



В. В. МЕРКУРЬЕВ П. Д. КОСИНСКИЙ К. В.ТОМИЛИН

**ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Учебное пособие

Кемерово 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Кузбасский государственный технический университет
имени Т. Ф. Горбачева»

В. В. МЕРКУРЬЕВ П. Д. КОСИНСКИЙ К. В. ТОМИЛИН

**ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Учебное пособие

Кемерово 2017

УДК 338.24:352(075.8)

Рецензенты:

Доктор экономических наук, профессор ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт» В. И. Бувальцева

Глава Ленинск-Кузнецкого района Кемеровской области, кандидат экономических наук А. В. Харитонов

Меркурьев В. В.

Косинский П. Д.

Томилин К. В.

Экономика государственного и муниципального сектора: учеб. пособие / В. В. Меркурьев, П. Д. Косинский, К. В. Томилин; КузГТУ. – Кемерово, 2017. – 193 с.

ISBN 978-5-906969-06-4

Учебное пособие знакомит с основами экономики государственного и муниципального сектора, закономерностями и практическими проблемами, которые связаны с производством общественных и коллективных благ, экономическими механизмами достижения социальных целей.

Предназначено для студентов направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», изучающих дисциплины «Экономика общественного сектора», «Экономика государственного и муниципального сектора», «Экономическая теория», а также для всех интересующихся проблемами экономики общественного сектора.

Печатается по решению редакционно-издательского совета КузГТУ.

ISBN 978-5-906969-06-4

УДК 338.24:352(075.8)

© КузГТУ, 2017

© Меркурьев В. В., Косинский П. Д.,
Томилин К. В., 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Общественный сектор и рыночная экономика	6
1.1. Общественный сектор: понятие, содержание и структура	6
1.2. Вмешательство государства в экономику и провалы рынка	9
1.3. Государственный сектор экономики: компоненты, управление, планирование	14
1.4. Государственное регулирование экономики России в условиях кризиса	22
Глава 2. Общественные блага	38
2.1. Свойства общественных благ	38
2.2. Спрос на общественные блага	41
2.3. Государство как поставщик общественных благ	43
Глава 3. Распределение, эффективность и благосостояние	50
3.1. Перераспределительные процессы	50
3.2. Издержки перераспределения	53
3.3. Эффективность и справедливость	57
3.4. Общественное благосостояние	62
3.5. Формы и методы воздействия государства на общественное благосостояние	68
Глава 4. Общественный выбор. Коллективное принятие решений	72
4.1. Основы теории общественного выбора	72
4.2. Теория общественного выбора. Рациональное неведение избирателей	75
4.3. Коллективный выбор. Теорема Мэя	77
4.4. Парадокс голосования. Теорема Эрроу о невозможности.	78
4.5. Медиальный избиратель. Альтернативные правила принятия решений и процедура голосования	80
Глава 5. Доходы общественного сектора	85
5.1. Источники доходов общественного сектора	85
5.2. Типология и классификация налогов. Классификация ОЭСР	90
5.3. Критерии оценки эффективности налоговой системы	92

Глава 6. Общественные расходы	98
6.1. Основные направления и формы общественных расходов	98
6.2. Статьи расходной части бюджета	104
6.3. Социальное страхование и социальная политика	7
6.4. Оценка эффективности общественных расходов	122
Глава 7. Основы бюджетного федерализма	132
7.1. Теоретические основы бюджетного федерализма	132
7.2. Основные задачи и этапы развития бюджетного федерализма в России	136
7.3. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации	146
Глава 8. Финансово-экономическая основа местного самоуправления	151
8.1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления	151
8.2. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования	157
8.3. Управление муниципальной собственностью	171
Библиографический список	185
Приложения	191

ПРЕДИСЛОВИЕ

В учебном курсе раскрываются методологические и теоретические основы экономики государственного и муниципального сектора, функции государства, связанные с преодолением «сбоев» рынка, производством общественных благ и перераспределением доходов. Анализируются механизмы общественного выбора, на базе которых формируются конкретные цели политики, проводимой государством, и интересы, которые эта политика отражает. Рассматриваются доходы государственного и муниципального сектора, социальные и экономические проблемы, порождаемые мобилизацией средств в государственный бюджет, и пути оптимизации налогообложения. Особо выделена экономическая проблематика, связанная с расходами государства, с осуществлением социальных программ, финансированием производства и ценообразованием в общественном секторе. Важное внимание уделяется особенностям оценки затрат и результатов в общественном секторе и отбора наиболее эффективных вариантов использования государственных средств. Завершают курс темы, посвященные бюджетному федерализму, институциональным формам организации общественного сектора и финансовыми основами местного самоуправления.

По каждой изучаемой теме курса в учебном пособии дается краткое содержание проблемы, примерный перечень контрольных вопросов для закрепления усваиваемого материала.

При подготовке данного учебного пособия его авторы использовали как собственные методические разработки, так и материалы, содержащиеся в трудах Л. И. Якобсона, Г. А. Ахинова, Е. В. Слюсаревой и других.

Глава 1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА

1.1. Общественный сектор: понятие, содержание и структура

Изучение закономерностей и практических проблем, связанных с производством коллективных и общественных благ, экономических механизмов, способствующих достижению социальных целей и вне рыночного взаимодействия интересов, находятся в сфере экономики общественного сектора. Основываясь на общетеоретическом представлении о рыночной системе, экономика общественного сектора воспринимает причастность государства к экономическому функционированию через рыночную призму.

Подразумевается, что так же как предприятия и некоммерческие организации, государство осуществляет свою деятельность в рыночной среде и принимает участие в экономической жизни тогда, когда рынок не способен обеспечить оптимальное размещение и использование ресурсов; стратегии предприятий и некоммерческих организаций и цели государственных органов, и способы достижения целей, определяют интересы индивидов и образуются в процессе взаимодействия их; реализацию своих целей, государство достигает с помощью финансовых инструментов (налогов, общественных расходов).

В случае когда рынок не действует или действует частично, в следствии чего наблюдается:

- преобладание нерыночных способов координации деятельности;
- доминирование общественных благ перед производством и потреблением частных;
- государство, органы местного самоуправления, добровольно-общественные организации, используя соответствующие социальные институты, где первоочередным выступает бюджетно-финансовая политика, определяющим выступает общественный сектор экономики.

Главным отличием общественного и частного сектора является то, что общественный сектор представляют некоммерческие организации, которые не ставят перед собой главной целью получение и

распределение прибыли. В общественном секторе государство играет доминирующую роль.

На рисунке 1 ЧС – частный сектор; ДОС – добровольно-общественный сектор; на пересечении областей находятся смешанные формы экономической деятельности.

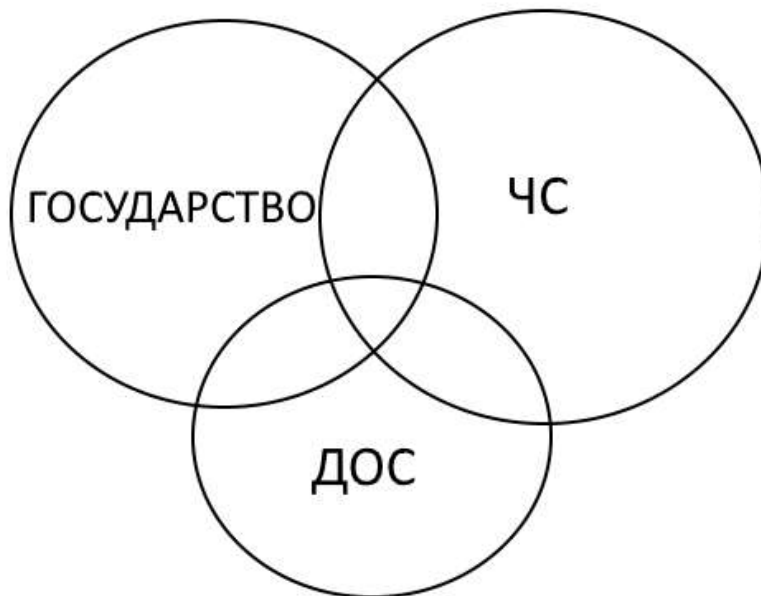


Рисунок 1 – Структура общественного сектора

Экономическая деятельность, согласно системе национальных счетов, делится по этим секторам и выделяет:

- частный сектор, представляемый частными некоммерческими организациями;

- государственные учреждения и организации, находящиеся на финансировании их бюджета, доходная часть которого формируется из налоговых поступлений и полученных доходов от использования государственной собственности;

- некоммерческий сектор, представленный негосударственными некоммерческими организациями, доходы которых формируют добровольные взносы населения, пожертвования и доходы, получаемые от собственности.

Являясь участником экономических процессов и представляя собой *надэкономический регулятор*, государство в рыночной экономике выполняет двойную роль. Как субъект экономической деятельности, государство имеет существенное отличие, обладая правами принуждения, определяемые законодательством, оправданными экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Многие экономисты, признавая необходимость сочетания государства и рынка, расходятся во мнении, какие пропорции и соотношения должны быть, низшие и верхние границы, определяющие роль государства в экономике, формы государственного контроля.

Существуют два полярных взгляда:

1) минимальное участие государства (неолиберальный взгляд);

2) ведущая роль государственного сектора, осуществление государственного контроля через государственную собственность (взгляд радикалов и государственников).

Развитию современного общества необходим такой набор функций государства, считают многие экономисты, которые способствовали бы макроэкономической стабильности и содействовали макроэкономической конкуренции, соблюдая при этом социальную справедливость, уважение личности, улучшению качества жизни населения.

Государство принимает участие в жизни общества с помощью ресурсов, представляющих собой государственную собственность, т. е. запасы ресурсов, с одной стороны, и бюджетные доходы и расходы – потоки ресурсов, с другой стороны.

