



ЩЕРБАКОВ
Лев Андреевич

*Аппарат
правительства РФ*

О ПРОБЛЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫМ КОМПЛЕКСОМ

В статье рассмотрены теоретические методологические и практические вопросы государственного регулирования экономикой в период формирования рыночных отношений. Показаны объекты, субъекты, цели и средства (инструменты) государственного регулирования. Рассмотрены масштабы, методы, формы и механизм государственного регулирования минерально-сырьевым комплексом страны.

The article deals with the theoretical, methodological and practical issues of governmental regulation during the economy's transition to a market economy. Objects, subjects, purposes and mediums of state control are shown. Scope, methods, forms and procedures of governmental regulation in the mining industry are shown as well.

* * *

Государственное регулирование в условиях рыночной экономики представляет собой систему мер законодательного, экономического и административного (исполнительного и контролирующего) характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями в целях систематизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

По мере развития рыночной экономики возникали и обострялись экономические и социальные проблемы, которые не могли быть решены автоматически только на базе частной собственности, хотя бы потому, что требовали значительных инвестиций в сферу материального производства, в том числе в малорентабельные или нерентабельные с точки зрения частного капитала отрасли,

предприятия и производства, необходимые, однако, для процесса воспроизводства в национальных масштабах. Общехозяйственные и отраслевые кризисы, нарушение денежного обращения вплоть до развития кризисных явлений в денежно-финансовой системе – все это требовало разработки государственной экономической политики, учитывающей многообразие форм собственности и различие условий хозяйствования субъектов хозяйственной деятельности [1].

Теоретически понятие государственной экономической политики шире понятия государственного регулирования экономики, так как первая может основываться и на принципе невмешательства государства в хозяйственную жизнь. В современных условиях невмешательство государства в социально-экономические процессы объективно

невозможно. Поэтому дискуссии ведутся не о необходимости государственного регулирования экономики, а о его масштабах, формах и интенсивности. Следовательно, термин государственное регулирование экономики и государственная экономическая политика в настоящее время идентичны [3].

В зависимости от отношения к определению роли и места государства в рыночной экономике сложились две научные школы и множество модификаций на их базе. Ценности, которые отстаивают эти научные школы, прямо противоположны: сторонники первой школы (кейнсианцы) стоят за активное вмешательство государства и регулирование рыночной экономики, а сторонники второй выступают против широкого государственного вмешательства в экономическую жизнь.

С точки зрения кейнсианцев, государство должно проводить на рынке активную политику, так как рынок не способен к самонастройке, не может обеспечить макроэкономическое равновесие и объективно нуждается в регулировании. Основным фактором равновесного развития считается спрос, на который государство и должно воздействовать, согласуя долгосрочные и краткосрочные цели развития, интересы по иерархическим уровням, обеспечивая пропорциональность развития отраслей экономики, проводят активную денежно-кредитную, налоговую и ценовую политику. С целью увеличения спроса поощряются инвестиции, регулируется налоговое бремя (стимулируется потребление), с помощью государственного заказа, а иногда даже ценой бюджетного перенапряжения повышается загрузка производственных мощностей.

Сторонники второй школы исходят из того, что рынок в процессе развития автоматически достигает равновесного состояния и вмешательство государства приносит лишь ущерб. Они, однако, не отрицают необходимости фискальной политики. Полагая, что условием сбалансированности является устойчивая денежная система и свободная конкуренция, сторонники этого направления выступают против инфляционных государственных расходов, т.е. за ограничение государственных инвестиций, социальных

программ, субсидий, за твердые лимиты на денежную эмиссию и государственные займы, за повышение цен на товары и услуги, сокращение оплаты труда с целью снижения издержек и потребительского спроса, девальвацию национальной валюты путем стимулирования экспорта.

Анализ существующих в мировой практике моделей хозяйствования, отличающихся долей государственного сектора в экономике, размерами перераспределения средств через государственный бюджет и т.д., свидетельствует о том, что экономически развитые страны, различные по политическим институтам, моделям хозяйствования и управления, демонстрируют общие подходы к определению роли и места государства в экономике. Государство повсюду осуществляет регулирование факторов производства, рынков и стоит на защите национальных интересов. Общей тенденцией мирового развития стало расширение государственного вмешательства в экономику [3].

