

Лукичев П.М. Государственное регулирование и его эффективность [Текст]/П.М. Лукичев//Известия СПбГАУ. - 2015. - №38. - с.139-144.

Данная электронная версия материала скачана Вами с сайта: <http://motivtrud.ru> и предназначена только для индивидуального ознакомления, после чего файл должен быть удален. При заимствовании материалов ссылка на автора, первоисточник и сайт обязательны (при размещении ссылок в сети интернет они должны быть оформлены в виде гиперссылок).

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Государственное регулирование, мониторинг, накопленный уровень государственной поддержки, адаптация фирм к регулированию

В период резкого обострения экономической ситуации в России вопрос о возможностях и пределах использования государством регулирования является актуальным, и особенно применительно к аграрной сфере. Российские предприятия и хозяйства оказались к концу 2014 года в тяжёлом положении из-за введения международных санкций и фактической девальвации рубля. В какой мере успешно для хозяйствующих субъектов государство может своими действиями изменить экономическую ситуацию? Каковы объективные границы для вмешательства государства в экономику? Это те вопросы, которые будут проанализированы в данной статье. Временные рамки государственного регулирования экономики характеризуют ещё один аспект проблемы. В краткосрочном периоде вмешательство государства в экономику, как правило, нацелено на решение текущих проблем и, в частности, на устранение тех недостатков рынка, которые, как считают, носят временный характер. В долгосрочном же периоде государственное регулирование направлено на сознательное изменение «правил игры» для фирм и домашних хозяйств, на создание нового «бизнес - окружения».

Государство, вмешиваясь в экономическую деятельность, должно прогнозировать с учетом рациональных ожиданий обратную реакцию предприятий и хозяйств на свои регулирующие меры. Следовательно, эффективность государственного регулирования зависит не от суммы денег, выделенных и реально полученных той или иной отраслью. Она зависит от того, помогает ли государственное регулирование предприятиям уменьшать их

издержки или нет? Государственное регулирование должно не замещать деловую активность фирм, а создавать сильные институциональные рамки для предприятий и обеспечивать им равно конкурентные условия с мировым рынком. Поэтому создание и реализация программы регулирования российской экономики, основанной на сочетании поддержки российских фирм и развитии конкуренции, является основой экономического роста в России.

В научной литературе, регулирование в основном рассматривается как правила, структуры и институты, которые направляют, регулируют и контролируют экономическую жизнь. Однако в последние десятилетия расширено понятие регулирования [1,2]. Государственное вмешательство и его последствия связаны и с конкуренцией различных отраслей за получение средств государственной поддержки, и с необходимостью снижать бюджетные расходы в период уменьшения поступления доходов в бюджет страны.

Отметим, что характерной чертой экономического развития в XX веке и в начале XXI века стало усиление государственного вмешательства в народное хозяйство. Доля ВВП, перераспределяемая государством, и постоянно изменяющиеся правила регулирования, вводимые им, являются ключевыми факторами экономического роста. Декларируемой обычно целью государственного регулирования является изменение деятельности фирм в нужном обществу направлении. Сейчас – это облегчение доступа к кредитным ресурсам для предприятий и преодоление технологических проблем из-за западных санкций. В реальной экономике эти цели, однако, могут существенно искажаться и, зачастую, превращаться в свою противоположность. Вместо достижения общественных интересов регулируемые фирмы (отрасли) захватывают «выгоды от регулирования» [3]. Реальности и цели государственного регулирования могут существенно расходиться за период вмешательства государства в деятельность отрасли, региона или отдельного предприятия. Сложно оценить, насколько экономически «хорошо» или экономически «плохо» для регулируемого объекта государственное

воздействие, если не учитывать его адаптивные возможности. Для объяснения возможности данной тенденции мы вводим цикл «Влияние государственного регулирования на деятельность фирм», который характеризует адаптацию предприятий к мерам государственного воздействия и их обратное влияние на государство.

Мы выделяем следующие шесть стадий цикла.