В образовании, здравоохранении, культуре, транспорте, связи, энергетике, коммунальном хозяйстве общественный сектор имеет основополагающее значение как непосредственный поставщик товаров и услуг. Однако данное обстоятельство не определяет общественный сектор как основную форму его участия в экономической жизни.

Удельный вес государственных доходов и расходов в национальном доходе, в валовом национальном продукте и валовом внутреннем продукте наиболее концентрировано выражает роль и масштабы государственного сектора.

Доля государства в национальном доходе снижалась по мере развития промышленного капитализма, но затем она стала увеличиваться в силу усложнения структуры хозяйства и быстрого роста расходов, связанных с образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и обороной.

1.2. Вмешательство государства в экономику и провалы рынка

Для современной национальной экономики характерно то, что рынок является основным регулятором и выступает в качестве главной управляющей силы, воздействующей на экономические процессы путем конкурентных столкновений, представляющих различные силы и экономические интересы. Такие воздействия автоматичны и не требуют внешнего вмешательства, в то же время ряд проблем, существующих в обществе, не могут быть решены рынком (изъяны рынка).

Изъян рынка (несовершенство, фиаско, сбой, провал) представляет собой экономическую ситуацию, когда рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на информацию, порождаемую рынком, не делает возможным достичь эффективной по Парето аллокации ресурсов. Чтобы разрешить ситуацию провалов рынка, как правило, требуется вмешательство государства или международного сообщества.

Провалами рынка считаются:

- несовершенная конкуренция (в том числе монополия, монопосония и олигополия);
- внешние эффекты;
- недостаток и асимметрия информации.

При монополии, монопосонии и олигополии равновесие устанавливается при равенстве предельного дохода и предельных издержек, причём цена превышает величину предельного дохода и предельных издержек, то есть при прочих равных условиях цена выше, чем при совершенной конкуренции, а объём выпуска меньше, чем при совершенной конкуренции, возникают чистые общественные потери.

При монополии компания выбирает более выгодное для себя соответствие цены и объемов продаж, не приспособиваясь к стихийным рыночным ценам. Это влечет общественные потери. Различают ситуативную, естественную и правовую (иначе – легальную) монополию, каждая из которых предполагает ограничения на вхождение в отрасль. Первый случай предусматривает ограничения, устанавливающие недоступность отдельных условий производства вследствие концентрации собственности для конкурирующих ком-

паний. Второй случай обуславливает при формально свободном входе в отрасль потенциальную неэффективность деятельности конкурентов. Третий – это запреты, налагаемые государством.

Наличие монопольных рынков, включая естественные монополии, вынуждает государство осуществлять регулятивные меры, например путем ценовой политики. Так, например, государство может использовать в качестве регулятора корректировку условий доступа входа на рынок и нахождения в нем. Это возможно осуществить и путем законодательного запрета монополизации. Осуществляя такую корректировку, государство может не только искусственно расширять доступ, например предотвращая ситуативную монополию, но и ограничивать его. Иногда имеются случаи государственного содействия целенаправленному формированию монополии, когда государство наделяет отдельные лица или организации исключительным правом на производство отдельных товаров и услуг. Такое исключительное право порождает создание легальной монополии.

При наличии внешних эффектов часть выгод или издержек, полученных от какой-либо деятельности или фактором производства, достаётся посторонним лицам, что влияет на функции полезности индивидов и производственных функции предприятий, возникают чистые общественные потери.

В качестве отрицательного внешнего эффекта можно привести пример строительства плотины в верховье реки, что создаст плохие условия для ловли рыбы тем, кто проживает ниже плотины; построенный фермером канал для орошения своего земельного участка повлечет улучшение качества соседних земельных участков без дополнительных вложений их владельцами, что характеризует положительный внешний эффект.

Наличие внешних эффектов (экстерналий) способствует получению части выгоды или издержек посторонними лицами, связанными с конкретными видами деятельности или факторами производства. Отрицательные экстерналии влекут перекладывание индивидами или фирмами на других части своих издержек. Преодолевая негативные внешние эффекты, государство применяет инструменты регулирования (вводя, например, санкции за загрязнение окружающей среды) и стимулирования. Выбор указанных инструментов будет зависеть от состояния государственных финансов, формирова-

ние которых осуществляется налогами, то есть законодательно установленными обязательными платежами.

При асимметрии информации потребитель не может влиять на производителя, отсутствует контроль за качеством предоставляемых услуг, отсутствует точная оценка качества услуг, а продавец заведомо лучше знает качественные характеристики своей продукции. Недостаток информации порождает неэффективность, блокируя взаимодействие между участниками сделки, возникают чистые общественные потери.

Несовершенство (асимметрия) информации порождает оппортунистическое поведение экономических субъектов. Это значит, что экономические субъекты начинают вести себя недобросовестно, предоставляя неполную информацию другим участникам рынка для своей выгоды (нередко – в ущерб выгодам других экономических субъектов и обществу).

На функционирование рынка оказывает влияние информация о потребительских свойствах товара и услуги, альтернативных возможностях, заключающихся в производстве и приобретении этих товаров и услуг, а также информация о конъюнктуре рынка, которая доступна участникам сделки.

Неполная информация способствует ограничению эффективного использования ресурсов и создает условия неоптимального поведения покупателей и продавцов, что препятствует конкуренции и не способствует заключению сделок на долгосрочной основе. Участие государства в создании информационной рыночной инфраструктуры является распространенной практикой для стран с рыночной экономикой. При этом информация и ее распространение между производителями и потребителями способствует порождению позитивных внешних эффектов. Продавцы и покупатели на рынке совершенной конкуренции имеют неограниченный и бесплатный доступ к нужной им информации, позволяющей им получать сведения о ценах на то или иное благо. Реальный рынок не дает возможности никому обладать полной информацией, при этом наиболее существенная ее часть примерно одинаково доступна продавцам и покупателям.

Для некоторых рынков товаров и услуг характерна существенная информационная асимметрия, то есть неравномерное распро-

странение информации, которая необходима при принятии решений о продажах и покупках.

Потенциальным продавцам, как и потенциальным покупателям, зачастую присуще сокрытие истинных целей своего поведения, с тем чтобы различными способами получить одностороннее преимущество. Вследствие этого информационную асимметрию можно представить так: это ситуация, которая дает возможность одной части участников рыночных сделок располагать необходимой информацией, а другая часть лишена такой возможности. Данное обстоятельство предопределяет положение, когда определяющей информацией для заключения сделки располагает один из ее участников.

Классическим примером информационной асимметрии можно рассматривать медицинские услуги на рынке, когда объективная оценка здоровья принадлежит доктору, а не пациенту. Поскольку пациент не может дать оценку профессиональным качествам доктора, как например при покупке бытовой техники, то пациент заведомо находится в неравном положении с врачом на медицинском рынке. Осуществляя защиту прав потребителей, необходимо обладать всей полнотой информации, характеризующей качество товаров и услуг, реализуемых потребителю. Здесь важная роль принадлежит обществам потребителей, средствам массовой информации, исполнительным органам власти и фирмам, осуществляющим рекламную деятельность своей продукции.

Являясь основной политической организацией общества, осуществляющей управление им, охрану экономической и социальной структур, государство берет на себя все перечисленные проблемы и их решение.

Одной из важных тенденций развития экономики является процесс огосударствления, стремление экономики к координации, организованности, плановости. Это обуславливает изменение роли государства как политического института и социально-экономического феномена.

С одной стороны, государство является равноправным субъектом хозяйствования наряду с домашними хозяйствами и компаниями в смешанной экономике, с другой – выступая субъектом управления, оно стремится обеспечить организацию и деятельность в целом всей социально-экономической системы наряду с рыночным механизмом.

Государство обеспечивает меры, направленные на развитие экономики, а эффективность вмешательства государства в экономику определяется, во-первых, оптимальностью разделения труда между различными субъектами хозяйствования, а во-вторых, системой методов государственного регулирования при реализации функций государства.

Экономическая роль государства основывается на выполнении ряда функций.

1. Государство создает условия, способствующие эффективному развитию предпринимательской хозяйственной деятельности.

2. Государство осуществляет стабильное развитие экономики путем сглаживания резких подъемов и спадов деловой активности, сдерживания инфляционных процессов и способствует снижению безработицы, обеспечивает экономический рост.

3. Справедливо регулирует социальные отношения, путем разработки и реализации программ, направленных на социальную защиту, экологическую безопасность и др.

Государство, стремясь к снижению социальной напряженности, устранению противоречий и укреплению социального строя, создает систему «социальных амортизаторов».

Вышеназванные функции западные учебники «Экономикс» называют «справедливостью», «эффективностью», «стабильностью».

Таким образом, государство в современных условиях является экономическим агентом, решающим вопрос производства общественных благ и перераспределение частных благ. Основной функцией государства является создание нормальных условий, обеспечивающих жизнедеятельность общества, а главной целью – обеспечение общественного благосостояния и его максимизация.

Вследствие роста масштабов и усложнения структуры рыночной экономики в современных условиях возрастает экономическая роль государства. Используя правовые, административные и экономические методы, государство может влиять на развитие предпринимательства и конкурентного рыночного механизма.

Из-за усиления дифференциации уровня доходов населения, существенных различий индивидуальных предпочтений людей, разницы в потребительских предпочтениях долгосрочного и краткосрочного периодов, неполной информации экономического ха-

рактера, наличия высоких рисков, присущих некоторым сферам социально-экономической жизни, государство корректирует рыночное несовершенство.

Обязанность государства состоит в создании нормальных рыночных условий, способствующих функционированию рыночной экономики.

