

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕЗЕРВИРОВАНИЕ
КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
(к развитию теории государственного резервирования)**

В статье предпринята попытка обосновать создание государственных резервов как существенного элемента экономической политики. Обоснованность макроэкономической политики государства, проводимой в периоды радикальных экономических рецессий, может оказаться в большой зависимости от уровня созданных заблаговременно резервов. Сделан вывод о необходимости использования государством политики резервирования как одного из основных инструментов стабилизации отечественной экономики и поддержания экономического роста. Этой цели невозможно достичь без разработки научных и методологических основ теории государственного резервирования.

A. Zemskov

**STATE RESERVING AS AN ELEMENT OF ECONOMIC POLICY
(to the development of the state reserving theory)**

The article aims to substantiate creation of state reserves as an essential element of economic policy. The validity of the state macro-economic policy, conducted in periods of radical economic recessions, can turn out to be in great dependence on the level of reserves created beforehand. The author makes a conclusion on the necessity of using the reserving policy by the state as one of the main instruments of stabilisation of the domestic economy and maintenance of the economic growth. This aim could not be achieved without development of scientific and methodological grounds of the state reserving theory.

Проблема поддержания устойчивого развития экономики в течение длительного периода не является надуманной. Экономические кризисы разных лет подробно

исследованы, но результаты исследований причин спадов экономики в прошлом сами по себе не могут гарантировать неповторимость кризисов в будущем. По мнению

некоторых авторов, классическая рыночная экономика принципиально не в состоянии погасить автоколебания системы после мгновенного и сильного ее вывода из равновесия.

В целях обеспечения устойчивого экономического развития используют различные средства, в том числе и заблаговременно создаваемые резервы.

Несмотря на уверенный экономический рост и другие позитивные тенденции последних лет, перед Россией все еще стоят непростые задачи в области экономического развития. Эти задачи включают устранение дисбаланса в экономике регионов, восстановление инфраструктуры, повышение уровня инвестиций, решение социальных проблем во многих регионах, преодоление демографического кризиса и проблемы поддержания конкурентоспособности обрабатывающих отраслей промышленности.

Решение вышеуказанных задач требует проведения самостоятельной внутренней и внешней экономической политики. Проводить самостоятельную и независимую экономическую политику в наше время может только экономически развитое государство, в котором оптимально сочетаются функции производства, потребления и резервирования.

В нашей стране исторически резервирование понимается только как создание запасов материальных средств (материальный запас), пусть даже и в государственном масштабе. Обычно все вопросы резервирования материальных запасов сведены к функциям специально созданного органа управления.

Система государственного материального резерва, созданная в нашей стране в течение многих десятилетий, активно участвует в решении задач, стоящих перед государством. В резерве страны всегда содержались запасы продовольствия, нефтепродуктов, топлива, промышленных товаров и материалов. Эти резервы страховали экономику в случаях неурожая и стихийных бедствий, использовались для обеспечения

армии и населения в военное время. Известно, что государственные материальные резервы активно использовались при восстановлении разрушенных войной предприятий промышленности и сельского хозяйства, а также сыграли позитивную стабилизирующую роль при смене экономической формации, успешно вписались в рынок.

В новой редакции федерального закона о госрезерве¹ уточнено его предназначение. В настоящее время Государственный материальный резерв предназначен для:

- обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации;
- обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- оказания государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, организациям, субъектам Российской Федерации в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке;
- оказания гуманитарной помощи;
- оказания регулирующего воздействия на рынок.

Как видно из назначения государственного материального резерва, в новой редакции федерального закона функции его значительно расширились, но в государственный резерв включены в рамках этого закона только материальные запасы.

Повышение роли госрезерва в экономике страны можно также подтвердить примером расходов бюджета РФ на эти цели. Так, в 2006 г. на цели государственного резервирования материальных запасов из бюджета было выделено 45 млрд. руб., в 2007 г. — 69,9 млрд. руб., в 2008 и 2009 гг. — более 70 млрд. руб. в год. При этом следует учесть, что приведенные цифры — это только средства федерального бюджета. Кроме того, ежегодно выделяются средства на со-

здание ведомственных, региональных и местных резервов материальных средств, для решения соответствующих задач.

