

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

*П.И. Пимашков*

Регулирование экономики является важнейшей функцией государства. Государство обеспечивает правовую основу экономических решений, защищает национальные интересы, формирует инфраструктуру, контролирует базовые параметры денежного обращения, развивает секторы и решает вопросы, необходимые для нормального функционирования экономики и поддержания социальной стабильности.

В современных условиях споры идут не о необходимости государственного регулирования, а о его масштабах, формах и интенсивности. Одним из основных объектов государственного регулирования является потребительский рынок, где возникают проблемы, не решаемые автоматически, в то время как снятие этих проблем настоятельно необходимо для нормального функционирования экономики.

Потребительский рынок Российской Федерации исключительно многообразен по свойствам, схемам организации, управления и регулирования. Обобщенно (с учетом материалов Госкомстата РФ) могут быть определены его следующие характеристики, актуальные для развития государственного регулирования:

- Потребительский рынок представляет собой открытую социально-экономическую систему, которая изначально не может иметь надежной обратной связи с управляющей системой и поэтому не может эффективно управляться и регулироваться бюрократическими методами.

- Он не является ни жестко структурированной административно-бюрократической иерархической системой, построенной на функциональном соподчинении участников, ни так называемой черной дырой, лишь только поглощающей ресурсы (без какой-либо внутрисистемной структуры). Потребительский рынок явно самоорганизован и во многом саморегулируется.

- Рынок Российской Федерации не является функционально стабильным, он непрерывно либо флуктуирует (возмущается без изменений действующих в нем структур), либо изменяется катастрофически (скачками). Оба процесса в системном смысле способны обеспечивать лишь временно и самопроизвольно некоторый порядок, который может быть поддержан особыми методами ресурсоемкого госрегулирования (из-за его "пульсаций").

- Его предкризисная (1998 г.) динамика характеризуется следующими показателями (по отношению к 1997 г.):

- объем розничного товарооборота рынка составлял 85,8%, а по платным услугам - 85,5%;
- товароборот организаций торговли - 84,3%;
- товароборот вещевых, смешанных и продовольственных рынков - 90,0%.

Наблюдается тенденция к снижению товарооборота, исключение составляют общественное питание (рост 6%) и торговля алкогольными напитками (рост 9,6%).

- В 1996-1997 г. негосударственный сектор торговли формировал 91,7% розничного товарооборота, а негосударственный сектор общественного питания - 75,9% (в Москве - 96,8%).

- Потребительский рынок РФ стал в значительной степени импортозависимым с явной тенденцией роста (1997 г.):

- мясо птицы - 49%;
- мясо - 22,3%;
- колбасные изделия и копчености - 24,5%;
- масло растительное - 56,4%;
- масло животное - 30,4%;
- сыр - 49%;
- макаронные изделия - 40,8%;
- сапоги женские осенние - 72,4%;
- сапоги женские зимние - 71,0%;
- холодильники - 49,0%;
- теле-, видео- и радиоэлектроника - 64-89%;
- стиральные машины - 62,0%.

В целом доля товарных ресурсов, формируемых за счет собственного производства, составила 51%.

По сравнению с 1996 г. импортозависимость выросла по мясу, маслу животному и другим продуктам (до 49%).

- Предкризисная (1998 г.) импортозависимость потребительского рынка РФ составила по странам (1997 г.):

- ЕС - 31,0%;
- США, Канада - 11,2%;
- Япония - 3,3%;
- КНР, Гонконг, Южная Корея - 15,1%;
- Украина - 5,9%;
- Беларусь - 11,5% и др.

- Институционально-транзакционный бизнес в структуре формирования розничного товарооборота в январе 1998 г. составлял 60%, в том числе субъекты малого предпринимательства - 32% и рынки - 28% (при 25% - крупные и средние организации торговли и общепита и 15% - неторговые).

- По договорам, по найму и "не по найму" работает: 9,9% экономически активного занятого населения из 60 млн чел. в промышленности, по найму физических лиц - 3,8% и 3,9% - "не по найму" (в том числе работодатели 0,9%); хотят иметь дополнительные договоры - 7,7%.

В сфере платных услуг занято 58% работающих, в том числе в торговле -12% (из общего объема выпуска услуги составляют 21,4%, товары - 78,6%). В январе 1998 г. по отношению к январю 1997 г. объем услуг составил 91,7%.

- На потребительский рынок работают (1997 - 1-я половина 1998 г.):

- по договорам - 95% от общей численности занятого населения РФ;
- по договорам по месту второй работы - 35%;
- по контрактам -1,9%.

- Лица, имеющие доход от собственности, составляют 0,2% от численности экономически активного населения в возрасте 15-72 лет (1998 г. - 109,3 млн чел.).