Выполняя организационно-хозяйственные функции, государство устанавливает общие нормы и правила хозяйствования, формирует механизм регулирования экономики. Удовлетворение общественных потребностей в сферах производства и потребления обуславливает необходимость обобществления части национального хозяйства и поощрения развития государственных (федеральных и муниципальных) предприятий, учреждений. Обобществлению (огосударствлению) подвергаются природные, материальные, финансовые ресурсы. Наряду с государственным сектором функционируют частные, корпоративные предприятия, основанные на законодательно закрепленных формах собственности. Так формируется смешанная экономика, в которой взаимодействуют различные формы собственности и хозяйствования.

В Российской Федерации государственное регулирование в 1992-2000 гг. осуществлялось методами второй школы, хотя и не в чистом виде. Наиболее зримым результатом этого курса явилась стагляция, когда падение производства сочеталось с

инфляцией, хотя и затухающей. Однако с подавлением инфляции, стабилизацией экономики такая экономическая политика и соответствующие ей методы государственного регулирования полностью исчерпали себя. Они не могут решить проблем экономического роста.

Возможность государственного регулирования (масштабы, методы и интенсивность) связана с достижением определенного уровня экономического развития, обобществления части национального хозяйства, концентрации производства и капитала. Необходимость, превращающая эту возможность в действительность, заключается в нарастании проблем, с которыми и призвано справиться государственное регулирование экономики.

В современных условиях государственное регулирование экономики выступает как составная часть механизма расширенного воспроизводства и решает различные задачи: стимулирование экономического роста, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структурах, поддержка инвестиционных государственных программ и проектов и т.д. Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования определяются характером и остротой экономических проблем в тот или иной конкретный период времени.

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

Носители хозяйственных интересов — это социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по доходам, по видам деятельности при аналогичных доходах, по профессиям, отраслевым и региональным интересам. Это наемные работники и работодатели, мелкие и крупные предприниматели, управляющие и акционеры, государственные служащие и т.д. У каждой из этих групп есть свои интересы, обусловленные их социально-экономическим положением, а также связью с тем или иным регионом, отраслью, видом деятельности.

Выразители хозяйственных интересов — это многочисленные союзы и ассоциации: профсоюзы, союзы предпринимателей, сою-

зы банковских учреждений, торговые палаты, промышленно-финансовые группы и т.д. Выразителями социально-экономических, региональных и иных интересов являются политические партии.

Исполнители хозяйственных интересов, т.е. субъекты государственного регулирования экономики, — органы трех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу, а также Центральный банк Российской Федерации.

С точки зрения изучения механизма государственного регулирования экономики важно отметить слияние субъектов государственной власти и носителей и выразителей хозяйственных интересов и возникновение в результате этого новых регулирующих органов, не вписывающихся в классическую схему парламентской или президентской республики. В результате могут быть созданы, например, комиссии из представителей союзов предпринимателей, профсоюзов и исполнительной власти для регулирования тарифных соглашений между предпринимателями и трудящимися, союзы или советы по поддержанию или развитию отдельных отраслей, межотраслевых комплексов из представителей федеральных органов управления и отраслевых союзов предпринимателей. Аналогичные органы создаются для осуществления государственных программ и крупных инвестиционных проектов.

Другую группу государственно-частных органов хозяйственного регулирования составляют советы по сферам деятельности, например: научно-технический, военно-промышленный, по региональной политике и т.д.

Обратная связь между государственным регулированием экономики и носителями хозяйственных интересов довольно жесткая. Во-первых, успех государственного регулирования экономики проявляется в темпах роста, улучшении структуры хозяйства, росте занятости, положительном платежном балансе, снижении темпов инфляции, повышении уровня жизни населения. Во-вторых, успехи государственного регулирования экономики отражаются в показателях, не всегда поддающихся количественному измерению: в уровне социальной ста-

бильности, качестве жизни, состоянии окружающей среды.