Вместе с тем за последние годы в нашей стране появилась возможность создавать и другие виды резервов. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации определено понятие резервного фонда и фонда будущих поколений².

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Федеральным законом на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Фонд будущих поколений представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению.

Резервирование денежных средств предусматривается и в бюджетах субъектов Российской Федерации в размере не менее 3%.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации законодательно предусматривается создание следующих основных резервов.

Государственный материальный резерв (ГМР) – в денежном выражении более 100 млрд. руб.

Резервный фонд – в размере 10% валового внутреннего продукта.

Фонд будущих поколений – поступления в бюджет, превышающие 10% ВВП.

Резервы субъектов Федераций – 3% от размера соответствующего бюджета (по данным МЧС, это более 10 млрд. руб.).

Резервный фонд Правительства Российской Федерации в последние годы составляет 2,8 млрд. руб.

Кроме того, Постановлением правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 предусмотрено создание резервов для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Такие резервы в настоящее время созданы на сумму более 5 млрд. руб.

Известно и такое понятие, как золотой запас (резерв) государства (*англ.* gold reserves) – резерв золота в слитках или монетах (монетарное золото), находящийся в распоряжении государственных регулирующих органов (как правило, центрального банка).

В России создан также Федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, который формируется в целях регулирования объемов добычи драгоценных металлов и драгоценных камней, а также в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в драгоценных металлах и драгоценных камнях³.

Кроме того, по сложившейся традиции, различные резервы создаются практически во всех ведомствах (материальные, денежные, кадровые и пр.).

Конечно, можно возразить, что приведенные выше примеры резервирования включают весьма неоднородные объекты (денежные средства, материальные запасы, земельные участки, драгоценные металлы). Некоторые из объектов резервирования несопоставимы и по объемам в денежном выражении.

Тем не менее все объекты резервирования имеют такие общие и существенные характеристики, которые позволяют выделить их в экономике страны в отдельную систему. К таким существенным характеристикам следует отнести следующие:

- само определение «резерв» – значит не для повседневного (текущего) использования, а для использования в определенный период;
- все виды резервов могут быть оценены в денежном выражении;

- все виды резервов при необходимости могут быть обращены для решения текущих задач, но степень их ликвидности различная;

- при помощи резервного фонда можно проводить мероприятия по стерилизации излишней денежной массы в целях уменьшения инфляции;

- все виды резервов отвлекают (иммобилизуют) материальные и денежные средства из реального сектора экономики.

Таким образом, можно констатировать, что в стране практически сложилась система государственного резервирования, которая объективно существует и развивается. Можно привести недавние примеры резервирования земельных участков, создается резерв пенсионного фонда.

Различные виды резервов без всякой натяжки можно считать элементами (объектами) системы, а саму систему отнести к классу сложных систем. Известно, что сложные системы характеризуются многообразностью связей, многомерностью и разнообразными структурами. Принципы сложной системы в системе государственного резервирования, безусловно, присутствуют.

Так, например, система допускает разбиение на подсистемы (подсистема ГМР, резервы МЧС, золотовалютные резервы), изучать любую из которых можно отдельно.

Система функционирует в условиях существенной неопределенности и воздействия среды на нее, что обуславливает случайный характер изменений ее показателей. К таким фактам неопределенности можно отнести вероятность развития экономических кризисов, объемы задач по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, размер инфляции и т. д.

Система осуществляет целенаправленный выбор своего поведения. Известны усилия органов власти по развитию отдельных направлений совершенствования элементов (объектов) системы государственного резервирования.

Итак, для устойчивого экономического развития и проведения самостоятельной экономической политики государства, с одной стороны, нужны резервы. Такие резервы в настоящее время в стране имеются. Общий объем созданных резервов весьма значителен. С другой стороны, не совсем ясно, как оптимально развивать систему резервирования и что делать с накопленными резервами, потому как в экономической теории известен постулат «парадокса сбережений», обоснованный Кейнсом, согласно которому для всей нации (в отличие от отдельного индивидуума) рост сбережений не приводит к увеличению богатства³.

