ и/или планируемых работ.

Прямые методы в силу их сложности и трудоемкости являются практически неприемлемыми при выборе перспективных решений, таких как выбор стратегии в области охраны окружающей среды, развития технологий, развития производительных сил, оптимальных проектных решений и других. Для решения этих вопросов применимы косвенные методы. Достоинством этих методов является простота расчетов при допустимой точности для их результатов. Однако для их применения требуется разработка соответствующей нормативной базы.

На данном этапе исследований предлагаем ориентировочную оценку экологического ущерба производить с использованием нормативов, установленных, исходя из стоимости очистки выбрасываемых в атмосферу и водные объекты загрязняющих веществ.

Вредные вещества, выделяемые в процессе производства продукции, могут улавливаться с помощью очистных сооружений, предназначенных для улавливания и обезвреживания того или иного вредного вещества или их группы. Например, имеются специальная технология и оборудование для улавливания и обезвреживания диоксида серы, а также других вредных веществ. На основе технико-экономических показателей по данным сооружениям можно определить стоимость очистки от конкретных видов вредных веществ по формуле:

$$С = (З – Qп) + П,$$

где: С — стоимость очистки (улавливания и обезвреживания вредных веществ) на данном сооружении, тенге/год;

З — текущие затраты на очистку от вредных веществ, тенге/год;

Qп — объем побочной продукции, получаемой в процессе очистки от вредных веществ в случае, если такое происходит, тенге/год;

П — нормативная прибыль, тенге/год.

Величину С можно положить в основу определения стоимости улавливания и обезвреживания единицы конкретного вида загрязняющего вещества (Ц).

Стоимость очистки от вредных веществ зависит от применяемых технологий по их улавливанию и обезвреживанию, а также степени очистки.

Стоимость снижения загрязнения неодинакова по разным загрязняющим веществам и имеет тенденцию к повышению при увеличении степени очистки. Максимальное значение этой стоимости, установленной в результате сравнения технико-экономических показателей по различным очистным сооружениям, можно принять в качестве ориентировочного уровня предельной стоимости улавливания и обезвреживания тех или иных вредных веществ, а количественные значения ее могут быть использованы для укрупненных расчетов экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды, хотя в действительности экологический ущерб может быть несколько выше.

Что касается захламления, загрязнения и деградации земель, а также причиняемого загрязнением вреда биологическим ресурсам, оценка экологического ущерба исчисляется на основании соответствующих платежей и такс, определяемых затратами на восстановление данного вида природного ресурса с учетом упущенной выгоды.

При исчислении экономической оценки экологического ущерба можно воспользоваться существующими нормативами платы за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов производства и потребления. Для этого необходимо найти коэффициенты превышения стоимости улавливания и обезвреживания вредных веществ над указанными нормативами платы.

16.3. Экономическая оценка экологического ущерба, нанесенного природным ресурсам

Экономическая оценка экологического ущерба, нанесенного природным ресурсам, определяется по соответствующим нормативам и ставкам, а также как разность стоимостной оценки природных объектов до загрязнения и после их загрязнения.

В любой деятельности сферы использования экономической оценки экологического ущерба следует обратить внимание при

принятии управленческих решений, в том числе и при оценке эффективности инвестиционных проектов.

При создании эффективной системы экологического регулирования хозяйственной деятельности определяется сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды, показывается место и роль экологических платежей и налогов в этой системе, а также механизм их формирования, изъятия, аккумулирования и расходования.

Под ассимиляционным потенциалом (АП) окружающей среды понимается способность природной территории и акватории без саморазрушения разлагать природные и антропогенные вещества (отбросы и отходы) и устранять их вредное воздействие на жизнь в момент разложения и в последующих циклах биологического (биотического) круговорота, куда эти разлагаемые вещества вовлекаются.

Сроки жизни большинства вредных загрязняющих веществ ограничены. Благодаря происходящим в биосфере физико-химическим и биологическим процессам они распадаются и включаются в естественный биогеохимический цикл, не нанося ущерб здоровью населения и природным системам.

Для создания благоприятной среды обитания не должны допускаться те эмиссии, которые не могут быть ассимилированы окружающей средой. Превышение ассимиляционных возможностей окружающей природной среды для определенного вредного вещества не может быть уравновешено тем, что еще не исчерпаны возможности ассимиляции по другому вредному веществу. Если эмиссия превышает ассимиляционные резервы, то эмиссию, как правило, следует снижать.

