

## ИНСТРУМЕНТЫ И МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАН НА ОСНОВЕ ТИПОЛОГИЗАЦИИ

### TOOLS AND MEASURES OF STATE SUPPORT ON DEVELOPMENT OF A NATIONAL ECONOMY ON THE BASIS OF MAPPING

*D. Taburov*

#### Annotation

The study is under way of systematizing tools and measures of State support on development of a national economy on the basis of mapping and taking into account such sectors like electricity and oil and gas industry, advised on the developing of tactics of State support tools selection for real economy organizations.

**Keywords:** real economy, State support, tools, economic policy, budgetary system.

*Табуров Денис Юрьевич*

*К.т.н., эксперт,*

*Центр отраслевой экономики  
ФГБУ "Научно-исследовательский  
финансовый институт" Министерства  
финансов Российской Федерации*

#### Аннотация

В статье систематизированы инструменты и меры государственной поддержки развития экономики стран на основе типологизации с учетом таких отраслей как электроэнергетика и нефтегазовый сектор, даны рекомендации по выработке тактики выбора инструментов государственной поддержки организациями реального сектора экономики.

#### Ключевые слова:

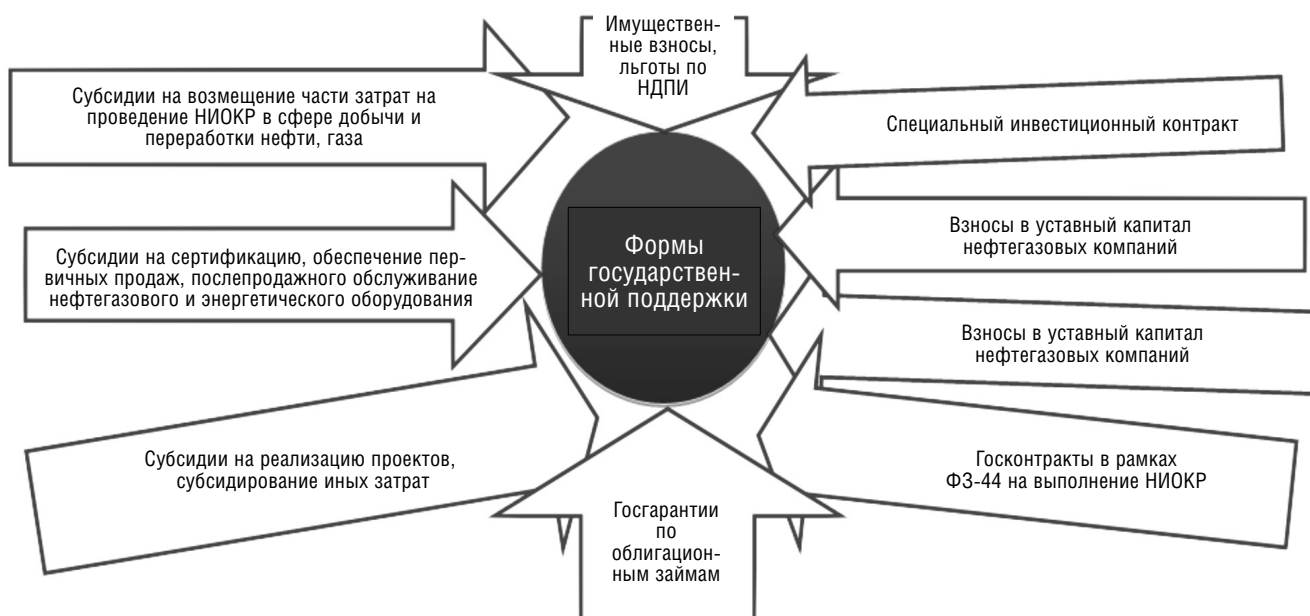
Реальный сектор экономики, государственная поддержка, инструменты, экономическая политика, бюджетная система.

Одной из прикладных целей государственной поддержки наряду с полной занятостью, стабилизацией цен, внешнеэкономическим балансом является экономический рост. Для стимулирования экономического роста государство как субъект рынка в полной аналогии с классическим рыночным бизнесом (ориентированном на максимизацию текущей прибыли) должно (в части хотя бы минимальной поддержки реального сектора), прежде всего, инвестировать туда, где реализуются "естественные" преимущества национальной экономики (для российского случая последние в наиболее полной мере проявляются в сфере сырья, а перспективы наиболее видимы на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России) [1].