Объекты государственного регулирования экономики — это сферы производства, отрасли, регионы, а также ситуации, явления и условия социально-экономической жизни страны, где возникли или могут возникнуть проблемы, не разрешаемые автоматически, в то время как разрешение этих проблем настоятельно необходимо для эффективного функционирования экономики.

Основные объекты государственного регулирования экономики — это секторальная, отраслевая, межотраслевая и региональная структура хозяйства; денежное обращение; платежный баланс; цены; условия конкуренции; внешнеэкономические связи.

Очевидно, перечисленные объекты государственного регулирования могут носить различный характер. Они охватывают макроэкономические процессы, хозяйственный цикл, накопление капитала в масштабах страны, отдельные отрасли, многоотраслевые или территориальные комплексы и даже отношения между субъектами хозяйствования.

Генеральной целью государственного регулирования является экономический рост, укрепление государственности и безопасности страны. От генеральной цели распространяется дерево опосредующих конкретных целей, которые непосредственно связаны с объектами государственного регулирования. Цели неодинаковы по значению и масштабам, но тесно взаимосвязаны. Они могут частично перекрывать друг друга, одна из них может оказаться временно более важной и подчинить себе другие в зависимости от реальной экономической ситуации или от установленной на данный период времени системы приоритетов целей.

Средства (инструменты) государственного регулирования подразделяются на административные и экономические. Административные средства базируются на государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения и принуждения. Административные средства регулирования в условиях рыночной экономики имеют подчиненное значение и используются как дополнение к экономическим средствам. Эконо-

мические средства, имеющие преобладающее значение, подразделяются на средства денежно-кредитной и бюджетной политики.

Прямое государственное регулирование осуществляется средствами бюджетной политики. Государственный бюджет всегда представляет собой компромисс, отражающий соотношение сил основных групп носителей различных социально-экономических интересов. Расходная часть государственного бюджета выполняет функции политического, социального и экономического регулирования.

Действенность государственного регулирования экономики с помощью бюджетных расходов зависит, во-первых, от относительных размеров расходующих средств; во-вторых, от структуры этих расходов; в-третьих, от эффективности использования каждой единицы расходующих средств.

Главным инструментом мобилизации финансовых средств для покрытия государственных расходов являются налоги. Они также широко используются в фискальных целях, для воздействия на деятельность субъектов хозяйствования. Главная же роль налогов — регулирующая. Государственное регулирование при помощи налогов зависит в решающей степени от выбора налоговой системы.

Налоги в государственном регулировании экономики играют двоякую роль: как главный источник финансирования государственных расходов и как инструмент регулирования. Задача налоговых органов не просто обложить налогами те или иные источники поступления средств, а создать точный и гибкий механизм воздействия на поведение субъектов хозяйствования. Для этого используются временно или селективно предоставляемые налоговые скидки, налоговые каникулы (отсрочки уплаты налогов).

Важнейшую роль в государственном регулировании экономики играет финансирование капитальных вложений из государственного бюджета, осуществляемых в государственный сектор экономики.

Значительная часть государственного сектора — это государственные предприятия, во-первых, в сфере недропользования (в ми-

нерально-сырьевом и топливно-энергетическом комплексах, где требуются большие инвестиции, высока капиталоемкость производства, а оборачиваемость капитала медленная), во-вторых, в отраслях производственной инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь и т.д.). Часть государственного сектора – это пакеты акций смешанных частно-государственных компаний. Рентабельность государственных компаний, как правило, ниже, чем частных.

Существование в условиях рыночной экономики секторов экономики, которые в своей деятельности руководствуются принципами, отличными от принципов частных компаний, позволяет использовать государственный сектор для решения общегосударственных экономических задач, в том числе для повышения рентабельности частного сектора экономики. Монопольная прибыль, а нередко прибыль вообще, не является первостепенной целью деятельности государственного сектора, а имеющие место убытки могут покрываться из государственного бюджета. Поэтому государственный сектор может стать поставщиком дешевых топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов, транспортных услуг, снижая, таким образом, издержки производства в частном секторе экономики.