Количественная оценка АП из-за недостаточности изучения данного вопроса затруднена. Однако имеются нормативы (ПДК, ПДВ и др.), которые приближенно характеризуют предел воздействия на АП. Количественно АП можно было бы охарактеризовать как систему оценок по учитываемым ингредиентам загрязнения в интервале от нуля до их пороговых значений.

В ряде зарубежных стран укрупненная оценка АП учитывается при выборе хозяйственных решений. В частности, в Германии она учитывается при процедуре получения разрешения на осуществление проекта, в ходе которой проверяется допустимость проектов, а также устанавливаются условия и нормы негативного воздействия

на окружающую среду. Компетентный государственный орган при выдаче разрешения на новый промышленный объект оценивает имеющийся уровень загрязнения окружающей среды путем проверки только соблюдения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в отдельных природных средах. Эти значения и считаются исходным допустимым уровнем загрязнения. Далее государственные службы при помощи моделирования распространения загрязняющих веществ производят оценку дополнительной нагрузки, которая создается в результате эксплуатации нового промышленного объекта. Затем с учетом предполагаемого срока ввода в эксплуатацию объекта оценивается, будет ли сумма начального и дополнительного уровня загрязнения окружающей среды в год пуска объекта меньше, чем предельно допустимая концентрация. В районах высокой антропогенной нагрузки на окружающую среду дополнительная нагрузка не должна составлять более 1% предельно допустимой концентрации. Если это соблюдается, государственный орган выдает разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Если нет, то разрешение на осуществление данной деятельности может быть получено только в исключительных случаях.

Для того чтобы данная система была эффективной, прежде всего необходимо создать надежную информационную и нормативную базу. Получить объективную информацию об источниках загрязнения окружающей природной среды и о качестве среды обитания можно с помощью комплексного экологического мониторинга. При его разработке необходимо учитывать:

— имеющиеся в Казахстане достижения по проведению контроля окружающей природной среды, включая космические, авиационные и наземные средства;

— математические модели распространения загрязнений в поверхностных и подземных водах, в атмосфере и почве;

— геоинформационные системы (ГИС), включая картографическое обеспечение, базы нормативных данных, данные о состоянии окружающей среды и об источниках ее загрязнения;

— зарубежный опыт в этой области.

Основными задачами экологического мониторинга являются:

— получение на регулярной методической основе данных об источниках загрязнения, о характеристиках фактического состояния

экосистем, о превышении фактических антропогенных нагрузок над критическими (предельно допустимыми), установленных с учетом ассимиляционных способностей территорий;

— формирование картографических данных о состоянии экосистемы (зонирование территорий по степени экологической опасности);

— комплектование информационного банка данных и знаний о характере природной среды и влияющих на ее состояние факторах;

— поставка абонентам — потребителям информационной продукции, в том числе аргументированных рекомендаций по проведению производственно-технологических, экономических и социальных мероприятий.

Комплексный мониторинг должен охватывать все виды воздействий на окружающую среду.

В новых условиях хозяйствования необходимо провести инвентаризацию и классификацию экологических нормативов — определить нормативы, которые могут быть сохранены, и те, которые требуют корректировки и создания заново.

Нормативы должны отвечать следующим требованиям:

— охват всех видов воздействия на окружающую среду;

— выполнимость нормативов при современном состоянии производственно-технической базы;

— контролируемость выполнения нормативов при современном состоянии природно-технической базы и организационной структуры и органов контроля;

— экономическая обоснованность (достижение нормативов не должно быть сопряжено с чрезмерными затратами).

Новая система нормативов должна включать:

— критические нагрузки (индивидуальные и интегральные) антропогенных воздействий на отдельные территории, природные системы, животный и растительный мир региона;

— предельно допустимые объемы изъятия отдельных видов природных ресурсов из экосистем;

— удельные нормативы общественно необходимых затрат на устранение различных загрязнений;

— лимиты на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду на заданной территории (по отдельным областям республики);

— стандарты и лимиты на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду по предприятиям.

Указанные лимиты представляют собой годовые объемы выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую природную среду по территориям и предприятиям с постепенным доведением их до нормативного уровня (не превышающего критических нагрузок по территориям и стандартов на выбросы по предприятиям, установленных на уровне лучших мировых достижений) в заданные сроки в соответствии с экологическими программами. Такая система нормативов при условии создания надежной информационной базы о состоянии окружающей среды сыграет исключительно важную роль в управлении природопользованием. На основе указанных выше информационной и нормативной базы должны осуществляться разработка и взимание платежей (налогов) за загрязнение окружающей среды.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды и складирование отходов занимают центральное место в регулировании природоохранной деятельности, в основе которого лежит принцип «загрязнитель платит». В Казахстане система экологических платежей начала вводиться с 1992 и повсеместно была введена плата за загрязнение окружающей природной среды.

