

МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРУКТУРНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Рассматриваются методы и инструменты государственного регулирования структурной перестройки промышленности, которые могут быть эффективно применены в период экономического кризиса. Выявляются характерные черты прямых и косвенных методов регулирования структурных преобразований. Определены группы методов, позволяющие селективно и оперативно осуществлять государственное регулирование структурной перестройки на макроэкономическом, микроэкономическом уровнях, региональном уровне и уровне институциональном. Для осуществления динамичной структурной модернизации отечественной промышленности предложено скорректировать подходы в бюджетно-налоговом и денежно-кредитном регулировании.

Ключевые слова: косвенные методы государственного регулирования; прямые методы государственного регулирования; структурная перестройка; институциональные преобразования; бюджетно-налоговое регулирование; денежно-кредитное регулирование; бюджетные инвестиции.

В настоящее время в России происходит существенное свертывание инвестиционных процессов, что может привести к консервации существующей структуры отечественной промышленности еще на несколько лет. Поиск эффективных методов и инструментов государственного регулирования структурных преобразований приобретает особую актуальность.

В мировой практике накоплен обширный опыт использования методов прямого и косвенного регулирования экономики и ее структуры. Следует отметить, что разграничение административных и экономических методов регулирования довольно условно. Любой экономический регулятор несет в себе элементы администрирования: он контролируется конкретной государственной службой, которая изменяет его после принятия соответствующего политического решения. В свою очередь каждый прямой регулятор содержит в себе косвенные элементы. Так, обеспечивая целевое финансирование тех или иных инвестиционных проектов, осуществляя государственные закупки, правительство тем самым воздействует на интересы экономических субъектов. Вместе с тем прямые и косвенные методы регулирования существенно различаются. Административные приемы существенно ограничивают свободу выбора. В подобном случае правительство начинает не просто воздействовать, скажем, на цены, но и стремится осуществлять контроль над объемом производства, его структурой. Применение прямых методов опирается, прежде всего, на силу государственной власти, действующее законодательство и связано с использованием мер запрета или принуждения. Экономические методы регулирования, наоборот, расширяют свободу выбора. Использование каждого из них оборачивается для предприятия дополнительным стимулом, создавая тем самым основу для частно-государственного партнерства в осуществлении прогрессивных структурных преобразований.

Однако при всех достоинствах экономических регуляторов существует несколько областей, в которых административные методы не только достаточно эффективны, но и обязательны в силу их наивысшей результативности. Хотя при этом и подавляется экономическая свобода, потери отдельных субъектов оправданы сокращением потерь для экономики в целом. Административные методы регулирования структурной перестройки промышленности являются безальтернативными в случаях:

- разработки технических, технологических, производственных стандартов и контроля над их соблюдением всеми участниками экономической системы;

- обеспечения антимонопольного контроля над деятельностью естественных монополий, ужесточения контроля над издержками в процессе их реструктуризации;

- защиты и поддержки интересов общественных промышленных компаний в системе мирохозяйственных связей;

- регулирования побочных эффектов структурных преобразований промышленности, связанных с увеличением безработицы, ростом социальной напряженности и возникновением региональных кризисов;

- разработки и реализации программ структурной перестройки промышленности, в том числе технического перевооружения научно-производственной базы оборонно-промышленного комплекса.

В механизме государственного регулирования структурной перестройки промышленности экономические методы играют роль несущей конструкции, а административные – роль индикаторов, задающих приоритетные направления структурных преобразований, поощряющих инновационную деятельность промышленных предприятий, а также роль амортизаторов, гасящих негативные эффекты.

Таким образом, формы и методы государственного регулирования структурной перестройки промышленности можно подразделить на четыре группы. *Первая группа* включает в себя совокупность методов, воздействующих на основные макроэкономические пропорции и структурные связи.

Методы этой группы призваны гарантировать успешную деятельность государственных органов по таким направлениям, как:

- а) оптимизация отраслевой структуры промышленности, обеспечение прогрессивных структурных сдвигов в ней (опережающий рост наукоемких производств, своевременное научно-технологическое обновление машиностроения и развитие различных инфраструктур и, следовательно, пропорциональное развитие ТЭК по сравнению с обрабатывающей промышленностью);

- б) оптимизация соотношения таких экономических пропорций, как накопление и потребление, рациональное сочетание всех секретов промышленности;

- в) стимулирование спроса на продукцию приоритетных отраслей;

- г) содействие росту экспорта, прежде всего высокотехнологичного, следовательно, оптимизации его структуры.