1. Государство способствует установлению и поддержанию правового порядка, направленного на личность и ее свободное развитие, гарантирует равенство всех перед законом, гарантирует частную собственность и экономическую свободу.

2. Государство способствует поддержанию и развитию эффективной конкуренции.

3. Усилия государства направлены на устранение недостатков рынка и проведение стабилизационной и структурной политики.

4. Задача государства заключается в выравнивании доходов населения и обеспечении социальной защиты.

1.3. Государственный сектор экономики: компоненты, управление, планирование

Реформирование российской экономики кардинально изменило роль и функции государственного сектора. Этот сектор является специфичным как по стоящим перед ним задачам, так и по методам управления его функционированием.

Совокупность форм участия государства в производстве, распределении и потреблении, служащая основой для выполнения функций государства по корректировке и дополнению регулирующей роли рыночного механизма, представляет собой *государственный сектор экономики*.

Государственный сектор экономики структурно состоит из:

- государственных унитарных предприятий;
- государственных учреждений;
- акционерных обществ, уставной капитал которых включает контрольный пакет голосующих акций (более 50 %) находится в государственной собственности (федеральной или собственности субъектов РФ).

Размер государственного сектора может измеряться в следующих показателях:

- удельный вес государственных расходов в ВВП;
- удельный вес государственного потребления в ВВП;
- удельный вес налогов в ВВП;
- удельный вес населения, занятого на государственных предприятиях, в общей численности трудоспособного населения.

По размерам государственный сектор имеет значительные различия в разных странах. Например, в Китае более 50 % валового общественного продукта формируется за счет государственного сектора, в Италии удельный вес государственного сектора составляет 39–42 %. Государственными предприятиями Франции производится более трети валового внутреннего продукта.

Государственный сектор экономики является важнейшим звеном смешанной экономики, который включает предприятия, организации, учреждения, финансовые, золотовалютные, материальные и природные ресурсы; инфраструктурные, социально-культурные, иные казенные имущественные объекты, находящиеся в федеральной собственности, или в собственности субъектов РФ.

Цели и характер решаемых задач, источники финансирования, определяют выделение в составе государственного сектора трех блоков.

Первый блок состоит из государственных предпринимательских структур. Данные структуры состоят из государственных унитарных и федеральных казенных предприятий (заводов, фабрик, хозяйств и т. д.), государственных коммерческих торговых и предоставляющих различные услуги на платной основе учреждений, например «Российский кинопрокат»).

Второй блок состоит из государственных бюджетных некоммерческих и научных организаций, образовательных и культурных учреждений, учреждений, осуществляющих социальное обеспечение, оборону, гражданскую защиту, охрану природы, экологическую и экономическую безопасность.

Третий блок включает государственную федеральную собственность и собственность субъектов федерации (земля, природные ресурсы, полезные ископаемые и др.).

Правомерно утверждать, что государственный сектор можно называть общественным сектором, при условии рассмотрения внутри него самостоятельного муниципального блока, включающего

муниципальную собственность (принадлежащие органам местного самоуправления предприятия, организации).

Муниципальный сектор – совокупность первичных единиц – муниципальных образований, каждое из которых представляет форму территориальной организации и деятельности населения, сочетает производственные, социальные, управленческие функции на определенной территории.

Муниципальный сектор экономики – это экономическая категория, выражающая экономические отношения между органом местного самоуправления, являющегося органом власти, и субъектом хозяйственных отношений и вследствие этого имеющим двойственную природу, и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования местных ресурсов в коллективных интересах территориальной общности. Вопросы управления муниципальным сектором экономики лежат в сфере деятельности органов местного самоуправления, реализующих муниципальную экономическую политику.

Основная функция государства заключается в том, чтобы выявлять, формировать, защищать и развивать общие потребности, то есть государства в лице своего сектора существует для реализации общих интересов своих граждан.

Вместе с тем, поскольку общество развивается, все более интегрируется в нечто целостное, постольку роль и значение общих интересов неуклонно усиливаются, что влечет за собой возрастание роли государства и государственного сектора в обществе.

Критерием отнесения конкретного хозяйственного объекта к государственному сектору является факт административного управления государством деятельностью данного объекта. Соответственно к государственному сектору экономики относятся государственные предприятия, организации и учреждения.

Таким образом, государственное предприятие (организация, учреждение) – это предприятие (организация, учреждение), структура и функционирование которого полностью контролируются государством. При этом государственные предприятия и организации участвуют в рыночном обмене, а государственные учреждения не участвуют. Сказанное позволяет сформулировать искомые определения государственного сектора экономики и государственной

собственности. Государственный сектор экономики – это совокупность государственных предприятий, организаций и учреждений.

Соответственно негосударственный (частный) сектор состоит из прочих хозяйственных объектов.

Основанием отнесения хозяйственного объекта к государственному сектору является:

- 1) преобладание государственного участия в его уставном капитале;
- 2) соответствующий договор, заключенный между государством и хозяйственным объектом;
- 3) изначальный статус хозяйственного объекта, зафиксированный в его уставе.

Во всех указанных случаях государство имеет возможность влиять на решения, принимаемые руководством данного хозяйственного объекта.

К функциям государственного сектора относятся:

- 1) формирование экономического потенциала государства, способствующего обеспечению хозяйственной жизни общества;
- 2) регулирование экономической деятельности с помощью таких инструментов, как государственный заказ, государственные закупки;
- 3) на основе реконструкции действующих предприятий и строительства новых формирует наиболее рациональную структуру национального хозяйства;
- 4) государственный сектор содействует государству в поддержании занятости населения, создании новых рабочих мест и сохранении существующих;
- 5) при помощи государственного сектора государство аккумулирует и перераспределяет денежные средства;
- 6) организует производство общественных благ;
- 7) обеспечивает экономическую безопасность страны.

Государственный сектор экономики, его роль и место характеризуется конкретными показателями:

- а) объемом и стоимостью государственного федерального и субъектов федерации имущества;
- б) число предприятий, хозяйств и других предпринимательских структур;

в) удельный вес предпринимательских структур в общем числе предприятий страны;

г) численностью и долей работников, занятых в государственном секторе;

д) объемами товаров, работ и услуг, производимых государственным сектором;

е) объемами государственного заказа, который выполняют предприятия государственного сектора.

Основой формирования и функционирования государственного сектора является государственная собственность.

Задачей государственного сектора является производство общественных благ – субсидирование транспортных перевозок, обеспечение фундаментальных исследований, образования и социального обеспечения населения. Охрана общественного порядка и окружающей среды, разработка законодательства, поддержка развития отечественной экономики и повышение ее конкурентоспособности также находится в сфере государственного сектора.

К общественным благам относится определенный перечень видов товаров и услуг, не производимых рынком, но без которых общество нежизнеспособно. Свойство общественных благ состоит в их неделимости; они представляют собой крупные единицы и не продаются индивидуальным потребителям.

Масштабная приватизация способствует сокращению государственного сектора, при этом задачи, встающие перед государством, становятся сложнее. Это касается поддержания макроэкономической стабильности, устойчивого развития экономики и обеспечения национального суверенитета.

Политика в России как раз направлена на сокращение государственного сектора: считается, что за государством следует оставить лишь предприятия, обеспечивающие оборону, экономическую безопасность, социальную политику и др. Альтернативным вариантом приватизации может быть выкуп государством у частных собственников принадлежащих им предприятий или пакетов акций, то есть проведение национализации. Создание и (или) преобразование государственных предприятий путем слияния, поглощения, присоединения и ликвидации является еще одним из способов изменения государственного сектора.

Выделяя специфические функции государства в отношении государственного сектора, следует отметить:

1) заботу государства, направленную на сохранение государственного сектора, воспроизводство его ресурсов и создание условий, способствующих эффективному функционированию;

2) создание эталонных (образцовых) экономически и социально-эффективных предприятий в рамках государственного сектора;

3) создание условий, способствующих развитию и реализации творческого потенциала работников и коллективов, работающих на предприятиях государственного сектора;

4) использование бенчмаркинга с целью как формирования образцов управления и поведения субъектов экономики на рынке, так и для сравнения деятельности предприятий государственного сектора между собой и предприятиями, функционирующими в других сферах экономики.

Нишей для государственного предпринимательства являются отрасли, оставленные ему частным сектором, где отдача в них небольшая либо происходит через длительный период времени. Чаще всего эти отрасли малорентабельны и связаны с производством общественных благ, требующих больших капиталовложений. Государственное предпринимательство затрагивает вопросы национальной обороны и безопасности, экологической безопасности.

Основой государственного сектора и предпринимательства является государственная собственность. Государственную собственность составляет имущество, принадлежащее органам государственной власти на праве собственности. Государственная собственность может быть федеральной, а может принадлежать субъекту РФ (тогда это государственная собственность субъекта Российской Федерации).

За Государственным комитетом по управлению государственным имуществом Российской Федерации закреплены полномочия собственника.

Организация управления государственным сектором осуществляется государственными органами управления.

Под управлением государственным сектором экономики следует понимать целенаправленную деятельность по руководству его функционированием, координацию структурами и объектами сектора с целью получения наибольшей экономической эффективно-

сти, производства продукции и оказание услуг наивысшего качества, повышения конкурентоспособности с минимальными затратами ресурсов.

Руководство должно основываться на базе комплексного использования хозяйственного механизма присущего смешанной экономике, должно учитывать специфику государственного сектора, в следствии того, что его объектом является государственная собственность. При этом, наряду с применением рычагов и стимулов экономического характера в виде цены, прибыли, кредитов, активно использовать административные управленческие методы в форме приказов, распоряжений, постановлений и др.

Субъектами управления государственного сектора выступают: Президент Российской Федерации, представительные органы, Правительство РФ, исполнительные органы и судебная власть, а также органы, представляющие управление предприятиями, организациями государственного сектора.