Исторические факты также свидетельствуют, что простое накопление различного рода резервов не является гарантией противодействия неблагоприятным факторам. Так, внутренние запасы золота и заграничные валютные резервы России к 1 января 1914 г. были доведены до 2163 млн руб. Чтобы представить значение этой суммы, следует сопоставить ее с запасами золота в трех самых больших европейских банках: Английский банк по балансу на 2 января 1914 г. имел золота на 368,5 млн руб.; Германский банк по балансу на 27 декабря 1914 г. имел золота на 557,4 млн руб.; Французский банк имел золота на 1309,6 млн руб.⁴ К сожалению, эти огромные золотовалютные резервы не помогли противостоять внешним и внутренним разрушительным факторам и сохранить стабильность развития российской государственности.

Приведем другой пример из области использования материального резерва в годы Великой Отечественной войны. В территориальных управлениях западного направления не обошлось без частичной потери запасов, захвата их противником или уничтожения в целях воспрепятствования такому захвату. Так, например, объем потерь Белорусского территориального управления характеризуется следующими показателями⁵ (табл. 1).

Таблица 1

Потери запасов на базах хранения Белорусского территориального управления

Номер базы хранения	Количество уничтоженных вагонов с материальными средствами (шт.)			Всего вагонов
94	Потеряны все запасы к исходу 22.6.1941 г.			
91	Рис – 40	Зерно – 28		68
92	Овес – 233	Сахар – 218	Крупы – 30	481
114	Всего 605			
110	Овес – 660	Рожь – 120	Продовольственные и промышленные товары – 300	1080
Итого				1649

Общие потери запасов Одесского территориального управления составили более 30 тыс. т, в основном за счет материальных средств, хранившихся на ответственных пунктах хранения.

Приведенные факты подтверждают, что кроме заблаговременного создания резервов, необходима четкая государственная политика по их размещению и использованию в угрожаемый период.

Отсюда можно сделать вывод о том, что нужна новая теория государственного резервирования. Здесь уже проявляется необходимость определиться с новым термином. Предлагается рассматривать государственное резервирование как систему экономических и институциональных мероприятий кратко-, средне- и долгосрочного характера с целью обеспечения экономической безопасности страны в различных неблагоприятных условиях (изменения цен на энергоносители, возможность военного противостояния, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т. д.)

Исследовать проблемы резервирования требуется комплексно в государственном масштабе. В настоящее время целесообразно поставить вопрос о разработке новой методологии резервирования, в отличие от разрабатываемых в ряде работ частных проблем простого увеличения материальных резервов, создания стратегических резервов углеводородного сырья в регионах и т. д.⁶

Проблема государственного резервирования до сих пор не явилась объектом глу-

боких и массовых исследований. Специальные системные исследования по проблеме государственного резервирования до сих пор не проводились, в научной литературе нет обобщающих работ. Скорее всего, такое положение обусловлено рядом причин, в числе которых наиболее значимая связана со спецификой этого объекта исследований макроэкономической науки: феномен государственного резервирования в силу своей многоаспектности и междисциплинарности, а частью и конфиденциальности весьма сложен с позиций научного познания.

Новый подход к проблемам государственного резервирования потребует определенных научных обоснований. Из положений экономической теории известно, что резервирование – один из способов обеспечения надежности функционирования сложных систем посредством создания резервных подразделений, оптимизации производственных запасов, создания компенсаторных производственных мощностей, силового оборудования, запасных инструментов, выбора оптимальных буферных объемов незавершенного производства. В целом организация отказоустойчивой системы производится за счет дублирования элементов системы. Это основной способ повышения надежности. В современной теории надежности систем принято различать следующие *элементы резервирования*:

- общее резервирование – резервирование всей системы целиком, при сбое система полностью заменяется на резервную;

- поэлементное резервирование – резервирование отдельных элементов, при сбое один элемент заменяется на резервный;
- постоянное или горячее резервирование – резервирование, при котором резервные элементы постоянно включены и повторяют работу основных, при этом при появлении сбоя не требуется дополнительного времени на включение и ввод в работу резерва.

С определенными изменениями все эти положения можно применить для целей обоснования эффективной политики государственного резервирования.

Необходимость поиска и обоснования государственной политики резервирования признается и официальными лицами Правительства России. Как известно, следуя указаниям Президента в Бюджетном послании, Минфин России провел мероприятия по разделению Стабилизационного фонда на резервный фонд и Фонд будущих поколений. В апреле 2008 г. проведены мероприятия по созданию резерва пенсионного фонда.