В число методов, выделенных в первую группу, входят: прогнозирование, программирование, нормативно-правовые, протекционистские меры, дифферен-

цированное налогообложение, выработка и реализация системы приоритетов, государственные инвестиции, прямые субсидии и другие методы инвестиционной политики, дифференцированные таможенные тарифы, концентрация и координация экспорта, ограничения импорта, государственные гарантии и инвестиционное страхование, государственные субвенции, целевые кредиты и др. [1].

Во *второй группе* сосредоточены методы, позволяющие осуществлять государственное регулирование структурной перестройки на микроэкономическом уровне. Данная группа методов связана с повышением экономической устойчивости, деловой активности основных субъектов рынка: предприятий, корпораций, научных учреждений, прочих первичных хозяйственных систем. Эти методы призваны осуществлять регулирование по таким важным направлениям, как реструктурирование первичного производственного звена, формирование устойчивого корпоративного каркаса промышленности, выведение из хозяйственного оборота неэффективных промышленных производств, приоритетное развитие высокотехнологичных, формирующих собственные сегменты в мировом рынке производств. Вот почему необходимо целенаправленное выращивание государством такой структуры первичного производственного звена со строго определенным отраслевым набором, который был бы способен решать вышеобозначенные задачи, а также был бы конкурентоспособен на мировых рынках [2].

В состав основных методов второй группы следует включить: программирование, индикативное планирование, налогообложение, прямые субсидии, государственные субвенции, банкротство, меры антимонопольной деятельности, государственные инвестиции, государственные гарантии, свободные экономические зоны, национализацию, регрессивные импортные пошлины, покупку иностранных предприятий, защиту инвестиций, целевые международные кредиты, развитие международной хозяйственной кооперации, нормативы, ускоренную амортизацию, временный протекционизм, льготное кредитование, международный лизинг, регулирование цен, работу с ценными бумагами и прежде всего с акциями, госзаказ, все меры поддержки малого предпринимательства, меры по формированию и развитию конкурентоспособного финансового сектора, административно-правовые методы.

Третья группа методов включает способы, позволяющие государственным органам федерального центра перестраивать экономическую структуру промышленности с учетом развития федеративных отношений в России, т.е. формировать оптимальную региональную структуру промышленности. Регулирование региональной структуры направлено на поддержание относительно менее развитых регионов, недопущение углубления диспропорций между идеальными территориальными единицами по доходам, ценам, уровню занятости, условиям инвестирования. К числу основных методов регулирования региональной структуры промышленности следует отнести: прогнозирование, программирование, правовую базу развития федерализма в России, налоги, государственные инвестиции, смешанное финансирование научно-технических приоритетов,

поддержание уровня занятости, меры повышения мобильности рабочей силы и капиталов, структурирование собственности, создание свободных экономических зон и др.

Наконец, *четвертая группа* методов регулирования, связанная с осуществлением институциональных преобразований, призвана:

1) формировать общие, наиболее благоприятные условия для структурных преобразований, включая создание привлекательного инвестиционного климата, дифференцированного по отраслям, регионам, экономическим зонам;

2) создать предпосылки для развития позитивных рыночных регуляторов структурных трансформаций с одновременным гашением негативных воздействий рынка на пропорциональные и структурные связи;

3) обеспечить социальную ориентацию структурных преобразований в промышленности, контроль общества за социальными последствиями структурной трансформации [3].

Следует подчеркнуть, что институциональные методы самым тесным образом связаны с методами первой, второй и третьей групп, дополняют и обогащают их. В число институциональных методов можно включить: нормативно-правовые методы регулирования инвестиционных потоков и формирования инвестиционных ресурсов, антимонопольные меры, методы социального контроля общества над хозяйственной и финансовой деятельностью, дифференцированные методы стимулирования отдельных видов труда, методы поддержания уровня занятости, сближения условий конкуренции в регионах, отраслях, государственные гарантии, информационное обеспечение, подготовку управленческих кадров, набор методов развития инновационного предпринимательства, прогнозирование, методы стимулирования инновационной и инвестиционной деятельности, установление социальных стандартов, долгосрочное программирование развития, конверсию.