Основные направления внешней и внутренней экономической политики страны, осуществление направлений деятельности федеральных органов управления, обеспечивающих безопасность, оборону, правоохранительную деятельность, МЧС, министерства иностранных дел, важные вопросы социально-экономического развития определяются Президентом.

Президентом Российской Федерации издаются распоряжения и указы. Федеральные законы, регулирующие функционирование смешанной экономики, включая государственный сектор, вопросы федерального бюджета и налогообложения принимает Государственная Дума. Президент Российской Федерации подписывает законы после одобрения их Советом Федерации.

Представляя собой высший орган исполнительной власти, Правительство РФ осуществляет реализацию стратегии социально-экономического развития страны и ее задачи, используя в качестве инструмента министерства, ведомства и другие исполнительные органы власти.

Правительство управляет федеральной собственностью, обеспечивает охрану государственного имущества, осуществляет управление государственными предпринимательскими структурами, включающие унитарные, казенные предприятия, проводит мониторинг основных результатов деятельности объектов государственно-

го сектора. Аналогичные функции выполняют региональные и муниципальные органы управления.

Организация управления государственным сектором экономики связана с использованием прямого и косвенного воздействия. Одним из определяющих методов управления государственным сектором служит планирование.

Система планирования включает:

- финансовый план страны (федеральный бюджет);
- пакет федеральных и региональных программ развития экономики государственного сектора;
- мобилизационный план функционирования оборонного комплекса;
- государственный заказ на основе контрактов.

Государственные нужды – необходимая РФ продукция (товары, услуги, работы), решающие задачи касающиеся жизнеобеспечения, обороноспособности, обеспечивающие обороноспособность страны, выполнение программ федерального и межгосударственного уровня. Обеспечивает удовлетворение нужд федеральный бюджет и внебюджетные финансовые источники.

Чтобы обеспечить необходимый уровень экономической безопасности, сохранить независимость и обороноспособность страны, осуществлять формирование и обновление государственных материальных резервов, необходимы поставки продукции для государственных нужд.

Государственный заказ – важнейший инструмент планирования и регулирования государственного сектора, то есть, правовой акт, который предусматривает определенные: цель, объемное задание, стоимость, сроки изготовления и поставку товара для государственных нужд.

Кроме государственного заказа в качестве инструмента используется дотация, представляющие собой оказание безвозмездной помощи, позволяющей компенсировать потери, полученные в следствии выпуска отдельных видов товаров.

В качестве основных инструментов регулирования состава и структуры государственного сектора рассматриваются приватизация и национализация выступают нормативные документы, отражающие управление государственным сектором.

Выше изложенное дает основание сделать следующие выводы. Важным источником информации о текущей и проводимой в перспективе экономической политике, ее ориентирах и приоритетах в системе рыночных отношений дает государственный сектор.

Одной из важнейших характеристик, представляющих эффективность деятельности государства в целом, является эффективность функционирования государственного сектора и его субъектов. Формированию и реализации государственной экономической политики в полной мере будет способствовать формирование системы мониторинга государственного сектора для сбора и последующего анализа и систематизации информации о его состоянии в целом, а также системы оценки деятельности государственных предприятий с предприятия иных секторов экономик. Государственный сектор экономики представляет собой площадку, где можно апробировать прогрессивные организационно-экономические инновации, распространяемые в других секторах экономики.

1.4. Государственное регулирование экономики России в условиях кризиса

В последнее 25-летие непрерывно производились всевозможные реформы и перестройки в экономике России. Их основной целью являлось построение капиталистической экономики с развитыми рыночными отношениями. Такого обратного хода от социально высшего и передового к низшему и отсталому история еще не знала, и, естественно, никакого накопленного опыта в мире не было, поэтому приходилось опираться на «добрые» советы зарубежных экономистов и политиков и использовать теоретические изыскания, изложенные в многочисленных публикациях по рыночной экономике. Реформаторское руководство страны пришло к выводу, что необходимо использовать в стране «либеральную» капиталистическую систему, т. е. обеспечить экономическое развитие страны без государственного регулирования и планирования.

При этом вначале «младореформаторы», а затем и «зрелые» приняли на вооружение заокеанское искажение известной ссылки А. Смита на невидимую руку Провидения, выдав её за «невидимую руку рынка», которая якобы управляет рынком без всякого вмешательства со стороны. Что началось со столь беспардонного обмана,

то замышлялось не ради истинного блага. И действительно, построенная на обмане политика реформ привела через четверть века отечественную экономику к беспрецедентной деиндустриализации, масштабной потере национального богатства, людского и экономического потенциала.

Так, за переход 1991–1996 гг. ВВП России упал на 45 %, промышленное производство – на 60 %, а в обрабатывающих производствах произошел пятикратный спад, инвестиции в экономику упали на 80 %. Наша страна утратила экономическую, научно-техническую и технологическую независимость, превратилась в сырьевой придаток иностранных ТНК. Произошло массовое обнищание населения. Потеряны важнейшие социальные завоевания. Рыночные реформы обернулись таким погромом в отечественном хозяйстве, последствия которого превзошли ущерб, нанесенный фашисткой Германией в ходе Великой Отечественной войны.

Дерегулирование, оказавшееся в интересах и на пользу иностранному капиталу, привело к дефолту «либерализма» в 1998 г. От окончательного краха и развала спасло тогда правительство из опытных руководителей советского времени. Команда Е. Примакова и Ю. Маслюкова показала пример того, какими мерами оперативно восстанавливается порядок в экономике и обеспечивается промышленный подъём. Но реформаторы, оправившись от испуга, вскоре взяли реванш. Они вновь возвратились к экспортно-сырьевой модели вместо промышленной. На сегодняшний день самое большое государство мира имеет размер ВВП, составляющий менее 2 % от общемирового (см. таблицу ниже).

Почему так произошло? На наш взгляд, правильный ответ состоит в том, что вместо усиления государственного регулирования экономики правительство полностью раскрепостило эгоизм олигархических структур. Как результат, значительная часть ВВП, которую следовало бы направлять на инвестирование модернизации народного хозяйства, олигархия направляла и направляет на развитие зарубежной экономики. По состоянию на 2017 год, из 150 стран мира по показателю «ВВП по паритету покупательной способности на душу населения» Россия занимает 43-е место, по сопоставимому уровню реальных доходов и реальной заработной платы – 50–55-е место, по индексу социального развития ООН – 65-е место, по уровню жизни пенсионеров – 78-е место, по ожидаемой продолжи-

тельности жизни – 90-е место, по качеству здравоохранения – 119-е место.

Место России в мировом хозяйстве по объему ВВП

	Место в Европе	Место в мире	Доля в мировом ВВП, %
1913 г.	3	5	-
1940 г.	2	3	-
1990 г.	1	3	-
2000 г.	5	9	-
2012 г.	4	8	2,8
2014 г.	-	-	2,6
2015 г.	-	-	1,86

Источник: Материалы Всемирного банка

Весомый «вклад» в реалии, отображенные показателями таблицы, внес вывоз капитала за рубеж. Так, за период 2008–2014 гг. чистый вывоз капитала компаниями и банками превысил 500 млрд. долл. Такой размер составляет 30 % ВВП, или два годовых федеральных бюджета. Только за 2014 г. из страны было вывезено больше 130 млрд. долл. Сейчас эта проблема замалчивается, практического ее решения правительство не обеспечивает. Следовательно, Россия по-прежнему остается объектом для разграбления и средством наживы в руках тех, кто ничего не дает ей взамен.

Деиндустриализация и олигархическая свобода в движении капиталов негативно сказывается на темпах роста ВВП. По итогам 2015 г. страна получила падение ВВП почти на 4 %.

«Либералы» высказывают мнение, что страна не имеет средств для проведения технической реконструкции своего хозяйства. Встает вопрос, достаточно ли в России финансовых ресурсов, чтобы начать масштабное инвестирование народнохозяйственного подъема? На наш взгляд, да, достаточно – если не кормить чужую экономику, а инвестировать в свою.

При повороте к внутреннему инвестированию возникает важный вопрос: как рационально распределить имеющиеся финансовые средства между производственными секторами, отраслями, регионами?

Заметим, что и на первом этапе кризиса, и на текущем его этапе преобладающую часть «антикризисных» ресурсов правительство направляет на поддержку коммерческих банков, считая за благо, что банковские активы достигли 77 трлн. руб. и превысили ВВП страны. Однако едва ли целесообразно поддерживать коммерческие банки, устанавливающие неимоверно высокие кредитные ставки, неподъемные для производственной сферы и населения страны.

Трижды правы ученые, которые призывают использовать плановую систему, чтобы отдать деньги напрямую тем предприятиям, которые будут заниматься новой индустриализацией, высокотехнологичным импортозамещением, созданием автоматизированных рабочих мест и внедрением технотронных технологий, неся при этом полную ответственность перед государством и обществом.

Планирование – это не популизм, как считают многие «либеральные» политики и экономисты. Планирование, включая инвестиционное, служит реальным инструментом преодоления экономического кризиса.

Общеизвестно, что отсутствие целенаправленного инвестирования или его недостаточность приводят в дальнейшем к деградации экономики. На практике в течение последних 15 лет наблюдается хотя и замедленная, но деградация.

Во многом это связано с «программой стабилизации», принятой в начале 2000-х годов. Тогда такая программа была необходима хотя бы на определенное время для повышения жизненного уровня населения.

В советское время при централизованном планировании поддерживалось следующее соотношение: по темпам капитального вложения обгоняют объемы производства (ВВП), а рост производства, в свою очередь, обгоняет прирост конечного потребления (объем розничного товарооборота). Поэтому в то время всегда имелся резерв мощности для стабильного развития, пока реформаторы не устроили дезорганизации плановой системы под предлогом «перестройки».