Состояние нормативно-правового регулирования господдержки экономики в сфере электроэнергетики и нефтегазовой отрасли России можно оценить, как удовлетворительное. Нормативно-правовая основа господдержки представлена сводом законов, регламентирующих различные инструменты, меры и формы оказания финансовой помощи организациям реального сектора экономики. Речь идет о законах в области производства электроэнергии, совершенствования промышленной политики и т.д. Так, например, статьей 10 Федерального закона "О промышленной политике в Российской Федерации" [13] предусмотрены следующие формы финансовой

поддержки государством субъектов экономической деятельности в сфере промышленности: предоставление субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, в том числе в рамках использования конкурсных механизмов предоставления финансовой поддержки с включением в число критериев отбора их получателей показателей эффективности; предоставление налоговых льгот. Важно понимать, что внутри форм финансовой поддержки наблюдаются различные их модификации, которые сформированы под влиянием новаций, вносимых в законодательство Российской Федерации, например, в сфере организации и регулирования закупочной деятельности. Реалии таковы, что деятельность инвестора по модернизации отечественного производства позволяет использовать государственную поддержку в форме специального инвестиционного контракта. Далее рассмотрен видовой состав форм государственной поддержки, представленный на рис. 1.

Эксперты считают, что "развитие нефтяной отрасли России в ближайшие десятилетия будет основываться на неуклонном расширении географии добычи, создании новых добывающих районов в Восточной Сибири, на шельфах арктических, дальневосточных и южных морей, повышении сложности горно-геологических и природно-климатических условий освоения и разработки месторождений.



Источник: составлено автором на основе: [14, 15].

Рисунок 1. - Используемые PR-технологии в условиях электронной среды.

В этих условиях решение задач рентабельного вовлечения в хозяйственный оборот углеводородов с необходимым уровнем надежности и экологической, промышленной безопасности требует глубокой реконструкции и перевооружения технологической базы нефтяной отрасли на основе передовых научно-технических решений, обеспечивающих создание и внедрение высокоэффективных технологий на всех стадиях функционирования отрасли" [4].

Итак, наиболее развитыми формами государственной поддержки российского нефтегазового комплекса являются:

- ◆ госгарантии по облигационным займам; предоставление бюджетных инвестиций с целью развития научной, технологической и инженерной инфраструктуры; субсидирование затрат на проведение НИОКР;
- ◆ субсидирование иных затрат (реализация инвестиционных проектов, пилотных проектов в области инжиниринга и промышленного дизайна, субсидии стратегическим организациям и прочее);
- ◆ имущественные взносы и заключение госконтрактов в рамках ФЗ-44 [14] на выполнение НИОКР;
- ◆ установление экспортных пошлин и стимулирование биржевой торговли;
- ◆ оптимизация фискальных платежей, взимаемых с региональных предприятий нефтегазовой отрасли (налога на имущество, налога на прибыль, налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДС)).

Трофимов С. Е. полагает, что "регулирование нефтегазовой отрасли в силу своей стратегической значимости целесообразно представить, как единый комплекс мер, функции которых не дублируют друг друга и стимулируют устойчивое системное развитие. государственная поддержка проектов частной предпринимательской инициативы способна внести значимый инновационный вклад в оптимизацию отраслевого механизма, например, в повышение качества регулирования" [10].

Как показывает практика, центральное место в системе государственной поддержки сырьевой экономики занимают субсидии.

Международный валютный фонд (далее – МВФ) в рамках определения субсидий в сфере энергетики выделяет два их вида на основе инструментального подхода, определяя не собственно действие, а его видимый результат, который может быть использован для анализа. Субсидии производителям возникают в том случае, когда "цены, получаемые продавцами, превышают эталонную цену", либо "производители несут убыток при продаже по эталонной цене". Субсидии потребителям возникают тогда, когда "цена, уплачиваемая потребителями, устанавливается на уровне ниже эталонной цены".