Для осуществления динамичной структурной модернизации отечественной промышленности требуется коренное повышение эффективности бюджетно-налогового и денежно-кредитного регулирования. В области денежно-кредитной политики надлежит, во-первых, устранить основные причины демонетизации экономики, т.е. отказаться от необоснованной политики количественного регулирования денежной массы и перейти к регулированию ставки рефинансирования с ее последовательным снижением до уровня, не превышающего норму рентабельности внутренне ориентированных секторов промышленности.

Согласно подходу Центрального банка расширение ликвидности, увеличение денежной базы опираются исключительно на приток валюты в валютные резервы. Данный подход закрепляет сложившуюся у нас экспортно-ориентированную модель экономического роста, согласно которой ключевую роль в обеспечении народнохозяйственного развития финансовыми ресурсами играют экспортные отрасли. Внутренний спрос отходит на второй план, а на первый выдвигаются факторы мирохозяйственной конъюнктуры, внешние спросовые параметры. В соответствии с этим выстраиваются и механизмы бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики: они

начинают выполнять некие пассивные, вторичные функции, реализующие целеустановку на приток экспортной выручки и иностранных инвестиций.

Главный изъян рассматриваемого подхода состоит в том, что он консервирует сложившуюся энерго-сырьевую направленность российской промышленности. Поскольку основные вывозимые Россией товары, как известно, энерго-сырьевые, именно их экспортеры – продавцы валюты – формируют внутренний рублевый спрос. В результате вся «неэкспортная», в том числе наукоемкая экономика вынуждена ориентироваться на сырьевой сектор, становящийся «заказчиком» услуг других секторов.

В данной связи следует рассмотреть опыт США и Японии, где в основу формирования денежного предложения закладываются бюджетные параметры, отражающие приоритеты народно-хозяйственного, в том числе промышленного роста. Доля бюджетных ценных бумаг, приобретаемых центробанками названных стран при формировании денежной базы, достигает 70–90% последней. Это позволяет целенаправленно формировать «очаги» спроса и «точки» роста. Сначала приоритеты промышленного развития финансируются через бюджетные каналы, а затем соответствующие притоки ресурсов мультиплицируются и поступают в остальные секторы экономики, «по цепочке» продуцируя спрос и стимулируя рост в смежных и иных отраслях. При этом в составе госбумаг, на основе портфеля которых в решающей мере осуществляется центробанковская эмиссия, 50–70% приходится на долгосрочные обязательства, что закладывает прочную базу государственной структурно-инвестиционной стратегии, обеспечивая приток в экономику «длинных» денег. Отмеченная же ставка российских денежных властей на приток в страну валюты резко усиливает зависимость всех внутриэкономических процессов от мировой экономической и политической конъюнктуры, отодвигая на задний план мощные рычаги реализации промышленной политики, которыми располагают Банк и Минфин России [4].

Для приведения денежно-кредитной политики в соответствие с задачами реализации приоритетов промышленного развития уровень денежного предложения следует привести в соответствие со спросом на кредитные ресурсы со стороны производственной сферы. Для этого вместо эмиссии денег под прирост валютных резервов нужно перейти к рефинансированию коммерческих банков под залог векселей платежеспособных предприятий реального сектора. Это потребует организации Банком России мониторинга платежеспособности крупных предприятий и обеспечения прозрачности центробанковской эмиссионной политики, приведения ее в соответствие с задачами ремонетизации экономики. В свою очередь, доступ предприятий к кредитным ресурсам, необходимый для их модернизации, требует от них повышения прозрачности и эффективности хозяйственной деятельности. При таком формировании политики денежного предложения обеспечивается главная функция денежной эмиссии – кредитование модернизации промышленности и экономического роста. Снижая ставку рефинансирования, Банк России стимулирует рост активности хозяйствующих субъектов, повышая ее, – ужесточает требования к эффектив-

ности их работы. Это дает возможность проведения гибкой денежно-кредитной политики, адекватной целям и приоритетам структурной перестройки промышленности.