Средства резервного фонда планирует вкладывать в надежные ценные бумаги, которые можно было бы реализовать «в любой день на рынке и этот рынок должен это позволить». Доходность резервного фонда, по мнению, Минфина должна обеспечить не менее 3,5–4%.

Вопрос резервирования весьма важен и при модернизации существующей банковской системы России. Здесь может быть перспективен подход австрийской школы экономики, которая заявляет, что оптимальное средство лечения банковского и денежного кризисов – переход к банковской системе с полным резервированием. В этом случае функции хранения средств вкладчиков и функции кредитования бескомпромиссно разделяются⁷.

Не менее интересно рассмотреть вопрос об оптимизации материального резерва страны. Сегодняшняя практика самостоятельного создания материальных резервов в субъектах Федерации без строгого контроля за их количеством и использованием

ведет к распылению средств, известны и факты нецелевого использования. Может быть, более целесообразно перейти к практике резервирования материальных запасов по федеральным округам, зонирования запасов, их централизации.

Характерно, что Европейский Союз провозглашает о попытке создания системы резервирования нефти и газа. Такую позицию отстаивали представители Евросоюза на прошедшей в Москве конференции по сравнительному анализу энергетических стратегий России и ЕС.

Привлекают интерес также сообщения некоторых экономистов о пересмотре роли золота в государственных резервах. Инвестиционная привлекательность золота, которая последние десятилетия многими признавалась чрезвычайно низкой, в настоящее время кардинально меняется. Цены на золото растут, естественным следствием этого станет повышение его инвестиционной привлекательности и весьма вероятное увеличение спроса на золото в исторически присущем ему денежном качестве⁸.

Таким образом, в настоящее время во многих странах мира, где по ряду причин наблюдается определенный экономический подъем, и в странах с традиционно сильными экономиками, вопросы государственного резервирования привлекают внимание как практиков, так и ученых теоретического направления.

По мнению автора, теория государственного резервирования должна базироваться на оптимальности движения и аккумуляции стоимости резерва, а не только на его вещественных формах. Хотя последняя также немаловажна – система, накапливающая резервы как стоимость плохого и не удовлетворяющего ее качества, теряет темпы развития, так как вынуждена затрачивать чрезмерные усилия на трансформацию стоимости резерва в нужное качество в нужное время.

Трансформация резерва в нужную форму для поддержания экономической стабильности может иметь значительные издержки и отнимать у системы темпы рос-

та. Поэтому система должна привлекать в резервы прежде всего ресурсы в удобной для нее форме, т. е. в той, которая наиболее эффективно может быть использована в периоды экономической нестабильности.

При этом преобразования в системе управления государственными резервами должны осуществляться на глубоко продуманной экономической и политической основе. Решения, преобразующие данную сферу национального хозяйства, должны быть взвешенными, поддерживающими стратегические целевые установки функ-

ционирования государства. Резервирование должно быть представлено как инструмент макроэкономического воздействия на экономику страны.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в макроэкономической науке формирование основ теории государственного резервирования, безусловного резервирования, безусловно, следует отнести к разряду фундаментальной исследовательской задачи. От ее решения во многом будет зависеть обоснованность макроэкономической политики государства, проводимой в периоды радикальных экономических рецессий.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

² Бюджетный кодекс. Российская газета, № 254, 14.11.2007.

³ Кейнс Д. М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Эксмо, 2007.

⁴ Сироткин В. Золото и недвижимость России за рубежом. — М.: Международные отношения, 1997.

⁵ История государственных материальных резервов России / Государственный комитет российской Федерации по государственным резервам. — М.: Транспорт, 1998.

⁶ Кирюхин А. В. Управление развитием государственного резерва в современной экономической системе: Автореф. ... канд. экон. наук, 2006; Матросова Г. И. Стратегия формирования государственного резерва топливно-энергетического сырья региона в современных экономических условиях: Автореф. ... д-ра экон. наук, 2007.

⁷ Гриценко Г. России нужна банковская система с полным резервированием [Интернет ресурс. 31.10.2001].

⁸ Чекулаев М. Реванш золотого рынка. Возврат к инвестициям с отрицательным доходом // Финансовый менеджмент. — 2003. — № 2.