Государственный сектор активно используется как средство государственного регулирования экономикой. Так, в условиях экономического кризиса, когда частные капитальные вложения незначительны, инвестиции в государственный сектор экономики растут, противодействуя спаду производства. Государственный сектор играет заметную роль в государственной структурной политике. Государство создает новые объекты или расширяет и реконструирует старые в тех сферах деятельности, отраслях или регионах, куда частный капитал идет неохотно. В целом государственный сектор служит дополнением частного сектора там и в такой степени, где и насколько мотивация для частного капитала оказывается недостаточной. Поэтому государственный сектор обеспечивает повышение эффективности экономики страны в целом и является одним из инстру-

ментов перераспределения валового внутреннего продукта.

Размеры государственного сектора, его доля в национальной экономике изменяются не только в результате расширенного воспроизводства, но и как следствие приватизации и национализации отраслей экономики.

Наряду с перечисленными инструментами государственного регулирования экономики, имеющими внутриэкономическую направленность, существует арсенал средств внешнеэкономического регулирования. Это, в первую очередь, меры стимулирования экспорта товаров, услуг и капиталов, научно-технического развития, а также меры по привлечению или ограничению доступа иностранного капитала в экономику страны, по изменению условий его функционирования.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации система государственного регулирования экономики сложилась постепенно. В процессе своего развития она прошла несколько этапов:

- создание общих благоприятных условий для воспроизводства капитала, основанного на всем многообразии форм собственности, сосредоточение усилий государства на создании законодательно-правовой базы;
- решение проблем несогласованности между собой акций антикризисной и структурной направленности, воздействие на занятость населения и динамику цен;
- проведение экспериментов с использованием денежно-кредитных и бюджетных средств регулирования экономики;
- приватизация объектов государственной собственности;
- осуществление отраслевого и регионального среднесрочного программирования в сочетании с выработкой долгосрочных перспективных программ и проектов;
- осуществление мер по согласованию общегосударственных программ и проектов на межгосударственном уровне [1].

На выбор методов и инструментов, масштаб и интенсивность государственного регулирования экономики Российской Федерации решающее воздействие оказывают

задачи, стоящие перед экономикой страны, материальные возможности государства, отраженные в доле перераспределяемого им валового внутреннего продукта и в абсолютных размерах средств, которые оно готово использовать на государственное регулирование, накопленный опыт реализации государственной экономической политики в условиях перехода к рыночным отношениям.

Механизм государственного регулирования экономики постоянно совершенствуется. К настоящему времени практика государственного регулирования экономики в общем оказалась достаточно результативной.

В настоящее время управление превращается в регулирование перемен, преобразований, а потому важнейшей формой государственного регулирования становится государственное экономическое программирование. В условиях рыночной экономики экономическое программирование может быть только индикативным, т.е. носить целевой рекомендательно-стимулирующий характер. Тем не менее, оно является достаточно эффективным средством решения проблем разного уровня, опираясь на государственный сектор, способно придать ускорение российской экономике.

На основе индикативного плана гармонизируются интересы государства и частного капитала, в том числе в форме инвестиционных соглашений по крупным, имеющим общенациональное значение программам и проектам, реализуемым в системе среднесрочного и долгосрочного программирования.

Индикативный план опирается на приоритеты. Одни из них очевидны, другие определяются в процессе программных разработок. Под обоснованные приоритеты создаются соответствующие механизмы стимулирования.

Разработка государственных целевых инвестиционных программ и проектов осуществляется органами государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Она включает выбор и обоснование приоритетов, увязку материальных, трудовых и финансовых ресурсов на базе

комплексного решения отраслевых, межотраслевых и региональных проблем, направленных на достижение конкретного конечного результата в установленные сроки.

Целевые комплексные программы и проекты финансируются за счет государственного бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Они обеспечиваются также государственными преференциями.