Во-вторых, необходимо приступить к формированию механизмов долгосрочного кредитования инвестиций в развитие и модернизацию предприятий, осваивающих перспективные технологии современного и нового укладов, создав для этого полноценные институты развития с механизмами их централизованного рефинансирования.

В-третьих, следует отказаться от использования гарантированных государством высокодоходных спекулятивных инструментов, отвлекающих денежные ресурсы из производственной сферы. Это касается эмиссии Банком России облигаций и открытия им депозитных счетов коммерческим банкам. Переориентация политики денежного предложения на рефинансирование производственной деятельности снимает проблему стерилизации «избыточной» денежной массы: соответствующим регулированием процентных ставок обеспечивается ее связывание в кредитовании роста объемов и повышения эффективности производства и предложение товаров и услуг. В результате проведения предлагаемых мер динамика денежного предложения станет соответствовать динамике действительного спроса на деньги, обеспечивая эффективное использование имеющегося в стране научно-производственного потенциала в целях прогрессивных структурных преобразований промышленности.

Для мобилизации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях структурной перестройки промышленности целесообразно использовать систему государственных банков развития. Формально некоторые из этих банков – Российский банк развития, Росэксимбанк и Россельхозбанк – созданы, но ни один из них в качестве института развития так и не заработал. Чтобы это произошло, они должны быть встроены в определенную систему организации финансовых потоков, включающих: механизмы рефинансирования таких банков; процедуры выбора приоритетных направлений экономического развития; надежный контроль эффективности использования предоставляемых кредитов.

Государственная банковская система призвана компенсировать отсутствие эффективно работающего рыночного механизма внутри- и межотраслевого перелива капитала. Межотраслевой перелив капитала в 2000-х гг. практически отсутствовал: инвестиции осуществлялись в тех отраслях, где были доходы от экспорта, но в отрасли, ориентированные на внутренний рынок, они не перетекали. Для этого банковская система должна быть в состоянии концентрировать инвестиции в перспективных направлениях развития экономики, с одной стороны, и выполнять функции поддержания уровня инвестиционной активности, необходимого для обеспечения воспроизводства социально значимых секторов народного хозяйства, – с другой. Это сочетание может быть достигнуто при соответствующей конструкции системы государственных институтов развития: Российский банк развития, привлекающий капиталовложения в освоение перспективных направлений нового и современного технологических укладов, дополняется рядом специализирован-

ных банков развития, занимающихся кредитованием экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью, мобилизацией инвестиций в развитие высокотехнологичных отраслей промышленности.

Сложившаяся в России структура сбережений позволяет задействовать оба известных из международного опыта механизма финансирования институтов развития: основанных на сбережениях и предполагающих центробанковское рефинансирование. Первый предусматривает привлечение кредитных ресурсов Сберегательного банка России на депозиты в банки развития и их размещение в инвестиционных проектах, реализующих приоритетные направления развития экономики. Создание второго механизма – кредитование банков развития через централизованные процедуры денежного предложения – не означает, разумеется, восстановления административной технологии распределения капитальных вложений. Централизованное регулирование кредитной эмиссии или размещения организованных под контролем государства сбережений ограничивается установлением пропорций распределения общих инвестиционных ресурсов государственной финансовой системы между банками развития в соответствии с приоритетами структурной перестройки промышленности и с задачей поддержания инвестиционной активности. Собственно же инвестиционные решения принимаются банками развития самостоятельно с соблюдением всех рыночных критериев окупаемости и надежности соответствующих инвестиционных проектов.

Активация структурной модернизации отечественной промышленности требует повышения эффективности бюджетно-налогового регулирования. Важнейшим инструментом, обеспечивающим финансирование и перелив капитала, в том числе и в виды инновационной экономической деятельности, служит налогово-бюджетная система. За последние семь лет она претерпевает большие изменения. Наблюдаются изменения в структуре поступлений основных налогов и сборов. Структура валовой добавленной стоимости (ВДС), являющейся главным источником налогов, и структура поступлений налогов и сборов по видам экономической деятельности несколько отличаются. Основной составляющей НДС, как и поступлений по налогам и сборам, является промышленность. При этом если ее доля в НДС в 2006 г. составляла 31%, то в структуре поступлений – 49%. Вторая составляющая – торговля, но ее доля в структуре НДС значительно выше, чем в налоговых поступлениях (21 против 14%). Доля транспорта и связи в структуре НДС выше его доли в налоговых поступлениях (10 против 8%), финансовой деятельности – немного меньше, чем в налоговых поступлениях (4,0 против 4,9%), чего не наблюдается по другим видам деятельности.