Однако для полноты восприятия смысла господдержки следует учитывать и нормативно-правовую природу субсидирования сырьевой экономики. Дело в том, что в Российской Федерации на данный момент действует

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [16], которая предусматривает внедрение альтернативной энергетики во все сферы государственной деятельности и условно выделяет три блока политико-экономических задач. Среди них предусматривается: увеличение к 2020 году относительного объема производства и потребления электроэнергии с использованием возобновляемых источников энергии с 0,5% до 4,5% [3]. Это очевидно потребует изменения мер государственной поддержки экономики с позиции поиска дополнительных финансовых ресурсов в государственных структурах для обеспечения дополнительного объема производства.

Следовательно, государственная поддержка электроэнергетики и нефтегазовой отрасли – это комбинированный портфель управленческих решений, воплощенных в практику правового регулирования нефтегазовых компаний и энергетических структур, целью которого является создание мультипликативного эффекта на основе баланса бюджетных, коммерческих и социальных выгод от использования сырьевого потенциала национальной экономической системы.

Исследование категориального аппарата государственной поддержки позволяет перейти к проблеме идентификации мер и инструментов государственного регулирования отраслей реального сектора национальной экономики в зависимости от концепции типологизации. Приоритеты развития государственной поддержки в различных странах неодинаковы. Так, например, типологизация развитых и развивающихся стран показала, что последние ориентируют свой государственный финансовый потенциал на реализацию стратегий в сфере крупного бизнеса.

Развитые государства, напротив, осуществляют государственную поддержку преимущественно малому и среднему бизнесу (табл. 1).

*Климова Н.В., осуществляя исследование типологизации государств в зависимости от моделей государственного регулирования экономики, выделяет три основных направления:*

- ◆ I тип характерен для США, в которых действует жесткая система регулирования, направленная на повышение эффективности производства;
- ◆ II тип свойственен для стран ЕС, где преобладает социально-экологическая система регулирования;
- ◆ III тип наблюдается у России, в которой доминирует социально-ориентированная система регулирования (Климова Н.В., 2013 – с. 3) [8].

Наиболее важным преимуществом государственного регулирования является механизм уравнивания (балансировки), который не должен допускать бесполезную трату денежных или иных средств госбюджета, и наоборот, не должен чрезмерно отслеживать или "душить" деятельность малого бизнеса, которая впоследствии может привести к потере экономической независимости и мобильности предприятий [5].

*Проведем типологизацию стран в разрезе трех ключевых ее уровней.*

**Первый уровень** характерен для стран с высоким технологическим укладом и государств, активно занимающихся IT-проектами: Китая, Нидерландов, Сингапура, Канады, Великобритании, Финляндии, России, Германии, Израиля, Южной Кореи, США, Японии.

Таблица 1.

Типологизация стран по стратегии и тактике государственной поддержки национального экспорта.

Типы стран	Основные формы и методы	Ключевые субъекты поддержки	Защита внутреннего рынка	Целостность системы
Экономически развитые государства	Косвенное финансирование, страхование, кредитование, гарантирование сделок, консультации, информационная и маркетинговая поддержка	Средний и малый бизнес	Сформирована система эффективной защиты внутреннего рынка по товарам с высокой долей добавленной стоимости, продуктам питания	Целостная и эффективная, стимулирует экспорт готовой продукции и услуг малых и средних предприятий
Развивающиеся государства	Субсидирование, информационная и маркетинговая поддержка	Крупный бизнес, отчасти средний	Защищены по стратегическим для данного рынка товарам	Содействует поддержке любых конкурентных товаров

Источник: составлено автором на основе: [11].

**Второй уровень** – свойственен странам, развивающим национальное хозяйство преимущественно за счет нефтегазовой индустрии. Речь идет о следующих государствах: Алжир, Ангола, Нигерия, Мексика, Канада, Венесуэла, Россия, Норвегия, Великобритания, Объединенные Арабские Эмираты, Катар, Ирак, Иран, Саудовская Аравия. Третий уровень занимают страны с аграрной экономикой, к которым, по нашим исследованиям, относятся: Афганистан, Монголия, Судан, Чад, Никарагуа (рис. 2).