Стадия 1. Национальная макроэкономическая политика определяет необходимость и размеры государственного вмешательства в экономику в данный период. Для этой стадии характерно преобладание политической составляющей. Именно эту стадию проходит современная Россия. Например, во Франции в начале 1980-х годов социалисты взяли курс на усиление государственного вмешательства в экономику в форме национализации крупнейших фирм ряда отраслей. С другой стороны, страны Восточной Европы и СНГ в начале 1990-х годов выбрали направление на резкое ослабление государственного вмешательства в экономику. В обоих случаях, как показала практика, часть фирм подпадает под государственное воздействие «за компанию», без острой экономической необходимости. Сегодня антикризисный план правительства Российской Федерации ориентирован на достижение двух целей. Первая – это поддержка импортозамещения, и она касается в первую очередь сельского хозяйства и несырьевых отраслей народного хозяйства. Тем самым станет возможным реальная диверсификация российской экономики. Вторая – это повышение занятости населения. Правительство намеревается увеличить долю трудоспособного населения, занятого в малом и среднем бизнесе, с 25 до 50% [4]. Для того чтобы данные цели государственного регулирования могли бы быть реализованы, необходимо предоставление большей самостоятельности предпринимательской деятельности, принятие комплекса мер, повышающих мотивацию предпринимателей к совершенствованию производства. Устойчивое развитие малого и среднего бизнеса возможно только при долгосрочных правительственных мерах

поддержки бизнеса, а не при очередной программе текущего «латания дыр». Более подробно взаимосвязь мотивации предпринимателей и мер государственного регулирования была рассмотрена в работе О.П. Чекмарева [5].

Стадия 2. Государственное регулирование изменяет внешнюю экономическую среду, в которой действуют фирмы. На данной стадии происходит конкретизация форм и видов государственного регулирования: определяется оптимальное сочетание экономических и социальных целей; выбирается наиболее действенное в данный период сочетание различных форм государственного регулирования - национализация (приватизация), фискальная и монетарная политика, прямое регулирование; оценивается необходимая продолжительность воздействия государства на экономику; рассчитываются «издержки - выгоды» государственного регулирования. Тем самым изменяются «рамочные условия», в которых действуют фирмы.

Разные виды государственного регулирования имеют существенно отличающиеся размеры издержек на своё осуществление. Поскольку сельское хозяйство действует в высоко конкурентной среде, то вопрос оценки бремени регулирования является весьма актуальным. Кроме того, как отмечает Т. Хопкинс, регулирование перераспределяет выгоды и издержки между производителями и потребителями. В 2004 году затраты на соблюдение государственных норм регулирования в США составили 1,1 трлн. долл., или 11% национального дохода [6]. Тем самым существенно и не всегда экономически оправданно искажается эффективность работы отдельных производителей. Поэтому необходим постоянный мониторинг не только за средствами, выделяемыми на государственное регулирование, но и за результативностью использования этих средств. Мониторинг в последнем случае должен быть направлен как на государственные органы, так и на отдельные предприятия и хозяйства. Деятельность государственных органов должна оцениваться с точки зрения выбора видов регулирования и объёма государственной поддержки. Работа предприятий и хозяйств должна

оцениваться с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств государства.

Насущным вопросом для нашей страны является: как расходовать средства государственного бюджета на поддержку аграрной сферы? В условиях падения бюджетных доходов из-за снижения мировых цен на нефть и антироссийских санкций всё более актуальна проблема эффективности государственного регулирования отрасли. В исследовании Всемирного Банка отмечается: «Высокий рейтинг в степени свободы предпринимательства не означает, что в стране отсутствует регулирование... Все страны, обладающие высоким рейтингом, регулируют экономическую деятельность, но делают это с меньшими затратами»[7].

Данное положение ещё раз подчёркивает необходимость повышения эффективности государственного регулирования в России. Сегодня государственные структуры должны совершить переход от регулирования, нацеленного на экономический рост и расширение инфраструктурных объектов, к антикризисному регулированию. То есть не ослабление государственного регулирования, а изменение его форм должны быть лозунгом сегодняшнего дня.