Кроме того, нынешнее состояние налогово-бюджетной системы характеризуется избыточным налогообложением труда, двукратным недофинансированием социальной сферы, науки и функций развития, а также большим и устойчивым профицитом федерального бюджета. При этом усиливается и без того чрезмерная дифференциация бюджетных расходов на душу населения в разных регионах страны, большинство из которых не имеет необходимых средств на обеспече-

ние социальных гарантий. Преодоление указанных диспропорций предполагает снижение налогового бремени на трудовую и производственную деятельность, более полное задействование неналоговых доходных источников (прежде всего платежей за использование природных ресурсов), а также восстановление принципа сбалансированности доходов и расходов бюджета с формированием последних на основе программно-целевого подхода.

С помощью налоговых инструментов предстоит также обеспечить кардинальное улучшение условий инвестиционной активности, включая освобождение от налогообложения части прибыли, направляемой на цели развития производства и освоения новой техники, развития НИОКР, на пополнение оборотных средств предприятий и формирование резервов. Для стимулирования оживления производства следует предоставлять налоговые кредиты предприятиям, расширяющим производство и наращивающим инвестиции, вводить методики ускоренной амортизации. Для восстановления последней в качестве механизма воспроизводства основных фондов важно проводить регулярную переоценку основных средств по рыночной стоимости, начислять амортизацию с первичной, а не с остаточной стоимости, а также обеспечивать целенаправленное использование амортизационных отчислений.

Сегодня ставки налогов в нашей стране одинаковы для большинства отраслей. Суля по всему, это принципиальная позиция Министерства финансов, основанная на рекомендациях зарубежных экспертов и поддерживаемая многими российскими учеными. Высказывается также мнение, что снижение налогов для отдельных секторов приведет к перемещению в них добавленной стоимости. Прошлый опыт свидетельствует о том, что так обычно и происходит и бороться с этим явлением очень трудно. Любые льготы – особые зоны. ЗАТО, льготы для инвалидов, спортсменов, церкви – всегда использовались в основном не по назначению. Подобная ситуация характерна не только для нашей страны – она универсальна. Поэтому международные организации (например, МВФ) рекомендуют применять единые для всех отраслей ставки налогов. Здесь хотелось бы сделать несколько замечаний.

Во-первых, возможно, следовало бы снижать налоги не для территорий и социальных групп населения, а для производителей конкретных видов продукции и услуг, одежды, обуви, станков, программных продуктов, нанотехнологий и т.п.

Во-вторых, задача в том и состоит, чтобы добавленная стоимость перемещалась в отрасли реального производства. Сегодня более половины добавленной стоимости, создаваемой в нашей стране, представляет собой результат не промышленной, а финансовой и банковской деятельности. Да и структура промышленно-сти оставляет желать лучшего.

По данным Росстата, доля продукции легкой промышленности в общем объеме промышленного производства в России составляет около 1%, а машиностроения – 16,3%. Для сравнения: доля продукции легкой промышленности в Турции и Португалии – 21%, Италии и Китае – 13, Франции – 6, США – 5%, а доля машиностроения и развитых странах колеблется от 35 до

50% объема промышленного производства. Для справки: в 1991 г. продукция легпрома составляла в СССР около 20%, а машиностроения и металлообработки – 25% объема промышленного производства.

Необходимость налогового регулирования поддерживается учеными российского ГНИИ развития налоговой системы. По их мнению, в нашей стране остаются по-прежнему незадействованными такие важные функции налогообложения, как содействие экономическому росту и модернизации структуры экономики (за счет применения методов налогового регулирования). Более того, в реальности налоговая система действует против достижения этих целей.