Предлагается учитывать в составе 1 уровня типологизации государств госзаказ и субсидии, хотя не исключаем возможности приоритетного использования субсидий в качестве инструментария господдержки стран с развитым агропромышленным комплексом (далее – АПК), на 2 уровне типологизации. Следующий вид выбираемых мер – поддержка экспорта и кредитование – два основных инструмента финансового обеспечения организаций реального сектора экономики тех стран, которые занимаются нефтью, газом, их поставкой за границу в целях максимизации логистических эффектов и бюджетных поступлений. Это 2 уровень типологизации, разработанной по собственным наблюдениям.

Считаем, что приоритетными инструментами 3 уровня типологизации стран являются: страхование, налоговые льготы, госгарантии, так как они в большей степени ориентированы на аграрную экономику.

Действительно, сезонность сельскохозяйственного производства, тяжелое налоговое обременение и отсутствие защиты внутреннего агропродовольственного рынка в большинстве случаев ставят во главу угла именно данные направления государственной поддержки.

Согласно данным рисунка 2 эксперты [17, 18] относят Россию, как к странам с нефтяной экономикой, так и к государствам высокотехнологического уклада. Не в малой степени положительную роль играет и господдержка реального сектора российской экономики в разрезе стимулирования организаций малого и среднего предпринимательства.

В этой связи, важный научный интерес представляет констатация факта о том, что "в мировой практике считается нормой государственное поощрение малого и среднего бизнеса в интересах национальных экономик. При этом задача государства не сводится к тому, чтобы на льготных условиях предоставлять мелким и средним фирмам финансовые, технические и прочие ресурсы и поддерживать частную инициативу любой ценой. Государство призвано в первую очередь, создать такой правовой и экономический климат, который позволит малому и среднему бизнесу не только удержаться на плаву, но и расти, набирать силу" [2].

Учитывая относительно слабую внешнеэкономическую конъюнктуру, специалистами Всемирного банка (World Bank, 2017) [20] прогнозируется, что рост российской экономики в 2018–2019 гг. составит 1,4%. Ожидается умеренное улучшение условий внешней торговли, при этом средняя цена на нефть повысится в 2018 году до 60 долларов США за баррель, в 2019 году – до 61,5 долларов США за баррель, что станет движущей силой восстановления внутреннего спроса. На фоне ожидаемого возобновления роста реальных зарплат прогнозируется, что потребление вновь станет важным источником экономического роста. Согласно новому бюджетному правилу, которое должно вступить в силу в 2020 году в Российской Федерации, нефтяные доходы будут направляться на сбережение или расходы при цене отсечения нефти в 40 долларов США за баррель. Господдержка напрямую зависит и от конъюнктуры отраслей, в которых Российская Федерация должна занимать конкурентные преимущества на мировом рынке.

Создавая конкуренцию на мировом нефтяном рынке российскому государству, различные страны выдерживают более сильные управленческие позиции с точки зрения добычи и потребления нефти. В этой связи, рассмотрим некоторые цифры статистики (рисунок 3). Тренды иллюстрируют результаты анализа и прогноза добычи ресурсов в нефтегазовой отрасли в одном из конкурирующих государств – Соединенных Штатах Америки (далее – США). Согласно данным рис. 3, добыча нефти в США к 2035 году относительно 2017 года снизится: за счет традиционных источников на 1 млн барр., а за счет нетрадиционных источников возрастет – на 1,5–2 млн барр.

Вместе с тем, по прогнозам экспертов, в США наблюдается рост добычи газа за период с 2018 по 2035 гг., как за счет традиционных, так и нетрадиционных источников.

Для целей системного исследования проблем финансирования организаций энергетической и нефтегазовой отраслей экономики проведем параллели между потреблением и инвестициями в зарубежных странах.

По данным Глобального экономического прогноза Всемирного Банка [12] в Европейских государствах в 2018–2019 гг. государственная поддержка потребления и инвестиций будет осуществляться умеренными темпами, при этом не предвидится повсеместного ускорения мер по финансированию ключевых отраслей реального сектора экономики (World Bank, 2017).