Стадия 3. Возникновение новых институтов. На этой стадии институты, понимаемые (по Д. Норт) в широком смысле как установление эффективных правил и соглашений для поведения фирм, должны изменяться в соответствии с изменением «бизнес - окружения». Последнее создаёт для предприятий и хозяйств или благоприятные возможности для развития, или ставит жёсткие барьеры для функционирования. Например, введение российским государством запрета на импорт продовольственной продукции из ряда западных стран создаёт для предприятий и хозяйств новые прибыльные возможности развития. Если международные санкции продлятся год-два, то для российских предприятий и хозяйств появляется удобный случай для создания новых вертикальных цепочек – от выращивания до реализации на продовольственном

рынке России. Ослабление международной конкуренции создаёт крайне благоприятные возможности для развития российской аграрной сферы.

Здесь следует отметить, что одной из основных проблем развития аграрной сферы, обострявшейся за все годы существования России, стал меньший объём государственной поддержки отрасли по сравнению с развитыми странами, особенно странами Европейского Союза. Присоединение страны к Всемирной Торговой Организации поставило возможности государства по поддержке сельского хозяйства и взаимосвязанных с ней отраслей в жёсткие рамки. Но даже в этих условиях уровень поддержки аграрной сферы государством был меньше поставленных ВТО ограничений. Активный импорт сельскохозяйственной и пищевой продукции из развитых стран создавал сильное давление на продовольственный рынок России, сужая возможности отечественных производителей по реализации своей продукции.

Таким образом, Россия продолжила неблагоприятную для сельского хозяйства тенденцию государственной поддержки, существовавшую в Советском Союзе. Все годы Советской власти функционировала система неэквивалентного межотраслевого обмена через занижение государственных закупочных цен, которые неизменно оказывались ниже себестоимости. Например, в 1960-1961 гг. государственные закупочные цены не покрывали 35% издержек по выращиванию на убой крупного рогатого скота. К 1980 г. этот разрыв сократился до 19,5%, к 1985 – до 7,5%, к 1986-1987 гг. – 3%. И лишь в последние годы Советской власти закупочные цены превышали себестоимость произведенной продукции [8]. Размеры и формы государственного вмешательства в развитие отрасли являются производными от сложившегося общественного мнения и конкуренции между отраслями. Последние годы существования СССР создали благодаря либеральным пропагандистам образ сельского хозяйства как крайне неэффективного распорядителя государственной помощи. Абсолютная величина ценовых субсидий сельскому хозяйству в 1988-1991 гг. намного превышала расходы РСФСР на образование и здравоохранение вместе взятые. К 1990 году удельный вес расходов на

сельскохозяйственные и продовольственные ценовые субсидии в общем объеме государственных расходов СССР достиг 20%. В частности, в 1989 году субсидии составляли 74% розничной цены говядины, 60% - свинины, 79% - баранины, 61% - цельного молока, 72% - масла, и даже цена хлеба субсидировалась на 20% [8]. Современное российское руководство, даже обладая достаточными финансовыми возможностями для поддержки отрасли, должно было учитывать это пропагандистское клише аграрной сферы.

При сопоставлении уровней государственной поддержки обычно сравниваются уровни текущей (ежегодной) поддержки государством сельского хозяйства. Между тем необходимо учитывать накопленный уровень государственной поддержки за ряд лет [9]. В качестве такого периода целесообразно рассматривать пятилетний (десятилетний) период. Именно за этот период чётко можно видеть отдачу от вложенных в отрасль средств и «снять» влияние колебаний «урожайных» и «неурожайных» лет. Для России, у которой свыше двух третей обрабатываемых площадей находится в зоне рискованного земледелия, это особенно важно. Поэтому современное сельское хозяйство нашей страны, имея каждый год отставание в уровне поддержки отрасли от развитых стран, располагало, при прочих равных условиях, худшими возможностями для развития. А субсидированный экспорт, обрушивавшийся каждый год на российский продовольственный рынок, только обострял это положение.