- Деловая (предпринимательская) уверенность на потребительском рынке (на примере предприятий товаропроизводства) непрерывно снижалась: 1997 г. - (-8%); 1998 г., январь - (-9%);

1998 г., август - (-12%), в том числе в пищевой промышленности - (-12%), (-6,5%), (-13%) соответственно (при доле отрасли в объеме произведенной продукции 19,6%).

- Факторизация, ограничивающая рост товаропроизводства для рынка непродовольственных товаров, на август 1998 г. выглядела следующим образом:

- 52% - недостаточный спрос внутри страны;
- 80% - недостаток денежных средств;
- 40% - неопределенность экономической обстановки.

- Потребительский рынок РФ по источникам поступления товаров (услуг) характеризовался в середине 1998 г. структурой, из анализа которой видна значительная доля организаций малого бизнеса и отдельных физических лиц, что отражает институционально-транзакционную ветвь саморазвития и саморегулирования.

- Анализ динамики объема розничного товарооборота рынка товаров по годам показывает, что госрегулирование потребительского рынка следует прежде всего направлять на стабилизацию бизнес-процессов и обеспечение их положительной динамики.

Таблица 1

Распределение покупателей по источникам поступления товаров на потребительский рынок

№ п/п	Источник поступления	Доля приобретенных товаров (%) лицами в возрасте, лет			
		до 20	21÷40	41÷70	св. 70
1	Предприятия-изготовители	31,1	26,5	31,9	10,5
2	Организации оптовой торговли	23,1	28,2	31,3	17,4
3	Организации розничной торговли	62,4	21,1	10,4	6,1
4	Физические лица	57,1	23,6	13,9	5,4

Таблица 2

Динамика объема розничного товарооборота (в % к предыдущему периоду, в сопоставимых ценах)

Период	Всего	Непродовольственные товары	Продовольственные товары
1995 г.: сентябрь	-	-	-
декабрь	100	92	84
1996 г.: февраль	82	83	77
апрель	85	84	85
сентябрь	87	85	89
декабрь	97	90,5	98
1997 г.: февраль	83	80	80
июль	86	80	84
сентябрь	93	87	92
декабрь	107	107	102
1998 г.: январь	91	93	88

Сделаем некоторые обобщения (в том числе на основе данных Госкомстата РФ) по характеристикам потребительского рынка РФ, во многом уточняющие приведенные данные из-за известных кризисных процессов в 1998 г.

1. Объем розничного товарооборота и платных услуг в октябре 1998 г. по отношению к октябрю 1997 г. составил 90,3%, к сентябрю 1998 г. - 93,6%.

2. Объем розничного товарооборота соответственно к октябрю 1997 г. составил 88,9%, к сентябрю 1998 г. - 92,5%, в том числе:

а) торгующих организаций к октябрю 1997 г. - 87,7%, к сентябрю 1998 г. - 92,6%;

б) вещевых, смешанных и продовольственных рынков: к октябрю 1997 г. - 92%, к сентябрю 1998 г. - 92,2%.

3. Динамика розничного товарооборота (октябрь 1998 г. / октябрь 1997 г.) составила для:

- продовольственных товаров - 95,9%;

- непродовольственных товаров - 82,2%.

4. Отрицательная динамика поступления потребительских товаров по импорту (снижение составило 6% в третьем кв. 1998 г. по сравнению с первым кв. 1998 г.) увеличила долю продукции отечественных товаропроизводителей с 52 до 58% соответственно.

Одновременно снизились товарные запасы по отношению к нормативному уровню: например, по маслу растительному - с 94,9% до 87,2%, сыру - с 87,2% до 84,6% и т.д.

5. Товарооборот общественного питания сократился до 97%.

6. Объем платных услуг в исследуемой динамике (октябрь 1998 г. / октябрь 1997 г.) изменился:

- организациями - 95,6%;

- физическими лицами - 98,1%.

7. За рассматриваемый период внешне-торговый оборот РФ снизился на 34,4%, в т.ч. импорт - на 51,6%, а именно:

- экспорт со странами вне СНГ - на 14,9%;

- экспорт со странами СНГ - на 12,3%;

- импорт со странами вне СНГ - на 2,2%;

- импорт со странами СНГ - на 15%.

8. Товарный состав импорта при этом составил:

- мебель - 36,5%;

- текстиль - 35,2%;

- обувь кожаная - 21,0%;

- масло подсолнечное - 21,4%;

- сахар - 2,3%;

- мясо свежемороженое - 31,2%;

- мясо птицы - 22,7%;

- зерно - 16,4%;

- медикаменты - 28,2% и т.д.

9. Импорт алкогольной продукции в октябре 1998 г. по отношению к октябрю 1997 г. составил +4,8%.