В 1989–1991 гг. произошла инверсия: резко упали капиталовложения и существенно сократилось производство. Розничный товарооборот реформаторы удержали за счет огромных внешних займов и потребительского импорта. Внутреннее накопление и внутренние инвестиции были принесены в жертву ради «необратимости

реформ», несмотря на то, что такая политика поставила страну в жестокую зависимость от иностранного капитала.

К сожалению, та же политика продолжилась после 2000 г. Потребление обеспечивалось на основе импорта, а импорт – частично благодаря росту цен на энергоресурсы на мировых рынках, а в основном – за счет «проедания» основных фондов и инвестиций. К основным производственным фондам, которыми пожертвовало правительство во имя стабильности экспортно-сырьевой, олигархической модели, следует отнести:

- жилищный фонд (который не ремонтировался);
- материальную базу сельского хозяйства (сооружения, машины не амортизировались, скот сокращался, почва нарушалась и/или теряла свои полезные свойства);
- промышленность (происходила деиндустриализация).

Вследствие этого была достигнута видимость стабилизации социально-экономического положения в стране при утрате потенциала реального развития народного хозяйства.

В настоящее время, когда основные фонды и инвестиции для технической реконструкции проедаются олигархами, сложилось критическое состояние экономики нашей страны. Дело здесь не во влиянии мирового кризиса и санкций Запада, применяемых к России, а в сохранении олигархической системы. Указывая на эту причину, мы поддерживаем принципиальный вывод, что для восстановления эффективной, динамично развивающейся, конкурентоспособной экономики России необходимо проведение новой индустриализации, без которой невозможно ни вывести экономику из тупика нынешней рецессии, ни модернизировать производительные силы, ни убрать опасную нефтегазовую зависимость, ни повысить жизненный уровень населения.

Безусловно, проведение новой индустриализации должно быть связано с желанием и волей государственного руководства, разработкой соответствующей стратегии экономического развития страны, смены нежизнеспособной «либеральной» социально-экономической модели.

К сожалению, пока у правительства противоположный подход, о чем свидетельствует отчет премьер-министра Д. А. Медведева перед депутатами Госдумы РФ, в ходе которого он заявил: «Утверждение о том, что мы должны все изменить, все скорректировать,

жить по другой модели, – они не правильные. Все наши приоритеты, наши стратегические установки должны остаться прежними, и они останутся такими».

Обратимся к источникам инвестиций, потребных для новой индустриализации, или коренной технологической модернизации экономики. В нынешних условиях полагаться на заемные средства коммерческих банков для названных целей нельзя. Как уже подчеркивалось, в России достаточно финансовых ресурсов. Однако они недоступны для промышленных предприятий всех форм собственности, в том числе недоступны для проведения модернизации производства. Это обусловлено низкой рентабельностью обрабатывающей индустрии по сравнению с добывающей и высоким уровнем процентных ставок.

Заметим, что внутренняя рентабельность постоянно снижается. Так, за период 2007–2014 гг. она упала более чем в 3 раза. В 2014 г. рентабельность экономики была в 5 раз ниже ключевой процентной ставки ЦБ РФ (т. е. самых «дешевых» денег государства, эмитирует ЦБ) и в 7–10 раз ниже кредитных ставок коммерческих банков. Поэтому понятно, что инвестор не будет вкладывать средства в заведомо убыточное дело. Гораздо проще и выгоднее купить валюту и вывезти за рубеж, что приходится наблюдать все последние годы. Бесплановая политика правительства, монетаристские и фискальные решения Центробанка и Минфина обескровливают экономику, ставят крест на ее развитии и, следовательно, на майских (2012 г.) Указах Президента РФ. В мире нет такого примера, чтобы импортозамещение и техническая модернизация получились сами по себе, без внутренних капиталовложений, плановых проектов и разумного протекционизма. Неудивительно, что в течение трех лет подряд в стране имеет место спад инвестиций при росте вывоза капитала.

Между тем при включении плановых методов основным источником новой индустриализации России может стать Резервный фонд, составляющий в настоящее время около 350 млрд. долл.

Не менее важным источником получения финансовых средств для внутреннего инвестирования является реализация резервов, связанных с обеспечением товарной сбалансированности экспортно-импортных операций.

В 2014 г. российский экспорт превысил импорт в 1,7 раза. В «двадцатке» самых крупных промышленно развитых стран мира такие внешнеэкономические «успехи» не наблюдаются. В 19 странах из 20 это соотношение находится в пределах от 0,95 до 1,2, и экономического кризиса они сейчас не испытывают. Наоборот, в 2016 г. МВФ прогнозирует среднегодовое увеличение ВВП: в Китае – не менее 7 %, в США – до 3, в странах ЕЭС – около 1,5 %.

Итак, если экспорт удовлетворяет потребности в средствах, необходимых для импорта и создания запасов на случай ухудшения экономической ситуации, то он выполняет положительную роль, содействуя социально-экономическому развитию. Но сырьевой экспорт играет ныне другую роль, так как ориентирован на извлечение и присвоение олигархической ренты. В последние годы около 36 % экспортной выручки не возвращается из-за рубежа. Этот избыток экспорта над импортом составляет около 200 млрд. долл. и является данью, взимаемой с россиян отечественными и зарубежными олигархами, которые урвали стратегические куски общенародной собственности.

Отметим, что Китай забыл об экономических кризисах и начал обеспечивать высокие темпы роста ВВП только после того, как стал хозяином своих природных, материальных и интеллектуальных богатств, освободился от безвозмездного, подобного российскому, вывоза товаров и услуг. Над этим пора подумать нашим руководителям страны, установив экспортно-импортный план и жесткий контроль за вывозом экспортной выручки.

Источником инвестиций могут стать возврат ранее криминально вывезенных ресурсов, использование по назначению начисленной амортизации. Кроме того, следует сокращать паразитарное посредничество, стимулировать использование прибыли и сверхдоходов на инвестиционные цели.

Важным источником финансирования могут стать заимствованные со стороны государства в развитых странах денежные средства, направляемые по плану на модернизацию промышленного производства, создание современных совместных предприятий. В отдельных случаях имеется положительный опыт участия зарубежного капитала в модернизации машиностроительных предприятий. Так, высокую эффективность показала модернизация Ивановского станкостроительного объединения с привлечением капитала ФРГ.

Не исключено использование финансовых средств стран ШОС и БРИКС для модернизации экономики России.

Вторая актуальная задача технической реконструкции народного хозяйства – это оптимальное распределение инвестиций по отраслям и регионам.

Ученые-экономисты пришли к выводу, что многие причины и последствия нынешнего кризиса обусловлены отсутствием плановой инвестиционной стратегии. В настоящее время экономика России деформирована в пользу добывающих отраслей. Чтобы изменить структуру народного хозяйства в пользу обрабатывающей индустрии, предлагаются разработки и плановое проведение инновационно-инвестиционной стратегии на основе государственной поддержки предприятий и корпораций, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью, а также комплекс мер, направленных на повышение потребительского спроса.

Таким образом, требуется плановое регулирование процесса развития отраслей и регионов, без чего экономика не в состоянии выйти из сложившейся кризисной ситуации. Дальнейший экономический рост, основанный на производстве продукции с низкой добавленной стоимостью, уже невозможен. Эта политика давно достигла критической точки. Когда экономика становится не устойчивой и зависимой от спекулятивного спроса на мировых рынках сырья.

Необходимо безотлагательно изменить ситуацию, а именно – перенаправить с помощью государства инвестиционные потоки на предприятия перерабатывающей промышленности, продукция которых обеспечивает высокую добавленную стоимость (кстати, эта продукция не является биржевым товаром и предметом спекуляции). Наибольшая отдача инвестиций наблюдается именно на предприятиях, продукция которых имеет высокую добавленную стоимость. Так, в период за 2003–2007 гг. приросту инвестиций на 1 % соответствовал прирост реального объема производства машин на 0,19 %, электрооборудования, электронного и оптического оборудования – на 0,85%; в то время как тот же прирост инвестиций в металлургии обеспечивал прирост производства на 0,11 %, в добывающей промышленности – лишь на 0,07 %.

Среди отраслей перерабатывающей промышленности прирост в инвестировании следует отдавать машиностроительному ком-

плексу. Он должен сыграть ключевую роль в обеспечении перевода остальных отраслей на принципиально новую технологическую базу, стать наиболее значимым фактором, влияющим на эффективность и конкурентоспособность отечественного производства, укрепление экономической независимости и обороноспособности страны. Развитие машиностроения связано со многими проблемами, которые не устранить без активного планирования и регулирования со стороны государства. Среди главных проблем машиностроения можно выделить следующие:

- наличие избыточных производственных мощностей, как правило устаревших, и поэтому кратные высокие издержки на их содержание;

- критический моральный и физический износ оборудования и технологий;

- морально устаревшая инфраструктура производственных мощностей;

- неэффективная производственная кооперация предприятий;

- отсутствие денежных средств у предприятий из-за низкой рентабельности;

- дефицит квалифицированных кадров.

Таким образом, современное состояние машиностроения не отвечает целям и задачам повышения долгосрочной конкурентоспособности нашей экономики, не может дать импульс для инновационного развития других отраслей. Объективной и безотлагательной задачей правительства страны видится плановое проведение инновационной модернизации машиностроительного комплекса.

Безальтернативной является необходимость государственной поддержки тех машиностроительных производств, которые связаны с реализацией национальных приоритетов научно-технологического развития в сфере прямой собственности государства, прежде всего в области производств, обеспечивающих техническое перевооружение, возрождение станкоинструментальной промышленности.