Аналогия, которую здесь возможно привести, следующая. Долгое время макроэкономисты старались определить причины распределения дохода между потреблением и сбережением. В середине 1930-х возобладала точка зрения Дж. М. Кейнса, что данная зависимость определяется располагаемым доходом. Однако статистические данные, собранные в США и в других странах, уже с 1940-х годов стали показывать расхождение с данным подходом. В результате в макроэкономике с 1950-х годов возобладали подходы Фр. Модильяни и М. Фридмана, которые утверждали, что распределение дохода на сбережение и потребление определяется не доходом, а богатством. В нашем случае, не

ежегодный, а накопленный за пять (десять) лет объём государственной поддержки должен служить базой для сравнения эффективности государственного регулирования аграрной сферы России с другими странами.

Стадия 4. Выбор способа адаптации фирмы к мерам государственного регулирования. Для отдельной фирмы существуют три способа действий на этой стадии: 1) адаптироваться; 2) бороться активно или пассивно за изменение «рамочных условий»; 3) сочетание первого и второго. Сегодня для каждого предприятия или хозяйства выбор способа адаптации определяется наступившим кризисом развития российской экономики. Для России нефтяные и газовые доходы в процентах от бюджетных поступлений составили в 2013 г. 50,2%. Более чем сорок процентное падение с июля по декабрь 2014 года мировых цен на нефть явилось крупнейшим шоком как для глобальной экономики, так и особенно для народного хозяйства России. Лорд Стерн из Лондонской школы экономики, характеризуя происходящие на глобальных рынках изменения, говорит, что "сейчас правильный момент, чтобы удалить субсидии на ископаемое топливо и интенсифицировать установление цен на углеродные квоты (carbon pricing)"[10]. Тем самым развитые страны получают возможность изменить направления государственной поддержки сельского хозяйства. Она всё более будет нацеливаться ими на выращивание органической продукции, на «зелёное» потребление. В среднесрочной перспективе это приведёт к изменению условий торговли продовольствием на мировых рынках. Вместо концепции «свободной» торговли (Free Trade), основанной на конкуренции по издержкам, будет господствовать концепция «справедливой» торговли (Fair Trade), основанной на ценностях «зелёного» образа жизни. Это означает, что более дешёвые, но выращенные по обычным технологиям продукты не будут конкурентными с «зелёными» продуктами. Именно здесь лежит реальная опасность для будущего сельского хозяйства России. Между тем даже в Ленинградской области, самом продвинутом регионе России в сфере молочного животноводства, сегодня есть только пять фермеров, содержащих около 1,5 тысячи коров по «зелёным» технологиям.

Далеко не факт, что все из них смогут выдержать объективную экологическую экспертизу. В то же время, наши ближайшие соседи – скандинавы – постоянно увеличивают площади под выращивание органических продуктов. Уже сейчас площади под экологически чистое сельское хозяйство составляют в Финляндии 8 %, а в Швеции – 16 процентов [11].

В современных условиях работа предприятия в значительной мере зависит от «воздействия», оказываемого на менеджеров фирмы. Более эффективное воздействие на менеджеров (директоров) предприятия приводит к более эффективному использованию факторов производства на этой фирме, что, соответственно, ведет к более эффективной работе данного предприятия. Дальше деятельность фирмы будет зависеть от того, насколько акционеры или бюрократы (политики) могут вновь воздействовать на менеджеров (директоров). В связи с этим подчеркнем, что конкретный выбор способа приспособления фирмы во многом зависит и от жизненного цикла фирмы. Фирма, которая находится в фазе становления, имеет относительно небольшие издержки адаптации к мерам государственного регулирования. Напротив, предприятие, находящееся в фазе зрелости или в фазе упадка, должно понести значительные издержки приспособления к государственному регулированию.