10. Индексация потребительских цен в рассматриваемый период составила 158,8%, в том числе на:

- продовольственные товары - 158,2%;

- непродовольственные товары - 182,2%;

- платные услуги населению - 116,9%.

11. Имел место значительный разброс цен по регионам (до 5 - 6 раз) при изменениях объемов розничного товарооборота в пределах от + 4,8% (Хакасия) до - 45,7% (Сахалин) и - 45,8% (Ненецкий АО).

Для анализа фактических структур государственного регулирования потребительского рынка на федеральном уровне РФ приведем гипотетическую оценку действующих структур верхних уровней регулирования в ряде стран мирового сообщества и систему целевых функций такого властного вмешательства по вертикали в РФ.

**Европейское экономическое сообщество (ЕС)** реализует два основных направления регулирования:

- единую политику обеспечения конкуренции (ограничение слияний);

- сближение национальных прав компаний.

Образована и функционирует единая структура регулирования и поддержки малого бизнеса. Она является наднациональной и содержит следующие основные элементы пятизвенной иерархии:

- верхний (высший) уровень стратегии регулирования: Европарламент, Совет министров и Социально-экономический комитет (комиссия Делора);

- второй уровень: комитеты по транспорту, делам молодежи, культуре, туризму, защите окружающей среды, социальным вопросам;

- третий уровень: генеральная дирекция со своим секретариатом Комиссии ЕС по деловому администрированию проблем коммерческой практики, торговли, туризма, социума;

- четвертый уровень: органы (в т.ч. центры) по функциональной практической поддержке делового сотрудничества, статистике, профессиональному обучению, координации, информации и т.д.;

- пятый уровень (реализация проектов и функций программно-целевого регулирования): национальные структуры поддержки малого бизнеса.

Например, в Финляндии в начале 70-х гг. для финансовой поддержки малых и средних предприятий основан фонд регионального развития. Этот фонд, поддержанный до 75% госструктурами, обеспечивает предприятия:

- субсидиями и кредитами (для инвестиций, капложений целевого назначения, создания нового бизнеса, развития и т.д.);

- консультациями;

- гарантиями и т.д.

Реализация целей фонда обеспечивается соответствующей вертикальной иерархией:

- административный совет;
- генеральная дирекция;
- исполнительная дирекция;
- региональные конторы.

В **ФРГ** аналогичные функции осуществляет государственный орган в форме так называемой публичной корпорации - кредитное учреждение для восстановления (КФВ) с 80% государственной доли. Поддержка малого бизнеса одновременно проводится силами ТПП - торгово-промышленных палат (в 1992 г. - 83 ТПП). Региональные и местные ТПП имеются и во **Франции** (161-местные ТПП и 21-региональные ТПП). Их ассоциация (ассамблея ТПП с вертикальным органом - генеральной ассамблеей) не имеет иерархического административного подчинения госструктурам, но регулируется министерством промышленности и основных территорий и министерством торговли и ремесел.

**Япония** (99,2% - доля малого и среднего бизнеса, в том числе 80,6% - доля занятых в среднем и 80,4 - 87,0% - в торговле) особо активно регулирует институциональное и ресурсное положение малых предприятий, в первую очередь госструктурами всех уровней. В составе министерства промышленности и внешней торговли (управление мелких предприятий) созданы также три учреждения:

- финансовая корпорация малого бизнеса (для реализации долгосрочных займов на льготных условиях);
- национальная финансовая корпорация (для кредитования физических лиц);
- банк Соко-Чукин (для финансирования кооперативов и их организаций). Кроме того, в регулировании малого бизнеса участвует корпорация страхования.

**Соединенные Штаты Америки** (занято в бизнесе, по М. Конопотову (1999), более 3,8 млн чел., в том числе в розничной торговле - более 1 млн чел.) проблемы регулирования малого бизнеса осуществляют следующим образом:

- а) высший уровень государственного регулирования (федеральный уровень):
  - конгресс имеет комитет по делам малого бизнеса;
  - администрация президента - соответствующее ведомство и бюрократический аппарат;
  - министерство торговли;
- б) властная вертикаль (средний уровень) - администрация президента по делам малого бизнеса имеет десять региональных отделений регулирования;
- в) властная вертикаль (нижний уровень) - местное отделение регулирования деятельности предприятий и организаций малого бизнеса;
- г) институциональная поддержка, в т.ч. регулирование малого бизнеса, осуществляется параллельно госрегулированию по следующим направлениям:

- министерство торговли совместно с коммерческими банками и торговой палатой - через программы поддержки и развития малого бизнеса и соответствующие структуры типа центров развития малого бизнеса при научных центрах;

- институты университетов и колледжей по регулированию малого бизнеса (до 500).