Плата взималась за:

— выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;

— сброс в водные объекты или на рельеф местности загрязняющих веществ, в том числе осуществляемый предприятиями и организациями через системы коммунальной канализации;

— размещение отходов.

Устанавливались базовые нормативы платы за предельно допустимые выбросы (сбросы, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду и их превышение. Указанные нормативы платы устанавливались по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода) с учетом степени опасности его для окружающей природной среды и здоровья человека.

С учетом накопленного опыта взимания платежей, и согласно принятому порядку общая методология определения платежей осталась прежней, но были внесены некоторые изменения в порядок их определения и взимания.

Платежи за загрязнение окружающей среды и размещение отходов аккумулировались в системе внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющей общегосударственный экологический фонд, республиканские, областные и местные экологические фонды.

Таким образом, за 1992—1993 гг. в кратчайший срок была создана надежная система экологических платежей и фондов, при дальнейшем развитии которой можно было бы успешно решать природоохранные задачи.

В дальнейшем положение с организационными принципами, целями и задачами эколого-экономического механизма серьезно осложнилось. В первую очередь это было связано с общим ухудшением социально-экономической обстановки в стране в середине — конце 90-х гг. XX в., сворачиванием хозяйственной активности, уменьшением бюджетных поступлений и расходов и т.п. Размеры ставок платежей не повышались, как это было предусмотрено тогда стратегией развития экономического механизма природопользования, а наоборот, снижались. Применяемые коэффициенты индексации совершенно не учитывали темпы инфляции. Размер платежей стал настолько мал, что предприятиям оказалось гораздо выгоднее загрязнять окружающую среду и не вкладывать средства в природоохранные мероприятия. Затем было принято решение о ликвидации экологических фондов.

В условиях резкого недофинансирования природоохранной деятельности через бюджетные источники (прежде всего, системы особо охраняемых природных территорий страны) экофонды и платежи за негативное воздействие превратились в основной источник обеспечения работы территориальных органов по охране окружающей среды. Это не могло не вызвать возражений финансовых и контролирующих органов.

В этой ситуации началось постепенное сворачивание ранее созданного комплексного эколого-экономического механизма. Так, в середине 90-х гг. экологические фонды в подавляющем большинстве потеряли внебюджетный характер. С начала XXI в. были ликвидированы республиканский экологический фонд и значительная часть территориальных экофондов.

Таким образом, экоплатежи во многом потеряли наказующе-стимулирующий характер и превратились по существу в обезли-

ченную форму одного из неналоговых способов формирования бюджетов всех уровней управления.

При разработке системы экологических платежей следует исходить из следующих требований.

Во-первых, экологические платежи должны стимулировать снижение негативного воздействия на окружающую среду до нормативного уровня, гарантирующего экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда. Нельзя забывать, что мы сегодня живем в условиях рыночной экономики. Движущим мотивом и основной целью производства в этих условиях является получение максимальной прибыли. Этой цели в конечном итоге практически подчиняются все хозяйственные решения, в том числе и в области экологии. Поэтому никто не будет заинтересован вкладывать средства, если ему это будет невыгодно.

Для стимулирования природоохранных мероприятий в условиях нормальных рыночных отношений размер платы (налогов) за негативное воздействие на окружающую среду, как правило, должен отражать общественно необходимые затраты на устранение этих воздействий. Что касается отходов, то плата здесь должна отражать общественно необходимые затраты на их размещение (утилизацию) с учетом платности природопользования, включая плату за отчуждение земли. В этом случае будут созданы благоприятные условия для широкого развития экологического предпринимательства и стимулирования решения природоохранных задач. Нельзя в современных условиях увеличивать налоговую нагрузку на предприятия. Она и так велика. В связи с этим увеличение размера экологической платы должно одновременно сопровождаться адекватным снижением других налогов, что должно найти отражение в налоговом законодательстве.

Во-вторых, экологические платежи должны создать равные экологические условия в конкурентной борьбе. К сожалению, такие условия в отечественной практике до сих пор не созданы, что отрицательно сказывается на имидже наших производителей. Проблема создания равных экономических условий в конкурентной борьбе существует как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Данная проблема может быть решена с помощью:

а) налога на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива), установленного на базе лучших технологий;

б) платы за превышение выбросов (сбросов) сверх указанного стандарта (норматива).