Однако результаты роста поддержки по прогнозам экспертов [12], широко варьируются в разрезе организаций – сырьевых экспортеров. Усиление неопределенности политики и геополитические риски в Европе могут

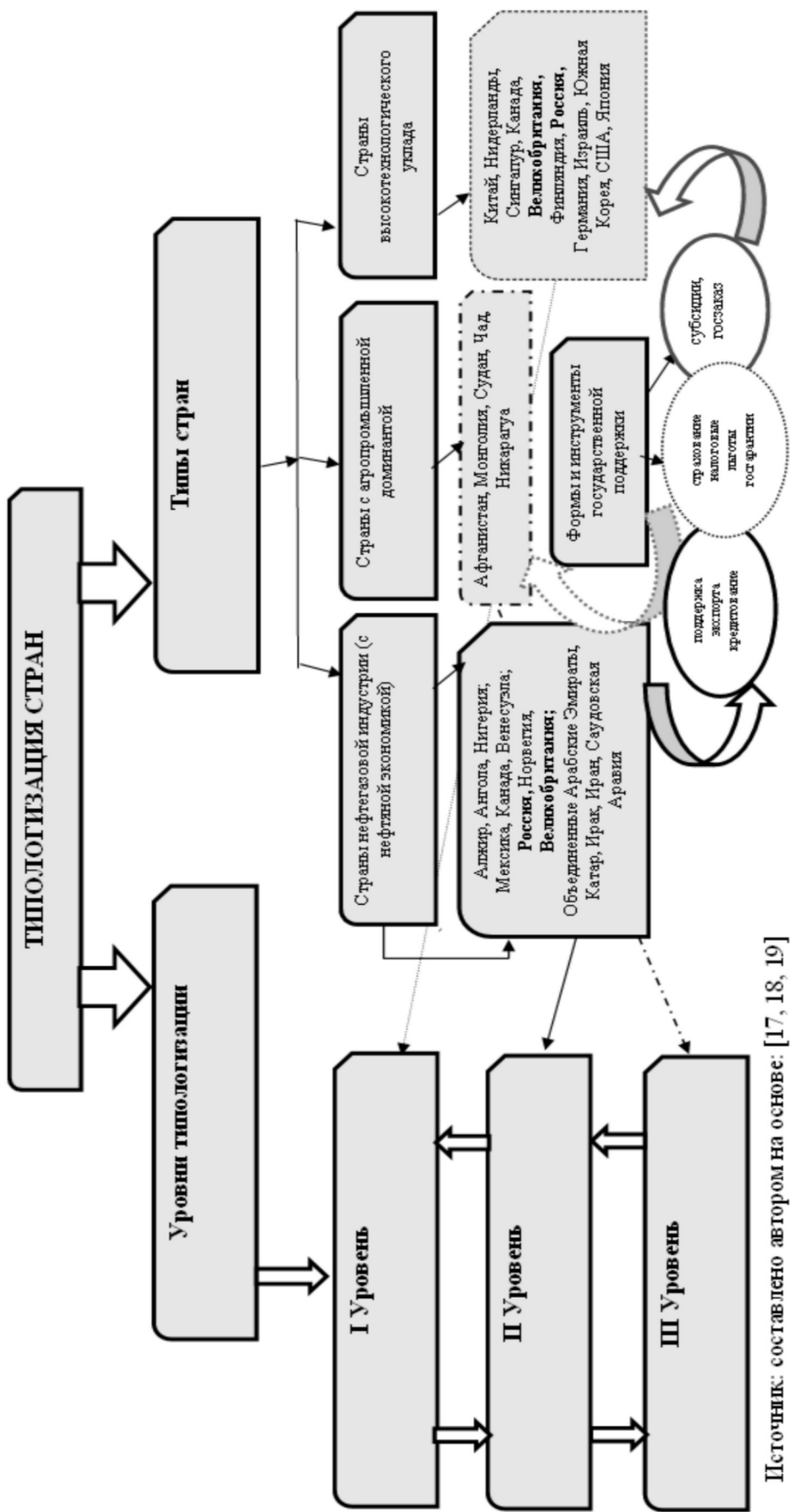
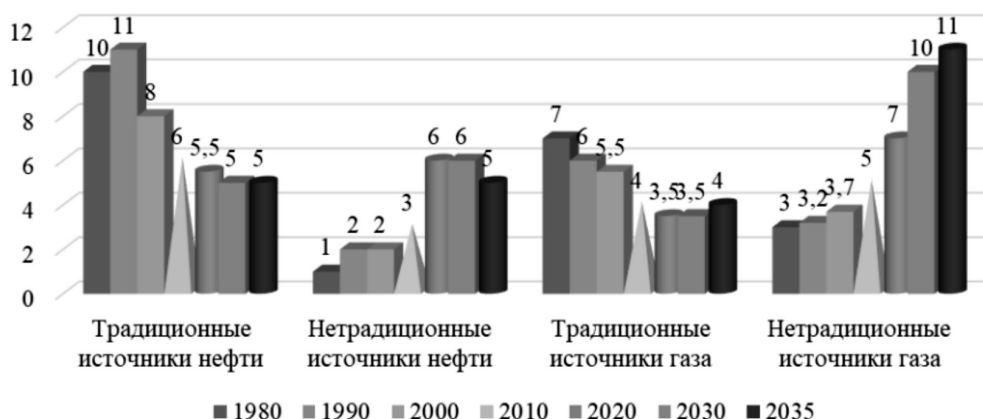