Стадия 5. Реальные изменения во внутренней структуре фирмы и в механизме принятия решений. Данные изменения напрямую зависят от мотивации фирмы. Наиболее часто встречаемыми являются: 1) фирма, максимизирующая прибыль; 2) фирма, действующая в соответствии с управленческими теориями и максимизирующая объем продаж. Большинство же российских фирм имеют сейчас форму предприятия, ориентированного на выживание (ПОВ). Предприятие, ориентированное на выживание, сокращает свои транзакционные издержки и, в зависимости от успешности этой операции, выживает или терпит банкротство. Именно это – сокращение как обычных, так и транзакционных издержек – является сейчас первоочередной задачей для каждого российского предприятия или хозяйства. Далее - после обеспечения выживания - фирмы расширяют свою экономическую

деятельность или целиком самостоятельно, или используя дальнейшее государственное регулирование.

В связи с этим отметим, что кризисная ситуация, складывающаяся в экономике России, требует не столько усиления государственного вмешательства сверху, сколько предоставления большей самостоятельности предприятиям и хозяйствам в адаптации к кризису. Сверху невозможно определить все варианты, которые существуют в реальной экономике. Кто мог бы предположить сразу после августовского кризиса 1998 года, когда доходы на душу населения РФ упали более чем в два раза, что инвестиции, сделанные Коркуновым в производство элитного шоколада и конфет, окажутся столь выгодными?

Стадия 6. Адаптировавшиеся фирмы предъявляют спрос на дальнейшее государственное регулирование. На завершающей стадии адаптировавшиеся фирмы стремятся использовать государственное регулирование за счет раздвижения ограничительных рамок сверху и снизу и предъявляют требования на дальнейшее государственное вмешательство в экономику. Кругооборот тем самым замыкается и начинается новый цикл.

Следовательно, эффективность государственного регулирования производна как от мер экономической политики, так и от стремления предприятий следовать ей. Многие предприниматели и менеджеры ждут сейчас усиления государственного регулирования экономики как средства решения их проблем. Однако государственное регулирование не снимает с предприятий и хозяйств необходимости вести прибыльное производство, сопоставляя «издержки – выгоды» своих действий. Лучшая адаптация фирм к изменившейся «бизнес-среде» позволит увеличить доходы, а неспособность действовать самостоятельно – убытки. Повторим, что сегодня, когда большинство предприятий и хозяйств избавлены от жёсткой международной конкуренции, появляются новые возможности для диверсификации производства, включая аграрное. Если международные санкции продлятся ещё год-два, то для российских предприятий и хозяйств появляются реальные возможности

создания новых вертикальных цепочек от выращивания до реализации аграрной продукции. Воспользоваться этими потенциальными возможностями – задача, как российских предприятий, так и государства. Учёт рациональных ожиданий фирм должен быть обязательным элементом государственного регулирования современной экономики России.

Л и т е р а т у р а

1. **Лукичев П.М.** Институциональный анализ государственного регулирования // Вестник Санкт-Петербургского Университета, Серия 5: Экономика, вып. 2 (№13), 2001.
2. **Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M.** (2010) *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press Inc, New York.
3. **Stigler, G.J.** (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No.1, pp. 3-21.
4. **Шувалов И.** Антикризисный план правительства может быть скорректирован // Известия, 30 января 2015.
5. **Чекмарев О.П.** Мотивация предпринимательства в России: тенденции государственного регулирования от кризиса 2008 г. до настоящего времени // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2013. т.6. № 3. С. 7-21.
6. **Хопкинс Т.** Регулирование в США и его контекст. – Экономическая школа. 2006. № 3. С. 135-144.
7. **The International Bank for Reconstruction and Development**//The World Bank, *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, September 2005 (ISBN 0-8213-5749-2).
8. **Растяльников В.Г.** Особенности экономического роста в аграрном секторе России. 30-90-е годы XX века // Вопросы статистики, 2002. № 8. С.48-50.
9. **Лукичев П.М.** О показателе «накопленный уровень государственной поддержки сельского хозяйства» // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета, 2008.- №9. с. 74-77.
10. **Giles C.** Winners and losers of oil price plunge. – Financial Times, 15 December 2014.
11. **Норвегия в фактах и цифрах.** – Осло, МИД Норвегии, 2013. – 66 с.