Как временную меру до момента установления стандартов на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в качестве нормативов можно принять предельно допустимые выбросы (сбросы) этих веществ (ПДВ, ПКДС). Налог за загрязнение окружающей среды на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта представляет собой своеобразную плату за право пользования ассимиляционным потенциалом территории. Общий объем выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива) по предприятиям не должен превышать ассимиляционной способности территории. Налог в отличие от платы должен включаться в себестоимость продукции и соответственно в ее цену. В этом случае за загрязнение окружающей среды платят потребитель и загрязнитель. Потребитель платит за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива), то есть за то количество загрязнений, которое нельзя избежать при внедрении лучших из имеющихся в мировой практике техники и технологии, а загрязнитель — за превышение выбросов (сбросов) сверх стандарта. Данный налог должен направляться в местный и региональные бюджеты и использоваться на социально-экономические нужды данной территории, а платежи — в экологические фонды для решения природоохранных задач.

В-третьих, экологические платежи должны стимулировать реализацию экологических программ. С этой целью плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду разбивается на две части:

а) в пределах между стандартом и лимитом;

б) сверх установленного лимита.

В суммарном выражении экологический налог и платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду в пределах между стандартом и лимитом должны отражать общественно необходимые затраты на их улавливание и обезвреживание. При превышении выбросов (сбросов) этих веществ сверх установленного лимита плата должна увеличиваться в пятикратном размере по сравнению с предыдущей. До приведения специальных научных разработок экологический налог предлагается устанавливать в раз-

мере 15 % от общественно необходимых затрат на улавливание и обезвреживание данных видов вредных загрязнений.

При дальнейшем совершенствовании экологических платежей должно учитываться разумное сочетание интегральных и индивидуальных показателей опасности загрязняющих веществ. Это резко сократит количество вредных веществ, подлежащих оплате. Прежде всего это касается вредных веществ, содержащихся в сточных водах. Для создания эффективной системы экологического регулирования необходимо восстановить ранее разрушенную систему экологических фондов, при этом следует учесть недостатки их прошлой деятельности. Кроме того, следует расширить систему экологических платежей, и в первую очередь за шумовое загрязнение.

В настоящее время более 20 % жителей разных государств, в том числе и Казахстана, страдают от повышенных шумовых, инфразвуковых, ультразвуковых и вибрационных воздействий, которые оказывают негативное влияние на окружающую среду, и в первую очередь на здоровье населения. Повышенный шум — один из самых опасных и вредных факторов, воздействующих на человека. Действие шума не только вызывает дискомфорт, но и приводит к серьезным заболеваниям, таким как: психические расстройства, сердечно-сосудистые заболевания, ухудшение слуха и неврит слуховых нервов, снижение умственной деятельности и другие. Многолетнее воздействие шума ведет к повреждению органов слуха человека. В зависимости от интенсивности и продолжительности воздействия шума могут развиваться тугоухость или глухота. Отмечается сужение кровеносных сосудов и как результат повышение артериального давления.

Сказанное выше обуславливает необходимость введения экономических инструментов защиты населения от шумового загрязнения. Разработка таких инструментов должна осуществляться по следующим направлениям:

— учет шума как качественной характеристики изделия в его цене (чем ниже шум, тем выше должна быть его цена);

— установление штрафных санкций за нарушение природоохранного законодательства, связанного с шумовым загрязнением;

— установление системы платежей за шумовое загрязнение с целью стимулирования мероприятий, направленных на обеспечение охраны здоровья граждан от его вредного воздействия.

Предлагаемые мероприятия позволят стимулировать:

— развитие национальных производителей шумо- и вибрационных изделий с условием соблюдения минимальных уровней создаваемых ими шумовых (вибрационных) воздействий на здоровье граждан;

— производство конкурентоспособной продукции с пониженными уровнями шума, инфразвука, ультразвука и вибрации;

— снижение загрязнения акустической среды до предельно допустимых нормативов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшая экономическая задача государственных органов — обеспечить условия разработки и реализации государственной инвестиционной и научно-технической политики в стране, способствующей техническому перевооружению производства и повышению конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках.

Государственное регулирование экономики направлено на развитие предпринимательства и создание конкурентной среды с целью максимального повышения эффективности производства в соответствии с интересами государства и потребностями населения. Усилия центральных и местных органов власти концентрируются поэтому на развитии реального сектора экономики, призванного обеспечивать страну материальными ресурсами. Государство берет на себя функции предпринимательства в основном не только и не столько ради регулирования рыночных отношений.