Рисунок 2. - Типология стран как метод определения инструментов и мер государственной поддержки развития экономики.



Источник: составлено автором на основе: [18].

Рисунок 3. - Добыча нефти и газа в США, млн барр эквивалента нефти.

нанести ущерб устойчивости экономического роста в исследуемых отраслях. Это может спровоцировать усиление последствий внутренних и внешних потрясений.

Зарубежный опыт показывает широкое использование интегрированных структур для повышения эффективности функционирования предприятий государственного сектора. Во Франции электроэнергетика и газовая промышленность являются сферами деятельности государственных компаний "Electricite de France SA" (EDF) и "Gaz de France Suez". Также государство может выступать регулятором формирования интегрированных структур, основанных на частной форме собственности. Это вызывает той системообразующей ролью, которую играют такие группы предприятий в экономике страны. В Южной Корее действуют специальные меры поддержки национальных экспортоориентированных компаний, которые занимают не менее 2% экспорта страны [7].

Говоря о России, приведем пример формирования финансово-промышленных групп (далее – ФПГ). Механизм их создания включает официальную регистрацию групп, ведение Реестра ФПГ, разработки нормативной базы и т.д. Вместе с тем, для России сегодня актуальным подходом к управлению сырьевой экономикой является формирование механизма оценки государственной поддержки в межрегиональном и межотраслевом уровнях.

Подобного рода анализ и координацию можно возложить на межрегиональные ассоциации, которые смогут предупреждать неэффективную бюджетную поддержку, зная реальное отраслевое распределение на межрегиональном рынке [9]. Региональные проблемы Российской Федерации, также, как и проблемы совершенствования территориальной организации производительных сил и системы расселения, имеют реальное национальное и международное значение [6]. Все примеры и официальные статистические данные свидетельствуют о многооб-

разии форм государственной поддержки сырьевой экономики. Мировой опыт, активно использующий метод государственного программирования, не исчерпывает потенциал регулирования финансового обеспечения организаций нефтегазового и энергетического рынка в России. Он должен лишь нацелить субъектов управленческой деятельности в России на расстановку сил, возможностей и выбор приоритетов в государственной поддержке с учетом высокой неопределенности конъюнктуры рынка нефти и газа.

Таким образом, центральное место в системе оценки мер и инструментов государственной поддержки энергетической и нефтегазовой отраслей должно отводиться оценке и предупреждению рисков, снижению неопределенности государственного программирования в свете возникающих риск-аппетитов в международной бизнес-среде. Исследования позволили нам выявить характерные черты термина "инструменты государственной поддержки", давая ему авторское определение.

Инструменты государственной поддержки применительно к экономике реального сектора – это действенные рычаги влияния исполнительных органов государственной власти на характер, длительность и последовательность формирования и развития механизма финансирования организаций сырьевого сектора экономики.

На основе систематизации авторских определений отечественных и зарубежных ученых в контексте дефиниции "меры государственной поддержки" предлагается следующая авторская трактовка: меры государственной поддержки развития экономики – набор плановых согласованных практических шагов по прямому или косвенному выделению средств государством из бюджетов различных уровней для бесперебойного финансового обеспечения организаций реального сектора экономики.