Правительство РФ определяет государственных заказчиков, обеспечивающих реализацию программ и проектов. Государственным заказчикам выделяются необходимые финансовые ресурсы, включая валютные, и они являются ответственными исполнителями программ и проектов.

Экономическое программирование позволяет использовать все средства государственного регулирования экономики, избежать противоречивости и несогласованности регулирующих мероприятий отдельных государственных структур. Государственное финансовое стимулирование, госзаказы в рамках программ и проектов заметно влияют на конкурентоспособность отдельных компаний, положение отраслей, регионов и вызывают сопротивление тех, чьи интересы оказались ущемленными. Поэтому государственные программирующие органы постоянно испытывают то или иное давление противоречивых интересов отдельных промышленно-финансовых групп и общественных сил.

В минерально-сырьевом комплексе страны экономическое программирование получило наиболее широкое развитие. Здесь был определен перечень приоритетных проблем, подлежащих программной разработке.

Современная парадигма управления, заложенная в основу экономического программирования, имеет не организационно-распорядительный, а преимущественно экономико-правовой характер с законодательно-нормативным обеспечением сбалансированности интересов всех заинтересованных сторон, согласования их стратегических и тактических целей для достижения конечного результата.

Разброс интересов отдельных субъектов хозяйствования МСК страны достаточно широк: от чисто утилитарной потребности получить максимальный доход до концептуальной задачи повышения эффективности экономики и перевода ее в новое качество экономического роста. Интересы государства, отдельных субъектов хозяйствования МСК и инвесторов – участников программ и проектов, как правило, не совпадают друг с другом, вступают в противоречие и требуют соответствующего механизма их согласования. В МСК страны задействовано большое количество юридических и физических лиц, которые принимают в той или иной мере участие в его функционировании. К ним, например, относятся инвесторы (отечественные и зарубежные финансовые институты, отечественные и зарубежные частные инвесторы), субъекты хозяйствования (действующие государственные предприятия, вновь создаваемые предприятия различных форм собственности).

Однако более многообразную и важную роль играет государство. Оно выступает не только как инвестор программ и проектов в МСК (в основном, приоритетных крупномасштабных государственных программ и проектов), но и как потребитель инвестиционных ресурсов, а также продукции МСК. Кроме того, как собственник государственного имущества оно вступает в правоотношения собственности.

Так как цели и интересы государства и различных субъектов хозяйствования МСК различны, необходимо повышение роли экономического программирования и превращение его в одну из основных форм государственного регулирования МСК страны (см. рисунок).