Государственные органы признаны решать те задачи, которые неуправляемый рынок решить не способен. Государство должно установить порядок, при котором предприниматели, действуя в условиях рынка, вынуждены и заинтересованы делать именно то, что выгодно не только им самим, но и обществу в целом. Речь идет о таком порядке, который учитывал бы общие потребности и закономерности рынка в реальных социально-экономических условиях страны. При этом самостоятельность субъектов рынка сочеталась бы с интересами общества.

Таким образом, государство превращается в главный координирующий центр всей хозяйственной системы, обеспечивающий нормальную продуктивную работу входящих в систему субъек-

тов. Государство, исходя из своих социальных, политических, экономических и других интересов, должно ставить цели перед бизнесом и стимулировать его в достижении этих целей. Оно очень поможет бизнесу, если сформулирует государственную политику в отношении развития бизнеса. Необходимо, во-первых, сформулировать принципы отношения государства к бизнесу и отразить их в законодательной и нормативной базе, во-вторых, установить государственные социально-экономические приоритеты и, в-третьих, создать государственную инфраструктуру, способствующую деятельности бизнеса.

Своими действиями государство может затормозить или ускорить их развитие. Рыночная экономика не способна автоматически регулировать все экономические и социальные процессы в интересах общества и каждого гражданина. Прерогативой государства является обеспечение правопорядка в стране и ее национальной безопасности, что является основой для развития предпринимательства и экономики.

На государство возлагаются следующие основные задачи: создание правовой основы, обеспечение надлежащего правопорядка в стране и ее национальной безопасности, стабилизация экономики, обеспечение социальной защиты и социальных гарантий, защита конкуренции, разработка, принятие и организация выполнения хозяйственного законодательства.

Объекты государственного регулирования экономики совершенно различны, но охватывают практически все сферы экономической деятельности.

Среди методов государственного регулирования едва ли встретишь совершенно непригодные или абсолютно неэффективные. Нужны все, и вопрос лишь в том, чтобы для каждого определить экономические зоны и ситуации, те ниши, где его применение целесообразно. Экономические и административные методы имеют некоторое сходство и в то же время существенно отличаются друг от друга. Административные приемы заметно сужают свободу экономического выбора, а порой вообще сводят ее к нулю. Экономические методы нисколько не ограничивают свободу выбора, а иной раз даже расширяют ее.

Вмешательство государства в рыночную экономику необходимо в случаях, когда имеют место так называемые «провалы» рынка.

Государство должно вмешиваться в экономику в том случае, если имеются на то определенные условия и предпосылки. Они могут быть позитивными и негативными. Существуют признаки условий и предпосылок: безработица, инфляция, дефицит бюджета.

Высшей формой государственного регулирования является государственное экономическое программирование. Его задача — комплексное использование в глобальных целях всех элементов государственного регулирования экономики. Программы разрабатываются специальным государственным органом или министерствами экономики и финансов. Как правило, программы обеспечивают социально-экономическое развитие в желательном направлении. Программирование позволяет использовать все средства государственного регулирования и избежать противоречивости и несогласованности регулирующих мероприятий отдельных государственных органов.

К основным функциям государства в современной рыночной экономике относятся:

1) создание правовой основы функционирования рыночного механизма;

2) организация денежного обращения;

3) поддержание конкурентных начал в экономике, демонополизация производства;

4) управление нерыночным сектором хозяйства (оборона, охрана правопорядка, здравоохранение, образование, фундаментальная наука и т.д.);

5) стабилизация экономики, то есть преодоление кризисных явлений, безработицы и инфляции;

6) обеспечение социальной защиты и социальной гарантии членам общества.

Воздействие государства на рыночный механизм обеспечивается двумя основными формами: прямого и косвенного регулирования. Прямое регулирование осуществляется с преобладанием административных методов, косвенное — экономических. При этом приоритет в рыночной экономике принадлежит косвенным методам воздействия, не разрушающим систему рыночных отношений и не противоречащим им.

Прямое регулирование рынка проявляется, прежде всего, в законодательной деятельности государства, а также в расширении госу-

дарственных заказов, государственных закупок и развития госсектора в экономике.

Косвенное регулирование рынка осуществляется с помощью методов налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики.

Политика стабилизации направлена на сглаживание циклических колебаний. В фазе кризиса все мероприятия государства должны быть направлены на стимулирование деловой активности, а в фазе подъема — на ее сдерживание. В области налогово-бюджетной политики это означает: увеличение государственных расходов, снижение ставок налогов, предоставление налоговых льгот на новые инвестиции в фазе кризиса и обратные мероприятия в условиях экономического подъема.