Оптимизация системы налогообложения – одна из основных задач государственного регулирования структурной перестройки промышленности. Разные ставки налогов могли бы быть установлены для сырьевого и несырьевого секторов российской промышленности. При выборе первоочередных отраслей, для которых целесообразно снижение ставок налогов, могут быть предложены следующие критерии:

- существующая налоговая нагрузка сдерживает развитие отрасли;
- добавленная стоимость в отрасли обеспечивается в основном за счет труда;
- отрасль в перспективе может стать конкурентоспособной;
- получение эффекта не требует больших затрат;
- развитие отрасли способствует решению проблемы занятости населения в регионе.

На первом этапе можно было бы снизить налоги для несырьевых отраслей, где эта мера могла бы дать заметный эффект без дополнительных инвестиций. При действующих ставках ЕСН (26%), НДС (18%) и налога на прибыль (24%), если снизить ЕСН, НДС и налог на прибыль до 10%, предприниматель из того же дохода сможет платить сотруднику примерно на 30% больше, что будет способствовать повышению конкурентоспособности предприятия и выводу его доходов из «тени». Есть еще один аргумент в пользу снижения налогового бремени на обрабатывающие производства. Известна методика расчета налогового бремени на основе эффективной ставки (отношение общей суммы налогов к добавленной стоимости, созданной предприятием), предложенная специалистами ЦЭМИ РАН Е. Егоровой и Ю. Петровым. Эффективная ставка характеризует общее налоговое бремя с точки зрения целесообразности инвестиций. В этой связи

введено понятие «налоговая ловушка», представляющая собой ситуацию, при которой доля изымаемой через налоги добавленной стоимости предприятия делает невыгодными инвестиции в расширение производства. Принимая предельный уровень эффективной ставки по западным стандартам, равным 35,4%, Е. Егорова и Ю. Петров определили отечественную эффективную ставку в размере 58,9% в 1995 г., что на 15 пунктов выше уровня «налоговой ловушки» и практически полностью исключает развитие процессов инвестирования в России. Если снизить для обрабатывающих производств ставки ЕСН, НДС и налога на прибыль до 10%, то эффективная ставка будет равна 26,5%, что выводит эти производства из «налоговой ловушки» и стимулирует развитие процессов инвестирования.

Одновременно с рационализацией системы налогообложения и расширением доходной базы государственного бюджета необходимо предпринять меры по кардинальному повышению эффективности госрасходов. Бюджетную политику надлежит строить на основе программно-целевого подхода при соблюдении законодательно установленных нормативов финансирования социальной сферы, образования, науки и культуры. Для этого нужно восстановить недавно отмененные нормативы бюджетных расходов на науку (2% ВВП), а также нормативы финансирования образования и здравоохранения, установив их на уровне, соответственно, 8 и 6% ВВП. Объем госассигнований на поддержку инновационной активности надо увеличить (с учетом привлечения средств банков развития) до 5% ВВП. Следовательно, бюджетная политика государства должна быть приведена в соответствие с конкретными целями структурной перестройки промышленности. Принципы формирования государственного бюджета следует пересмотреть исходя из общей логики, ориентированной на развитие системы регулирования экономики. Доминирование целей развития важно подкреплять адекватной технологией бюджетного планирования. В его основу необходимо закладывать законодательно установленные нормативы, определяющие уровень бюджетных расходов по соответствующим направлениям, реализуя программно-целевой принцип расходной активности. При этом первый по значимости приоритет должен быть отдан расходам на науку и стимулирование научно-технического прогресса, на образование и национальную безопасность, т.е. расходам, составляющим основу прогрессивных структурных изменений [5, 6].

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов М. О налогах, зарплате и экономическом росте // Вопросы экономики. 2008. № 5.
2. Глазьев С. Перспективы развития российской экономики в условиях глобальной конкуренции // РЭЖ. 2007. № 1–2.
3. Российский статистический ежегодник. 2008: Стат. сб. М., 2008.
4. Улюкаев А., Данилова Е. Российский банковский сектор в условиях нестабильности // Вопросы экономики. 2008. № 3.
5. Юдаева К., Ясин Е. Стратегия-2050: справится ли Россия с вызовами глобализации? // Вопросы экономики. 2008. № 5.
6. Ясин Е. Новая эпоха – старые тревоги: экономическая политика. М.: Либеральная миссия, 2004.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 3 марта 2009 г.