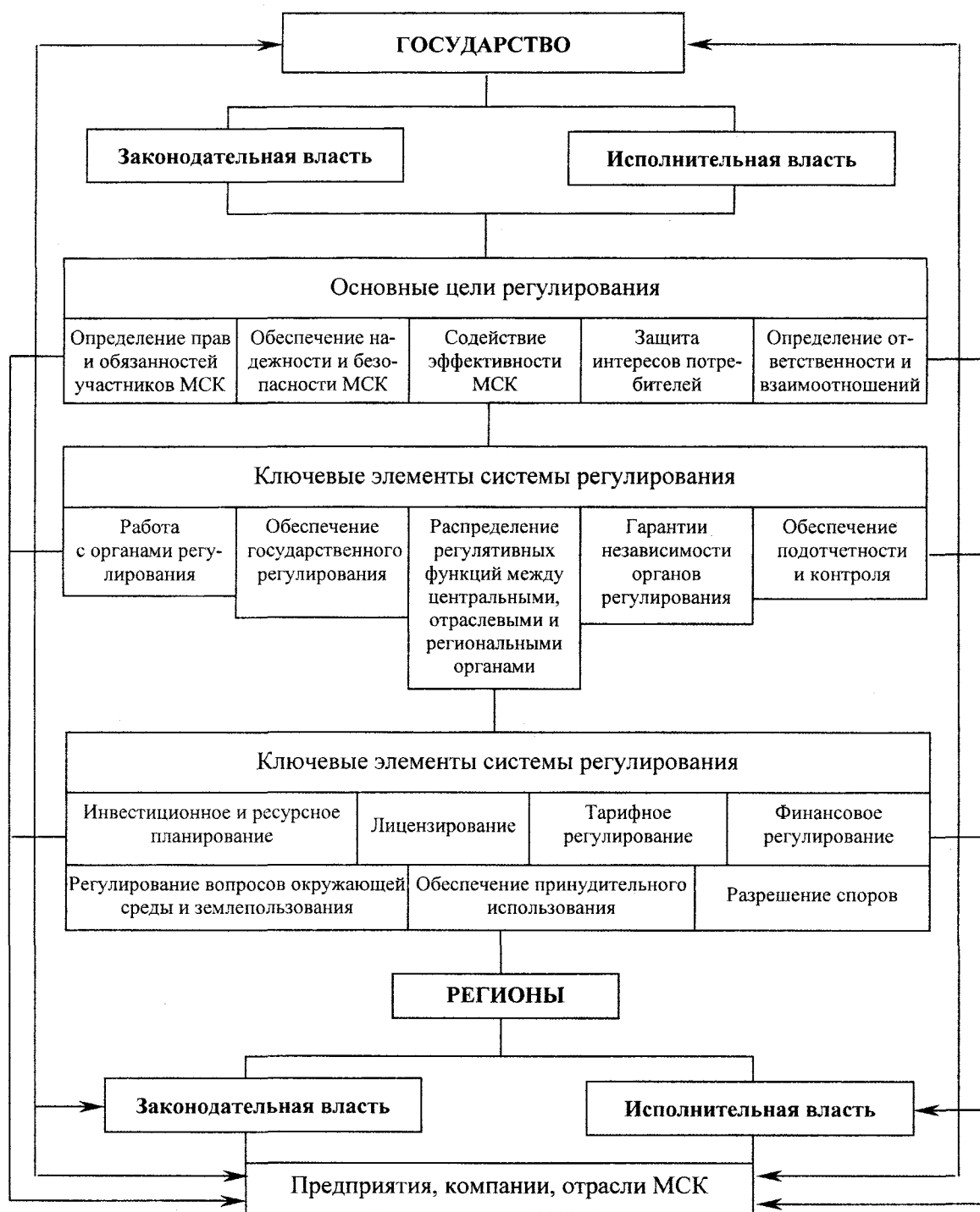
Отношения собственности при современном их уровне развития характеризуются множественностью объектов и субъектов собственности, широтой и разнообразием форм закрепления собственности. Возрастание роли макроуровня (центральных и региональных органов власти и управления) в управлении МСК базируется на эволюции отношений собственности в национальной экономике, которые по мере ее развития

включают все новые экономические, социальные и другие элементы права собственности.

Необходимость регулирования отношений собственности на макроуровне (государственном и региональном) требует разработки соответствующих управленческих мер формирования адекватной системы и механизма управления. В настоящее время имеет место более взвешенный подход, допускающий возможность и признающий необходимость регулирующего воздействия государства на хозяйственные процессы в целом и на природопользование в частности. Практика стран с развитой рыночной экономикой дает немало примеров эффективного государственного вмешательства в долговременные проекты освоения природных ресурсов.

Современная стратегия рационального ресурсопотребления не может базироваться исключительно на возможностях рынка как такового. Это тем более относится к переходным состояниям экономического развития, в частности к экономике РФ. Рыночный механизм даже в экономически развитых странах не обеспечивает полностью решения стратегических задач рационального природопользования и охраны природы [2]. Поэтому в Российской Федерации система государственного регулирования и поддержки рационального недропользования должна включать в себя следующие подсистемы: правового обеспечения, научно-технического обеспечения, финансово-кредитной поддержки, инфраструктурного и информационного обеспечения, страхования.