Инструменты кредитно-денежной политики: уровень процентных ставок по ссудам, размеры кредитных ресурсов банков. В период экономического кризиса проводится политика «дешевых денег», когда снижаются процентные ставки и увеличиваются кредитные ресурсы банков. В период экономического роста, наоборот, проводится политика «дорогих денег»: повышается уровень процентных ставок, сокращаются кредитные ресурсы.

Важна регулирующая роль государства в организации внешнеэкономической деятельности производителей продукции, так как в данной области помимо экономических действуют межгосударственные правила. Поэтому укрепляются те государственные органы хозяйственного управления, которые обеспечивают внешние взаимосвязи между поставщиками и потребителями продукции. Роль государственных органов заключается главным образом, во-первых, в контроле соблюдения законов субъектами экономики и, во-вторых, подготовке недостающих законов и нормативов.

Современные рыночные отношения промышленно развитых стран, учитывая высокий технический уровень производства, объективно требуют опоры на государственные методы регулирования. И очевидно, что роль государства в управлении экономикой во всем мире с каждым годом будет повышаться.

Список использованной литературы

1. Абалкин Л. Роль государства и борьба с экономическими догмами // Экономист, 1998. № 9.— С. 3—17.

2. Амосова В., Гукасьян Г., Маховикова Г. Экономическая теория.— Санкт-Петербург, 2001.

3. Андрианов В. Государственное управление: мировой опыт и российские реалии (бюрократизация управления экономическим развитием)// Общество и экономика, 2001. № 11—12.— С. 117—129.

4. Андрианов В. Государство и рынок: механизмы взаимодействия // Маркетинг, 1999. № 5.— С. 3—20.

5. Антонов Н. Г., Пессель М. А. Денежное обращение, кредит и банки// «Финстатинформ».— М., 1995.

6. Аркин В., Сластников А., Шевцова Э. Налоговое стимулирование инвестиционных проектов в российской экономике// М.: РПЭИ/Фонд Евразия, 1999.

7. Асаул А. Н. Роль государства в смешанной системе хозяйствования// Регион: политика, экономика, социология, 2002. № 1—2.

8. Аткинсон Эн. Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора.— М.: Аспект Пресс, 1995.

9. Белова В. Л. Введение в макроэкономику: экономические функции государства // Социально-политический журнал, 1998. № 4.— С. 82—94.

10. Бирюков В. и др. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения, 2001. № 12.— С. 57—64.

11. Брагинский С. В. Кредитно-денежная политика в Японии// М.: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1989.

12. Варга В. Роль государства в рыночном хозяйстве// Мировая экономика и международные отношения. № 10—11, 1992.

13. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика// Мировая экономика и международные отношения, 2002. № 7.— С. 28—37.

14. Вильсон Дж., Цапелик В. Естественные монополии России // Вопросы экономики, 1995. № 11.

15. Волынский В. С. Кредит в условиях современного капитализма.— М., 1991.

16. Волынский В. С. Кредитная система в условиях капитализма// Деньги и кредит, 1990. № 5.

17. Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. И. Основы управления муниципальным хозяйством// СПб.: Институт управления и экономки, 1996.

18. Герасименко В. В. Теория переходной экономики. Микроэкономика. Т. 1, «Теис».— М.: 1997.

19. Государственное регулирование экономики в России // Инвестиции в России, 2002. № 10.

20. Государственное регулирование рыночной экономики /Под ред. Столярова М. И., МГУ.— М.: Дело, 2001.— 279 с.

21. Государственное регулирование экономики. Учебное пособие для вузов/ Под ред. Морозовой Т. Г.— М.: ЮНИТИ, 2001.— 253 с.

22. Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран. //Научные труды № 16Р Института Экономики Переходного Периода.— М., 1996.

23. Государство и бизнес: опыт партнерства в условиях рыночной экономики: обзор международной практики // Рынок ценных бумаг, 2001. № 15.— С. 15—21.

24. Гневко В. А., Когут А. Е. Местное самоуправление: основы системного подхода.— СПб.: Институт управления и экономики, 1996.

25. Гребенников В. Г. Великая монополия (отношения государства и экономики) // Экономическая наука современной России, 1999. № 3, С. 64—78.

26. Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) // Проблемы теории и практики управления, 1998. № 4, с. 38—43.

27. Денисов Б. А. Государство — экономический интегратор // Менеджмент в России и за рубежом, 2000. № 4.— С. 25—33.