**Российский потребительский рынок** регулируется постановлением Правительства РФ от 12 октября 1998 г. № 1190 «О мерах по стабилизации потребительского рынка Российской Федерации».

Приведем общие положения данного документа:

1. Образована Комиссия Правительства РФ по стабилизации потребительского рынка с основной задачей - организация работы по выработке мер и принятию решений, связанных с обеспечением населения продовольственными и другими социально значимыми товарами, лекарственными средствами, а также координация работы федеральных органов исполнительной власти РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ по стабилизации потребительского рынка.

2. Министерства торговли и сельского хозяйства и продовольствия РФ совместно с исполнительными органами власти субъектов РФ определены ответственными за сохранение потребления на душу населения не ниже уровня 1997 г.

3. Органы исполнительной власти регионов РФ определены ответственными за снятие ограничений на свободное перемещение товаров на территории РФ и обеспечение выполнения договорных обязательств.

4. Госкомстат РФ определен ответственным за еженедельный мониторинг производства, оборота, запасов и уровня потребительских цен важнейших товаров, лекарств и т.д.

5. Министерства торговли, по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, здравоохранения, сельского хозяйства и продовольствия РФ совместно с Госкомитетом по стандартизации и метрологии, таможенное и некоторые другие ведомства обеспечивают контроль и регулирование номенклатуры и объема импортных закупок, качества и безопасности товаров и лекарств, правил торговли на потребительском рынке, а также отсрочек и рассрочек по ввозимому в РФ оборудованию, защитным мерам и т.д.

6. Создается холдинговая компания «Российская торгово-промышленная компания «Росмясомолторг» по закупке, хранению и поставке продуктов животноводства для государственных нужд.

7. Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано определять меры по социальной поддержке наименее защищенных групп населения, оказанию помощи организациям, предлагающим товары и услуги потребительскому рынку, а также по обеспечению поставок для спецпотребителей,

расположенных на данных территориях, и соглашений с организациями потребительской кооперации.

Согласно положению, утвержденному Правительством РФ, основными задачами Комиссии по стабилизации потребительского рынка являются:

а) группа задач по рассмотрению следующих вопросов:

- координация действий федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ по развитию потребительского рынка в интересах отечественных товаропроизводителей и удовлетворения спроса населения в товарах народного потребления;

- осуществление контроля за созданием оперативного резерва сельскохозяйственной продукции, продовольствия и лекарств;

- контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на закупку продукции для федеральных государственных нужд;

- разработка и подготовка предложений о номенклатуре и объемах важнейших продовольственных и других товаров и лекарственных средств, по которым целесообразно осуществлять импортные закупки для обеспечения спецпотребителей - Москвы и Санкт-Петербурга, районов Крайнего Севера и др.;

- анализ состояния рынка продовольственных и других социально значимых товаров, лекарственных средств в РФ и отдельных регионах;

- организация подготовки прогнозных оценок формирования потребительского рынка, его товарного насыщения, удовлетворения потребностей населения;

- организация разработки предложений по международному сотрудничеству РФ в области развития потребительского рынка;

- рассмотрение и подготовка предложений по регулированию внешнеторговой деятельности, определение размера экспортных и импортных пошлин на товары народного потребления;

б) задачи институциональной поддержки предпринимательского рынка, в первую очередь

организация работы по подготовке предложений и проектов федеральных законов и иных нормативно-правовых актов РФ по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии;

в) задачи информационного обеспечения Правительства РФ о состоянии потребительского рынка и мерах, принимаемых Комиссией;

г) обеспечение систематического контроля за ходом выполнения важнейших решений Президента РФ и Правительства РФ по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, и принятие соответствующих мер.

Комиссия имеет право: 1) заслушивать отчет федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о проводимой ими работе по проблемам потребительского рынка; 2) создавать временные группы из ученых и специалистов для проработки предложений по проблемам, связанным с решением возложенных на Комиссию задач; 3) получать от федеральных органов исполнительной власти и органов, исполнительной власти субъектов РФ информацию (материалы) по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Решения Комиссии являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, структуризация регулирования потребительского рынка РФ с целью его стабилизации как на федеральном, так и на региональных уровнях полностью отображает приведенный нами выше административно-конституционный канал вертикальной властной иерархии в варианте его программно-целевой организации (комиссия правительства). Корпоративно-отраслевой канал используется в РФ еще недостаточно. Регулирование пока еще жестко функционально, не подкреплено другими системообразующими моментами, развивающими самоорганизацию, самоуправление и, главное, саморегулирование на уровнях юридических и физических лиц. Реализация данных системообразующих мер является резервом повышения качества регулирования потребительского рынка в России.