Рациональное ресурсопотребление и ресурсосбережение – проблема комплексная и многоплановая. Наряду с социально-экономическими и экологическими ее аспектами необходимо выделить технико-технологические аспекты. Совершенствование и кардинальное обновление основных фондов и технологий должно быть поставлено во главу угла системы регулирования и управления. Результаты зарубежных и отечественных исследований свидетельствуют о том, что экономика РФ остается многоукладной не только по формам собственности, но и по так называемым технологическим



Система государственного регулирования минерально-сырьевого комплекса

укладам. В России господствует «третий (ресурсозатратный) уклад», пройденный экономически развитыми странами уже в конце 70-х гг., а «четвертый технологический уклад», связанный с переходом на ресурсосберегающие технологии, представлен только в ряде производств военно-про-

мышленного комплекса (ВПК). Между тем широкое использование современных ресурсосберегающих технологий обеспечит переход к эффективному ресурсопотреблению и конкурентоспособность продукции и предприятий МСК на внутреннем и мировом рынках.

Условия для перехода к новым технологическим укладам по ряду направлений в российской экономике налицо. Однако для их реализации необходимо стимулировать распространение передовых технологий, в первую очередь из ВПК в гражданские отрасли экономики. С помощью государственных программ и проектов по внедрению технологий новых укладов предстоит, прежде всего, обеспечить эффективное ресурсопотребление.

Достижение рационального ресурсопотребления требует создания соответствующих организационно-экономических и правовых условий. Рыночный механизм, как уже отмечалось, сам по себе не в состоянии решить весь комплекс рассматриваемых проблем; ряд противоречий может быть устранен только посредством государственного регулирования. Речь идет о противодействии монопольному поведению крупных корпоративных структур, в ряде случаев тормозящих инновации и нарушающих нормы недропользования.

В экономически развитых странах в наибольшей мере (хотя и далеко не всегда результативно) регулируется именно природопользование, причем независимо от существующих форм собственности.

На первых этапах экономических преобразований в Российской Федерации – стране с сырьевой ориентацией экономики (что сохранится и в будущем) – не было органа управления, который бы разрабатывал и проводил единую государственную политику в области изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов. Координация деятельности отраслевых федеральных органов управления практически отсутствовала [2].

В настоящее время начинает формироваться система государственного управления и координации природно-ресурсным комплексом страны в целом. Ресурсы недр как в настоящее время, так и в долгосрочной перспективе являются главным материальным богатством России, главными объектами привлечения инвестиций и наиболее мощным рычагом вывода экономики страны на траекторию экономического роста.

Важнейшей целью экономической политики государства в области недропользования является обеспечение рационального и эффек-

тивного использования природно-ресурсного потенциала с целью удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики страны и экспорта. Она должна обеспечить осуществление принципиальных структурных преобразований, исключающих неэффективное ресурсозатратное природопользование; создание экономических механизмов комплексного решения проблем рационального использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, включая государственную поддержку новых методов и способов изучения, прогнозирования, мониторинга состояния природной среды; совершенствование взаимоувязанных систем кадастров на основе цифровых геоинформационных систем. В связи с этим необходимо разрабатывать и начать реализацию концепции государственной природно-ресурсной политики, включающей в себя проблемы экономического, учетно-статистического, нормативно-правового обеспечения рационального природопользования. Необходимо завершить подготовку нормативно-правовой базы для введения платы за пользование всеми видами природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственный оборот, продолжить совершенствование системы платежей за право пользования недрами, включая возможность получения недропользователями льгот за истощение недр или за разработку низкокачественных руд, содержащих дефицитные полезные ископаемые. В дальнейшем следует предусмотреть снижение числа налогов и переход, в основном, к рентным платежам, повысить эффективность государственного управления природопользованием на основе экономического программирования, укрепить экономические основы федерализма в области отношений собственности на природные ресурсы, усилить административную и уголовную ответственность за нарушения природно-ресурсного законодательства, обеспечить соблюдение национальных интересов при привлечении иностранных инвестиций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градов А.П. Национальная экономика. СПб: Специальная литература, 1997.
2. Комаров М.А. Проблемы развития экономики недропользования / М.А.Комаров, Е.С.Мелехин, С.А.Кимельман; ВИЭМС. Калуга, 1999.
3. Пикулькин А.В. Система государственного управления / Под ред. Т.Г.Морозовой. М.: Объединение «ЮНИТИ», 1997.