28. Денисов Б. И др. Современный взгляд на экономическую роль государства // Маркетинг, 2000. № 4.— С. 16—25.

29. Дикушин А. М. О направлениях развития государственного предпринимательства в РФ // Предпринимательство в современной России.— М.: «Линкс», 2001.

30. Долан Э. Дж. Деньги, банки и денежно-кредитная политика.- СПб.: «Оркестр», 1994.

31. Долан Э. Дж. Макроэкономика.— СПб.: «Оркестр», 1994 г.

32. Донцова Л. В. Вопросы государственного регулирования экономики: основные направления и формы // Менеджмент в России и за рубежом, 2000. № 4.— С. 34—40.

33. Дробот Р. А. Меняющаяся роль государства в мировой экономике 20 века// Вестник МГУ, сер. 18, Социология и политология, 2002. № 3.— С. 25—38.

34. Ермишин П. Г. Основы экономической теории.— М.: Луч, 1998.— 150—151 с.

35. Журавлев С. Государственное регулирование экономики в переходный период//Экономист, 1991. № 5.— С. 28—38.

36. Ивашковский С. Н. Макроэкономика.— М.: Дело, 2000.— 470 с.

37. Ионов М. Роль государства в экономике.— М.: 1995.

38. Иохин В. Я. Экономическая теория.— Экономистъ, 2004.

39. Камаев В. Д. Учебник по основам экономической теории.— М.: 2001.

40. Камаев В. Д. Учебник по основам экономической теории.— М.: Владос, 1994.— С. 116.

41. Караваева И. В. Приоритетные направления налоговых реформ в рыночной экономике второй половины XX века.— М.: Институт экономики РАН, 2003.

42. Копейкин М. Ю. Роль государства в регулировании экономики// Реформирование экономики в России (сборник статей).— Ярославль: МАПН, 2000.— С. 15—17.

43. Корняков В. Государственное корпоративное направление развитой экономики. // Экономист, 2000. № 5.

44. Коробов С. К. Социальные функции государства с рыночной экономикой// Государственная власть и местное самоуправление, 2001. № 1.— С. 10—17.

45. Котов В. В. Государственное управление рыночной экономикой // Экономика строительства, 1999. № 10.— С. 2—12.

46. Кудров В. Государство и экономика: меняющаяся равновесие// Проблемы теории и практики управления, 2002. № 3.— С. 8—13.

47. Куликов Л. М. Основы экономической теории. Учебное пособие.— М.: Финансы и статистика, 2001.

48. Кэмпбелл Р. Макконелл, Стенли Л. Брю. Экономикс.— М.: 1997.

49. Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. Экономикс.— Республика, 1992. Гл. 17.— С. 298—319.

50. Г. Либман, Л. Преснякова. «Шведская модель» социальной политики// Российский экономический журнал, 2004. № 8.— С. 64.

51. Лившиц И. В. Государство в рыночной экономике // Российский экономический журнал. № 11—12, 1996.— С. 34.

52. Логуа Р. А. Проблемы формирования рыночной экономики России.— М.: 1994.— 272 с.

53. Лузин С. П., Павлов К. В. Соотношение государственных и рыночных методов экономического регулирования в условиях переходного периода.— Апатиты: Изд. КНЦ РАН, 1993.— 178 с.

54. Лукинов И. Механизмы государственного и рыночного регулирования социально-экономических процессов в Украине // Общество и экономика, 1999. № 10—11.

55. Лукинов И. Стратегические приоритеты и механизмы управляемости современной трансформацией экономики Украины // Общество и экономика, 2001 № 11—12.

56. Макконелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс.— Республика, М.: 1993.

57. Максимова В., Шишов А. Рыночная экономика. Учебник.— М.: 1992.

58. Малахов С. А. Когда необходимо вмешиваться государству? // ЭКО, 1998. № 9.— С. 123—137.

59. Место и роль государства в процессе развития // Международные отношения и мировая экономика, 1998. № 12.— С. 59—93.

60. Миронов В., Зимогляд А., Яковлев А. Российский монополизм и приватизация// Экономист, 1995. № 6.

61. Мясников М. В. Экономическая политика государства в современных условиях // Международные отношения и мировая экономика, 1999. № 1.— С. 48—52.

62. Налоговая система Латвийской Республики. Lietiskas informacijas dienests, 1999.

63. Орешин В. П. Государственное регулирование национальной экономики. Учебное пособие. МГУ им. М. Ю. Ломоносова.— М.: ИНФРА-М, 2000.— 122 с.