Плановый механизм государственного регулирования требуется для создания эффективной системы управления экономическим развитием регионов. В настоящее время регионы брошены на самовыживание, захлебываются в долгах. Если в 2006 г. было 20 регионов-доноров, то сейчас осталось только 11.

Ситуация в регионах непростая. Так, их долговые обязательства на 1 января 2015 г. увеличились на 20,2 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и достигли огромной величины – 2,089 трлн. руб. Если добавить долг муниципальных образований, составляющий 306,5 млрд. руб., то общий долг регионов превысит 2,4 трлн. руб., при этом у 70 регионов долги увеличились и только у 12 – снизились.

Нельзя сказать, что правительство не занимается этой проблемой. Занимается, но эффективность принимаемых им мер низкая. Так, предусмотрена замена дорогих коммерческих кредитов на дешевые бюджетные по ставке 0,1 % годовых, однако многие регионы не могут взять даже бюджетные кредиты: из выделенного объема регионы взяли только 33 %.

Основная причина состоит в том, что механизм замещения этих кредитов весьма жесткий. Одним из условий, которое регионы должны выполнить до 1 января 2017 г., является поэтапное сокращение объема долговых обязательств по кредитам банков и ценным бумагам до 50 % суммы собственных доходов. Большинство регионов не могут воспользоваться этой кредитной поддержкой, так как условия ее предоставления оказались для них почти невыполнимыми. Требуется срочная корректировка этого правительственного положения в соответствии со складывающимися реалиями, причем решение нужно искать в интересах регионов, а не коммерческих банков.

При предоставлении субсидий имеет смысл также снижение требований по предельному размеру финансирования государственных программ из бюджетов региона до уровня 5 % общего объема финансирования государственных программ.

Правительство РФ должно также устранить перекос и неравенство в распределении финансово-экономического потенциала по регионам России. Для этого необходимо принять меры, аналогичные принимаемым по регионам опережающего развития.

Заметим, что в связи с текущим кризисом проблемы экономики регионов будут еще больше обостряться. Магистральный путь преодоления кризиса – создание эффективной системы государственного регулирования, основанной на сочетании плановых и рыночных регуляторов, использовании накопленного в советское вре-

мя опыта планового управления региональным развитием, а также опыта промышленно развитых стран мира.

К сожалению, уникальный опыт советских предшественников по плановому проведению развернутой программы индустриализации страны, экономическому возрождению после разрушительной Второй мировой войны не востребован Правительством РФ. При колоссальных потерях СССР в войне, несмотря на начавшуюся уже в 1946 г. «холодную войну» и отказ в предоставлении кредитов, советская экономика восстановилась невиданными в мире темпами, которым многие дивятся до сих пор. Уже в 1964 г. промышленность СССР вышла на довоенный уровень (1940 г.), а в 1950 г. превзошла его на 13 %. По данным ООН, к концу 1950-х годов СССР по уровню производительности труда уже опережал Италию и выходил на уровень Англии. Ежегодные темпы экономики составляли 9–10 %, превышая темпы роста США в 5 раз. Не это ли ценный опыт для руководителей страны в настоящее кризисное время, которое продолжается в целом более четверти века?

Рассматривая направления вывода регионов из сложившейся кризисной ситуации, следует поддержать предложение специалистов о необходимости качественно иного размещения производительных сил. В противном случае имеющиеся триллионные долги регионов, лишенных перспективы развития реального производства, будут и дальше нарастать.

Депрессия охватывает ныне гигантские просторы России. Причем распространяется даже на те регионы, которые совсем недавно были промышленно и интеллектуально развитыми. Для решения этой сложной проблемы правительству требуется вернуться к стратегическому планированию и плановым методам. Без полноценного планирования бессистемные меры правительства бесполезны, о чем свидетельствует бесконечная череда корректировок пустых и безответственных прогнозов.

Следующей важной задачей правительства является обеспечение первоочередного инвестирования реального сектора экономики – производства.

Из-за низкой рентабельности предприятий производственной сферы (во многом из-за неуправляемого рынка капитала) основная доля инвестиций направляется в сферу услуг, создание торговых сетей.

Примером этого являются данные такого депрессивного региона, как Орловская область. По размеру торговых площадей в расчете на 1 ты человек населения Орловская область превзошла Европу почти в 2 раза.

Инвестируются другие непроизводственные объекты типа развлекательных центров, инвестиции в которые окупаются во много раз быстрее, чем производственные. Так, в марте 2015 г. подписана сделка между руководителем региона и местным олигархом на строительство в Орле развлекательного объекта: стоимость проекта – 4 млрд. руб. Возникает вопрос: сколько предприятий области можно было бы модернизировать или вывести из состояния банкротства за счет такой суммы? И сколько тысяч рабочих мест – современных, высокотехнологических – можно было бы создать (согласно плану Президента РФ до 2025 г. нужно 25 млн.)?

К сожалению, таких рабочих мест в области практически не создается, идет только сокращение из-за закрытия даже современных высокотехнологических промышленных предприятий. Так, в 2015 г. перестало существовать одно из передовых предприятий отрасли приборостроения ОАО «ОРЛЕКС». Его начали банкротить шесть лет назад из-за долгов. Старейшее орловское предприятие умерло из-за безответственности региональных властей, алчности местных дельцов, захотевших заполучить в центре города готовые помещения для очередного торгового комплекса.

Проблема банкротства предприятий. Из-за несовершенства законодательства о проведении процедуры банкротства, целенаправленного подведения даже устойчиво работающих предприятий к процедуре банкротства, недостаточного контроля со стороны региональных властей под видом банкротства происходит, по сути, не оздоровление предприятий, а передел собственности. Для повышения эффективности предлагается принятие законодательных актов о передаче предприятий-банкротов в общественную собственность путем создания народных предприятий.

Накопленный опыт хозяйственной деятельности народных предприятий промышленности и сельского хозяйства свидетельствует о высокой их эффективности. Так, народное предприятие «Совхоз имени В. И. Ленина» в Подмосковье – одно из крупнейших и самых эффективных в стране. Оно является передовиком по качеству продукции и социальному обеспечению своих работников. Вы-

сокоэффективным аграрным предприятием является народное предприятие, расположенное в Ленинградской области. В качестве примера народных промышленных предприятий можно привести картонную фабрику в Набережных Челнах и покровский завод «Пневмоаппарат» (Орловская область).

Сравнивая эффективность деятельности гиганта ОАО «КАМАЗ» и народного предприятия по выпуску картона, руководство города выявило одну поразительную вещь: пятидесятитысячный завод платил такой же объем налогов, как и трехтысячный коллектив картонной фабрики. Такое сравнение предприятий различной формы собственности явно в пользу народного предприятия (коллективная собственность).

На фоне большинства разорившихся или убыточных промышленных предприятий Орловской области почти четверть века после крушения советской власти успешно работает народное предприятие «Пневмоаппарат» в райцентре Покровское. Коллектив пережил и тяжелые 1990-е годы, когда шла незаконная денационализация, и 2000-е годы, сопровождавшиеся рейдерскими захватами еще сохранившихся заводов. Не пострадало это предприятие и в кризисные 2008–2009 гг. Так, в 2010 г. объем реализации продукции вырос на 70 % по сравнению с 2009 г. Весьма существенные объемы производства продукции завод обеспечивает до сих пор.

Каковы главные причины успеха завода? Завод не захватили «эффективные собственники», он остался в коллективной собственности. В 1990 г. директор завода провел не «приватизацию», как это случилось на большинстве предприятий, а настоящее акционирование. Было создано ОАО, но держателями акций стали только члены коллектива. К их числу относятся нынешние работники и пенсионеры, ветераны завода. Ни у государства, ни у московского объединения «Пневмоаппарат», нужного заводу только для получения новой технической документации и технических разработок, нет ни одной акции. Основная задача деятельности завода состоит не в получении прибыли любой ценой, а в благополучии членов коллектива, что возможно при успешной производственной деятельности.

Второй секрет успеха вытекает из первого. Своей собственностью и самостоятельностью коллектив дорожит, поэтому завод ни разу не взял у банков ни копейки кредитов. Полная независимость заводов от банков – случай уникальный, так как в стране почти два

десятилетия правит именно банковско-олигархический капитал. Правительство все делает исключительно в его интересах, даже «помощь» крестьянам, оборонным предприятиям оказывает через коммерческие банки. Руководство народного предприятия в условиях рынка избежало этих удушающих кредитных объятий. На случай кризиса и прочих затруднений на заводе создана реальная «подушка безопасности» (годовой запас фонда заработной платы).

В этом примере проявляются два подхода к делу, царящие ныне в постсоветской системе. Преобладающий подход заключается в том, чтобы все созданное народом за многие десятилетия приспособить под себя, продать, перепродать и извлечь выгоду. Второй подход олицетворяет деятельность народных предприятий. Вывод: примеры успешной работы народных предприятий показывают, каким путем должно проводиться оздоровление народного хозяйства и какова роль государства при переводе предприятий в народные. Возможно, для этого потребуются создание соответствующей законодательной базы. Следует подчеркнуть, что в настоящее время в США функционирует около 10 % народных предприятий. Изучение опыта их создания было бы весьма полезным для нашего правительства.

Текущие оценки социально-экономического состояния страны весьма тревожные. Правительство фактически признает, что неспособно изменить положение к лучшему и находится в тупике. Это проявляется в высоких темпах инфляции, роста цен, снижении покупательской способности населения, росте крайней нищеты, спаде объемов реального производства во всех отраслях народного хозяйства, существенном снижении размера ВВП. Правительство объясняет такой обвал экономики глубоким ее кризисом, с чем можно согласиться лишь частично. Основная причина состоит лишь в том, что правительство игнорирует и отбрасывает плановые методы, ибо они несовместимы со свободой олигархического присвоения и разбазаривания национального достояния.