Научное осмысление инструментов государственной поддержки, по нашему мнению, можно рассматривать сквозь призму унифицированного набора практических руководств к действию, специально разработанных для органов исполнительной власти по планированию, мониторингу, контролю, принятию решений о формах государственной поддержки и методах регламентации задач, поставленных субъектам экономической деятельности с выделением внутри них центров финансовой ответственности за полноту и качеству распределения государственных финансовых ресурсов.

Таким образом, инструменты и меры государственной поддержки лежат в одной плоскости задач развития сырьевой экономики: обеспечение защиты внутреннего рынка и создание целостности механизма финансирова-

ния реального сектора экономики. Меры следует распознавать как контролирующие и превентивные действия, а инструменты – это специальные плановые мероприятия, связанные с целями и задачами финансового обеспечения реальной экономики.

Безусловно в нефтяной экономике, к которой Россия была длительное время причислена как лидирующая страна, поставляющая на мировой рынок "черное золото", специфичным является ориентир на новый инструментарий государственной поддержки инвестиционных проектов, содержащих качественно новые стратегии добычи и переработки нефти. Все это необходимо коррелировать с макроэкономическими целями: достижение устойчивого экономического роста в нефтегазовой (энергетической) отрасли.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Анисимов В.Ф. Актуальные проблемы реализации Федерального закона "О промышленной политике Российской Федерации" // Креативный менеджмент. 2016 – № 3 – С. 70–87. – С. 73.
2. Балакин Д.В. Государственная поддержка предприятий малого и среднего бизнеса в период кризиса // Проблемы и перспективы развития экономического и управленческого потенциала России в XXI веке: Сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: ПГПУ им. В.Г. Белинского, 2010. – 300 с. – С. 21.
3. Белокрылова Е.А., Кологерманская Е.М. Современные политико-правовые аспекты развития возобновляемых источников энергии в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. – 2017. – Т. 27, вып. 2. – С. 85–94.
4. Бушуев В.В., Крюков В.А., Саенко В.В., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шафраник Ю.К., Шмат В.В. Нефтяная промышленность России – сценарии сбалансированного развития. Проект // Коллектив авторов. М.: ИАЦ Энергия. 2010. – 160 с. – С. 18.
5. Волкова Е.В. Использование зарубежного опыта государственной поддержки малого бизнеса в России // Экономические науки. – 2015. № 3 (30). – С. 125–130.
6. Ильина И.Н. Перспективы развития сырьевых регионов РФ в документах стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 91–109.
7. Котов А.А. Государственная поддержка формирования и функционирования интегрированных структур // Механизмы развития социально-экономических систем региона: сборник статей 9 Международной научно-практической конференции / под ред. И.Е. Рисина. – Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2016. – 62 с.
8. Климова Н.В. Особенности регулирующего воздействия государства на агробизнес в зарубежных странах // Научн. журнал КубГАУ. – 2013. – № 90 (06). – С.3.
9. Макеева О.Б., Колосов А.С. Разработка стратегии и основных направлений поддержки экономики России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность 2010 – № 7 (64). С. 78–80.
10. Трофимов С.Е. Пути повышения эффективности государственного регулирования нефтегазового комплекса России // Экономическая безопасность: стратегия взаимодействия государства и бизнеса. – Материалы региональной научно-практической конференции. Научный редактор А.П. Киреевко. 2015. Издательство: Байкальский государственный университет экономики и права. – С. 171–178.
11. Шведков А.Н. Зарубежный опыт управления внешнеэкономической деятельностью // Управленческое консультирование. 2014. № 8 – с. 177 – 183.
12. Global Economic Prospects – June 2017 – Europe and Asia analysis. – С. 82. // World Bank
13. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // СПС ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70833138/#ixzz4npbsPw00> / (дата обращения: 25.07.2017)
14. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в редакции от 08.04.2017) // СПС КонсультантПлюс
15. Государственная поддержка промышленности Республики Татарстан. Памятка руководителя. Казань. 2015 г. – 150 с.
16. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 N 1715-р "Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года" // СПС КонсультантПлюс
17. <http://topsweet.ru/12-naibolee-tehnologicheskii-razvityh-stran/>
18. <https://utmagazine.ru/posts/9045-strany-dobyvayuschie-neft>
19. <http://pandia.ru/text/78/236/30217.php>
20. <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/overview#3>