64. Осадчая И. М. Современное кейнсианство.— М.: «Мысль», 2000.

65. Осадчая И. Государство в переходной экономике: между Левиафаном и анархией // Международные отношения и мировая экономика, 1998. № 1.— С. 140—147.

66. Осадчая И. Государство в постиндустриальной экономике и социал-демократия // Мировая экономика и международные отношения, 1999. № 7.— С. 79—88.

67. Папава В. Роль государства в современной экономической системе// Вопросы экономики, 1993. № 11.

68. Пахомов Д. Об экономических, социальных и цивилизованных аспектах рыночных реформ // Общество и экономика, 2000. № 8.

69. Петти У. Трактат о налогах. Антология экономической классики в 2-х т.— М.: 2003. Т. 1.

70. Пикулькин А. В. Система государственного управления. Учебник.— М.: Закон и право, 1997.

71. Прыкин Б. В. Новейшая теоретическая экономика. Учебник.— М.: Банки и биржи: ЮНИТИ, 1998.— 446 с.

72. Расторгуева Е. А. Мексика: по пути финансово-экономической стабилизации// Деньги и кредит, 1992. № 8.

73. Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики.— М.: 2001.

74. Самуэльсон П.— М.: Экономика, 1992.

75. Симонян Н. О роли государства в общественном развитии: западные и незападные модели// Общество и экономика, 2000. № 3—4.— С. 4—17.

76. Симпсон Т. Американский опыт функционирования центральной банковской системы и угроза инфляции// Вопросы экономики, 1992. № 12.

77. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. В 2 т.— М.: «Соцэкгиз», 1995. Т. 2.

78. Стиглиц Дж. Э. Экономика государственного сектора.— М.: МГУ, 1997.

79. Супян В. Роль государства в экономике (на примере США) // Независимая газета, 2000. 26 декабря.— С. 15.

80. Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепций // Международные отношения и мировая экономика, 1998. № 10.— С. 51—62.

81. Тургенев Н. И. Опыт теории налогов // Серия «У истоков финансового права. Золотые страницы финансового права России».— М.: «Стаут», 2003.

82. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: пер. с английского со 2-го изд.— М.: «Дело ЛТД», 1993.

83. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика.— М.: 1998.

84. Хайнц Л. Социальное рыночное хозяйство.— М.: Дело, 2004.

85. Хавина С. А. Основные тенденции развития государственного регулирования экономики за рубежом и в России// В сб. Государственное регулирование экономики: мировой опыт и реформа в России (теория и практика). Институт экономики РАН.— М.: 1996, С. 16—55.

86. Холланд С. Планирование и смешанная экономика.— Вопросы экономики, 1993. № 1.

87. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика. Отд. экономики РАН.— М.: Экономика, 2005.

88. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика: основы взаимодействия. Учебное пособие.— М.: Экономика, 2000.— 381 с.

89. Шишков Ю. Экономическая роль государства в современном мире // Экономист, 1999. № 1.— С. 25—34.

90. Штиль Х. П. Государство и экономика: сотрудничество и конкуренция// Проблемы теории и практики управления, 2000.— № 5. С. 36—39.

91. Экономическая теория / Под ред. А. И. Добрынина, 3-е изд.— Спб.: «Питер», 2000.— 544 с.

92. Экономическая теория. Учебник / Под редакцией А. Г. Грязновой, Т. В. Чечеловой.— М.: Издательство «Экзамен», 2005.

93. Эльянов А. Место и роль государства в экономическом развитии: опыт развивающихся стран и Россия // Общество и экономика, 1999. № 12.— С. 148—174.

94. Якобсон Л. И. Государственный сектор рыночной экономики.— М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2000.

95. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов.— М.: Наука, 1995.

96. www.Latvia.polpred.ru

97. Интернет-ресурсы официального сайта НБ РК www.nationalbank.kz

98. Интернет-ресурсы официального сайта Российской газеты www.rg.ru

Мырзалиев Бораш Смаилович

Государственное регулирование экономики

Учебник

Директор ТОО «Нур-пресс»
Н. Н. Жансеитов

Оператор: Умурова Г. О.
Компьютерная верстка: Сляднева А. А.
Дизайн: Савельев А. О.
Корректор: Жаппар К. З.

Подписано в печать 23.07.2007 г.
Формат 60×90. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 32,75.

Издательство ТОО «Нур-пресс»
050057, г. Алматы, ул. М. Озтюрка, д. 12.
Тел./факс: (727) 2747-833, 2742-650.
E-mail: law-literature2006@rambler.ru