П.М. Лукичѳв

Государственное регулирование и его эффективность

В статье автор раскрывает цикл «влияние государственного регулирования на деятельность фирм», показывает адаптацию предприятий к воздействию государства в период кризиса и их последующий спрос на дальнейшее регулирование государством. Автор показывает необходимость мониторинга реального государственного регулирования российской аграрной сферы.

P.M. Lukichev

Government regulation and its efficiency

The author reveals the cycle "impact of government regulation on the activities of firms", shows the enterprises adaptation to the effects of state during the crisis and the subsequent demand for further regulation by the State. The author shows the need for monitoring the real state regulation of the Russian agrarian sphere.

• *Пристатейный библиографический список:*

1. **Лукичѳв, П.М.** Институциональный анализ государственного регулирования. // Вестник Санкт-Петербургского Университета, Серия 5: Экономика, вып. 2 (№13), июнь 2001.
2. **Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M.** (2010) *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press Inc, New York.
3. **Stigler, G.J.** (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No.1, pp. 3-21.
4. **Шувалов И.** Антикризисный план правительства может быть скорректирован // Известия, 30 января 2015.
5. **Чекмарев О.П.** Мотивация предпринимательства в России: тенденции государственного регулирования от кризиса 2008 г. до настоящего времени // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2013. т.6. № 3. С. 7-21.
6. **Хопкинс Т.** Регулирование в США и его контекст. – Экономическая школа. 2006. № 3. С. 135-144.
7. **The International Bank for Reconstruction and Development**//The World Bank, *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, September 2005 (ISBN 0-8213-5749-2).
8. **Растяльников В.Г.** Особенности экономического роста в аграрном секторе России. 30-90-е годы XX века // Вопросы статистики, 2002. № 8. С.48-50.
9. **Лукичѳв П.М.** О показателе «накопленный уровень государственной поддержки сельского хозяйства» // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2008.- №9. С. 74-77.
10. **Giles C.**Winners and losers of oil price plunge. – Financial Times, 15 December 2014.
11. **Норвегия в фактах и цифрах.** – Осло, МИД Норвегии, 2013. – 66 с.

• *The bibliographic list of article:*

1. **Lukichev P.M.** Institutional analysis of government regulation. - Journal of St. Petersburg State University, 5 Series: Economics, vol. 2 (№13), June 2001.
2. **Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M.** (2010) *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press Inc, New York.
3. **Stigler, G.J.** (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No.1, pp. 3-21.
4. **Shuvalov I.** The government anti-crisis plan can be adjusted. - *Izvestia* January 30, 2015.
5. **Chekmaryov O.P.** Motivation of entrepreneurship in Russia: Trends of state regulation of the crisis in 2008 so far. *Journal of the Leningrad State University named after A.S. Pushkin*, 2013, Volume 6. Number 3, pp. 7-21.
6. **Hopkins T.** U.S. Regulation in Context. - *The School of Economics*, 2006, № 3, p. 135-144.
7. **The International Bank for Reconstruction and Development**//The World Bank, *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, September 2005 (ISBN 0-8213-5749-2).
8. **Rastyannikov V.G.** Features of economic growth in the agricultural sector in Russia. 30-90 years of the twentieth century // *Questions of Statistics*, 2002, № 8, s.48-50.
9. **Lukichev P.M.** A measure of "cumulative state support for agriculture." – *Izvestia of SPbGAU*, 2008.- №9. p. 74-77.
10. **Giles C.** Winners and losers of oil price plunge. – *Financial Times*, 15 December 2014.
11. **Norway in the facts and figures.** - Oslo, the Norwegian Foreign Ministry, 2013. - 66 p.