Между тем, касаясь России, даже видные ученые-экономисты США, лауреаты Нобелевской премии – Роберт Шиллер, Джозеф Стиглиц, Пол Кругман – высказывают предложение о необходимости увеличения инвестиций в образование и подготовку кадров; обновление инфраструктуры; использование прогрессивной шкалы подоходного налога, увеличение нагрузки на сверхбогатых; ограни-

чения спекуляции на бирже; подъем минимальной зарплаты до уровня, не ниже прожиточного минимума.

Конечно, это непростой вопрос – о выборе и использовании наиболее действенных и эффективных мер по выводу экономики России из глубокого системного кризиса.

На наш взгляд, необходимо переходить от беспомощных прогнозов к правильному планированию, включая стратегическое. При этом следует использовать богатый опыт исторических прорывов СССР, а также опыт выхода других стран из глубочайших кризисов.

Современная капиталистическая экономика не может эффективно работать без государственного регулирования, стержнем которого является планирование. Как прямое регулирование экономики из единого центра, так и свободный рынок – это этапы, уже пройденные миром. Ныне формируется новый этап социально-экономического развития, отличающийся синтезом плановых и рыночных начал.

Такой этап начинался у нас в 1921 г. Тогда, о чем нередко забывают, был образован Госплан, создавалась система плановых органов. Переход к НЭПу – это, с одной стороны, становление рыночных отношений, а с другой – плановой системы. Эти два процесса не следует противопоставлять.

В 1921–1923 гг. в стране шел процесс формирования рыночного механизма, в котором взаимодействие плана и рынка обеспечивалось путем закрепления за центром стратегических задач и предоставления трестам, синдикатам самостоятельности в решении вопросов производства и реализации продукции. Однако уже в этот период осуществлялось плановое государственное регулирование. По сути, в годы НЭПа был сформирован механизм, обеспечивающий взаимодействие плана и рынка при государственном управлении экономикой. План рассматривался не как волевое решение и обязательная директива, а как ориентировка. НЭП развеял представление о рынке как о неподдающейся регулированию системе.

Запад, используя наш советский опыт, давно начал осуществлять плановое регулирование рынка. Так, в США был выдвинут план «контроля капитализма», предполагавший создание национального экономического бюро по регулированию экономики, план Чарльза Бирда, в основе которого – организация национального экономического совета и бюро стратегии и планирования.

С тех пор западноевропейские страны, США, Китай, Вьетнам и другие широко используют плановое регулирование своей экономики. Реформаторы же предали забвению уроки нэповского планирования. Образно говоря, стали Иванами, не помнящими родства.

Между тем еще в условиях «перестройки» В. В. Леонтьев уподоблял рынок ветру, а государственное регулирование – рулю яхты, и указывал на то, что у наших реформаторов все наоборот: ветер не наполняет паруса и руль не помогает.

Опираясь на отечественный опыт, учитывая исторические, географические и другие особенности России, необходимо отказаться от «либеральной» модели и выбрать социально ориентированную. Требуется новая экономическая политика – своего рода «индустриальный НЭП». При этом надо организовывать новую систему, которая бы объединяла сильные стороны рыночной и плановой экономик и таким образом формировать новую экономическую систему.

Не надо бояться использовать государственное планирование социально-экономического развития страны, тем более в тяжелое кризисное время.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой общественный сектор рыночной экономики?
2. Почему ресурсы общественного сектора включают не только имущество государственных предприятий и организаций?
3. В чем сходство, и каково отличие государства от других субъектов рыночного хозяйства?
4. Чем обусловлена необходимость участия государства в экономической жизни?
5. Что такое изъяны рынка, каковы их основные типы?
6. Каковы причины и условия возникновения естественной монополии? Как можно преодолеть ее последствия?
7. Что такое неполнота рынков?
8. При каких обстоятельствах возникает информационная асимметрия? Можно ли ее нейтрализовать?
9. Как оцениваются масштабы общественного сектора?
10. Насколько доля общественного сектора в национальной экономике различается в разных странах? Каковы тенденции изменения этой доли?

Глава 2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА

2.1. Свойства общественных благ

Результаты функционирования общественного сектора воплощаются в основном в общественных благах. Доходы и расходы государства должны находиться в наиболее полном соответствии с потребностями граждан в конкретных общественных благах и целенаправленно использоваться для удовлетворения этих потребностей.

Общественные блага – блага, которые потребляются всеми членами общества, независимо от того, платят они за них или нет. К общественным благам относятся: национальная оборона, обеспечение законности и общественного порядка, охрана окружающей среды и т. д.

К числу общественных благ относятся некоторые материальные объекты, но чаще это блага нематериальные, не похожие на обычные товары. Тем не менее это вполне реальные экономические блага, поскольку, с одной стороны, они обладают полезностью для потребителей, а с другой – их создание требует затрат ресурсов, которые могли бы быть использованы для производства других благ.

Для общественных благ характерны два свойства:

- ✓ увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них;
- ✓ ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно.

Первое свойство называется несоперничеством в потреблении, а второе – неисключаемостью. Блага, не обладающие этими свойствами, называются частными.

Несоперничество – это предельный случай положительного внешнего эффекта. Множество людей совместно и одновременно пользуются защитой от пожаров и военного нападения, и нельзя сказать, кто из них «основной» получатель услуги и кому достается внешний эффект. Численность пользователей может расти при стабильном уровне производства общественных благ.

Неисключаемость означает, что производитель не имеет реального выбора, предоставлять ли благо только тем, кто за него платит, или всем желающим. Санкции против неплательщиков обернулись бы ущербом для добросовестных пользователей, и воз-

возможные Парето-улучшения не были бы реализованы. Подобные блага поставляются сообществам людей, в которых индивиды как бы растворяются, выступая лишь в качестве представителей той или иной группы. В итоге поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои взаимоотношения с каждым из потребителей в отдельности.

Блага, обладающие этим свойством, выделяются из гораздо более широкой совокупности товаров и услуг, потребляемых индивидами совместно.

В отношении благ, пригодных для совместного потребления возникает проблема выбора: либо предоставлять их в качестве общественных, открывая свободный доступ для всех желающих, либо вводить стабильные, усредненные цены, не позволяющие поддерживать оптимальную нагрузку, либо идти на увеличение транзакционных издержек, добиваясь строгого соответствия цен колеблющемуся спросу при предложении, фиксированном на уровне границ несоперничества. Все три варианта чреватые потерями эффективности, и вопрос о том, какой из них обеспечивает наилучшую аллокацию ресурсов, может решаться лишь применительно к конкретным обстоятельствам.

Значимость транзакционных издержек еще очевиднее, когда речь идет о неисключаемости. Ограничение доступа всегда требует затрат. Огромная часть издержек обращения оправдана именно потому, что предотвращает бесплатное присвоение товаров. Если благо допускает совместное потребление, причем фактическое число пользователей далеко от предельно возможного, введение платности нежелательно. Ведь оно не только препятствует расширению потребления при нулевых предельных издержках, но само должно быть обеспечено ресурсами, а значит, увеличивает средние издержки.

Можно сделать вывод, что разным общественным благам в неодинаковой мере присущи свойства несоперничества в потреблении и неисключаемости. Те, которые в высокой степени обладают обоими свойствами, называются чистыми общественными благами. Те, у которых хотя бы одно из свойств выражено в умеренной степени, называются смешанными общественными благами. Некоторые общественные блага доступны одновременно целой нации, потребителями других выступают жители отдельного региона, города. Об-

ественные блага, относящиеся к последней категории, принято называть локальными.

Общественные блага называют также коллективными. Последний термин часто применяется, когда речь идёт о благах, которые потребляются сравнительно небольшой группой. Для таких благ характерны сравнительно узкие границы несоперничества, а неисключаемость, по определению, не распространяется на тех, кто в группу не входит.

Полезность совместно потребляемого блага для каждого из его пользователей зависит от их численности. Когда пройдена граница несоперничества, неудобства, которые потребители невольно причиняют друг другу, нарастают постепенно. Одно дело ехать в автобусе, в котором заняты лучшие места, другое, – если вообще нет свободных сидений, третье, – когда в автобусе практически негде встать.

Закономерно возникают два взаимосвязанных вопроса: при какой численности потребителей обеспечивается наиболее эффективное использование данного количества смешанного общественного блага (с учетом затрат на его производство) и какое количество блага наилучшим образом соответствует данному числу потребителей? Ответ на эти вопросы дает теория клубов, потому что задаваться подобными вопросами приходится, когда частному клубу предстоит определить для себя, с одной стороны, наиболее приемлемое число членов, а с другой – подходящие размеры помещений и т. п. Теория клубов имеет непосредственное отношение и к действиям государства либо органов местного самоуправления, когда они принимают на себя ответственность за поставку смешанных общественных благ.

Численность потребителей смешанного общественного блага целесообразно увеличивать до тех пор, пока переполнение, обусловленное приемом последнего «члена клуба», не вызовет такого уменьшения выгод для других его членов, которое уравнивает снижение издержек, обусловленное участием новичка в финансировании затрат. Если же численность пользователей задана, то количество предлагаемого для потребления блага должно возрастать, пока предельные затраты индивида на получение этого блага не уравнивают его предельную полезность.

2.2. Спрос на общественные блага

Спрос населения и на частные, и на общественные блага формируется путем агрегирования индивидуального спроса. Однако если применительно к частным благам происходит горизонтальное суммирование, то применительно к общественным благам происходит вертикальное суммирование функций индивидуального спроса. В самом деле, дифференциация запросов потребителей в отношении частного блага проявляется в том, что они приобретают разное количество данного товара по одной и той же рыночной цене.

Общественное же благо в силу неисключаемости не может быть предоставлено одному члену потребляющего его сообщества в меньшем количестве, чем другому. Следовательно, дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую благо в равном количестве достается разным потребителям. Свободный доступ к благу, которым пользуется индивид, предполагает, что производство этого блага так или иначе финансируется сообществом в целом, причем бремя финансирования должно быть, в конечном счете, распределено между индивидами. Производство общественного блага при этих условиях повлечет за собой неявное перераспределение.

Очевидно, что даже если готовность платить за общественное благо для всех потребителей положительна, но не одинакова, а бремя финансирования производства распределяется поровну, происходит перераспределение в пользу тех, чья предельная готовность платить ниже. Следовательно, индивидуальные «цены» общественных благ не только могут, но в принципе должны дифференцироваться, причем не произвольным образом, а в соответствии с дифференциацией предельных норм замещения.

Если для отдельного потребителя полезность общественного блага отрицательна, Парето-оптимизация предполагает выплату ему соответствующей компенсации. В принципе возможны ситуации, когда величина требующейся компенсации превышает готовность платить, присущую другим потребителям. Тогда общественное благо становится, по сути, мнимым и увеличение его производства заведомо нецелесообразно.

«Цены» общественного блага для различных индивидов, точно отражающие дифференциацию предельных норм замещения, в иде-

але могли бы служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигалось бы, принято называть равновесием Линдаля, а сами такие «цены» – ценами Линдаля.

Бремя затрат на получение общественного блага может распределяться между членами потребляющего его сообщества не только в форме денежных выплат. Так, налагаемые на индивидов обязанности способны принимать формы натуральных повинностей.

При этом добровольное участие в производстве общественных благ либо в их финансировании предпочтительнее принудительного. С одной стороны, подверженность принудительно наложенным обязательствам, при прочих равных условиях, сама по себе снижает уровень благосостояния индивида. С другой стороны, определение, фиксация и реализация таких обязательств предполагают, как правило, значительные издержки. Так, требуется разработать налоговое законодательство, организовать и содержать налоговую службу, тратить средства на выявление и преследование уклоняющихся от налогов и т. д.

В силу каких причин подобные потери могут быть оправданными? Для получения общественного блага требуются коллективные действия, которые складываются из действий индивидов, будь то вложения труда, его продуктов или денежных сумм. Наличие у потенциального пользователя потребности в результатах таких действий не гарантирует его участия в них. Ведь ожидаемый эффект формируется на основе коллективного действия в целом и может быть достигнут при разных вариантах распределения затрат: трудовых усилий, денежных взносов и т. д. Максимизируя собственную функцию полезности, каждый из индивидов стремится свести свою долю затрат к минимуму. Следовательно, заинтересованность в общественных благах совместима с уклонением от участия в коллективных действиях, необходимых для получения этих благ.

Формулируемая таким образом проблема «безбилетника» занимает основное место в теории коллективных действий и принципиально важна для экономики общественного сектора.

Нормы замещения блага другими, как отмечалось выше, зачастую неодинаковы для разных потребителей. Если в распоряжении государства нет механизмов, позволяющих распределить бремя расходов хотя бы с некоторым учетом данного обстоятельства, во-

прос о целесообразности принуждения нельзя считать простым. Ведь в этом случае многие индивиды (прежде всего те, для кого предельная полезность блага относительно невысока) скорее всего проиграют от увеличения его производства. Между тем ни само по себе наращивание поставки общественных благ, ни даже приведение ее в соответствие с агрегированным спросом не является самоцелью. Требуется учет интересов каждого из потенциальных потребителей в отдельности, а значит, следование (насколько это возможно) на практике принципам Парето-оптимизации.

2.3. Государство как поставщик экономических благ

Основным теоретическим обоснованием необходимости вмешательства государства в рыночный процесс формирования индивидуального и общественного благосостояния являются несостоятельность и несовершенство рынка, когда его «невидимая рука» не может привести экономику к состоянию общественного оптимума, заставляя ее довольствоваться положением субоптимальности. Это в свою очередь подводит государство к решению корректировать «провалы» рынка для достижения Парето-оптимального состояния и максимизации общественного благосостояния.

Однако может ли несостоятельность рынка служить необходимым условием для корректирующего вмешательства государства в рыночный механизм? Очевидно, что невозможность доказательства абсолютного преимущества рынка или государства в обеспечении общественного благосостояния («провалы» являются характерной чертой не только рынка, но и государства, а споры о том, чей «провал» глубже, как считают ученые, несостоятельны) вызывают необходимость применения единых критериев оптимальности и для рынка, и для государства.

Очевидно, что *вмешательство государства для исправления «провалов» может быть признано необходимым, если оно сопровождается Парето-улучшениями, когда положение всех индивидов или отдельных групп улучшается, а положение других – не ухудшается*. Все другие варианты государственного воздействия на благосостояние, ведущие, например, к Парето-неопределенным состояниям, когда положение одних групп улучшается при ухудшении других, требуют особого рассмотрения возможностей использова-

ния компенсационных механизмов для «проигравших» групп населения. В то же время ситуации Парето-ухудшений, когда снижается благосостояние всех индивидов, показывают нецелесообразность государственной деятельности по рыночной коррекции, как бы глубоко ни «проваливался» рынок.

Но, даже в том случае, если государство разработало безупречную программу благосостояния, которая ведет к улучшениям по Парето, есть все основания проверить ее на соответствие интересам и стимулам тех, кто включил эту программу в разряд приоритетов государства и обеспечивает ее финансирование (законодатели), тех, кто будет исполнять эту программу (государственные чиновники), и тех, кто будет пользоваться этой программой (потребители/избиратели).

Такая необходимость вызвана тем, что действия идеального «государства благосостояния», целевой функцией которого является максимизация благосостояния своих граждан, и реального государства не тождественны. Дело в том, что у неидеального государства не существует единых общественных интересов, так как оно состоит из бюрократии, имеющей отличные от общественных, собственные узко групповые интересы, политиков-законодателей, входящих в группы специальных интересов, и избирателей, не заинтересованных в выявлении своих предпочтений.

В результате диспропорций в интересах различных участников общественного выбора при разработке, утверждении и реализации данного проекта могут возникнуть значительные дополнительные издержки, учет которых может существенно изменить исходные условия, позволившие ранее считать данный проект Парето-улучшающим благосостояние.

Как видно, существует множество трудновыполнимых условий, которым должна соответствовать деятельность государства по устранению «провалов» рынка, чтобы можно было признать эту деятельность эффективной. Однако, несмотря на все ограничения, участие государства в процессе формирования общественного благосостояния с каждым годом возрастает, что обусловлено рядом обстоятельств.

Прежде всего, участие государства в рассматриваемом процессе вызвано процессами гуманизации и социализации современной экономики, которые требуют усиления внимания к главному субъ-

екту постиндустриальной трансформации – человеку и его благосостоянию как необходимому фактору раскрытия потенциальных возможностей индивида. В связи с этим возрастают масштабы перераспределительной деятельности государства (уровень перераспределения через ВВП составляет в промышленно развитых странах от 40 % – в англосаксонской группе стран и до 60 % – в скандинавских странах). Государство, таким образом, в полной мере использует свое ценностное преимущество перед рынком. При достижении в экономике Парето-эффективного состояния остается еще один мотив для активной регулирующей деятельности государства – перераспределение доходов и богатства в целях обеспечения норм справедливости, принятых в данном обществе.

Кроме того, роль государства в решении вопросов благосостояния постоянно возрастает под давлением различных групп электората, которые для решения своих материальных проблем путем перераспределения национального дохода в свою пользу оказывают через парламентские коалиции и лобби давление на государство, что постоянно увеличивает долю перераспределяемых государством средств и соответственно этому расширяет его влияние на экономику.

В то же время растущую роль государства в решении проблем, связанных с благосостоянием, можно объяснить и собственными интересами чиновников, придающих мультипликационный характер государственным.

Между тем следует отметить, что граница государственного воздействия на рынок в теории четко не определена и гибко перемещается в направлении «больше рынка – меньше государства» и обратно, в зависимости от того, какая из экономических школ завоевывает лидирующие позиции в науке (или, как говорят, становится «мейнстрим»). Так, согласно микроэкономическим подходам неоклассической теории, занимающей доминирующие позиции в современной экономической науке, государство должно функционировать исключительно в зонах «провалов рынка».

Однако господство неоклассической теории с ее представлениями о роли государства в регулировании общественного благосостояния не представляет истину в последней инстанции. Взгляды на данную проблему в современной экономической теории варьируют от неолиберальных представлений о минимальных правовых защитных функциях государства (без какого-либо непосредственного

вмешательства в основные рыночные механизмы производства и распределения) до неокейнсианских концепций «государства благосостояния», которому вменяется в обязанность вмешиваться в процесс функционирования экономики с целью более равномерного распределения материальных благ и изменения стартовых условий благосостояния индивидов.

Отсутствие единых представлений о роли государственной деятельности в достижении индивидуального и общественного благосостояния имеет под собой объективную основу, выраженную в одновременном сосуществовании различных моделей государства в современном мире.

Рассмотрим различные модели воздействия государства на общественное благосостояние, начиная с либеральной модели государства-минимума и заканчивая неокейнсианской моделью государства-максимума.

1. Либеральная модель государства-минимума исходит из того, что рынок является идеальной моноструктурной моделью формирования индивидуального и общественного благосостояния. Вмешательство в этот естественный порядок затормозит рост благосостояния и разрушит социальные преимущества рынка. Такой подход базируется на постулатах английской классической школы (А. Смит, Д. Рикардо, Д. Милль). Существует несколько современных модификаций концепции воздействия либерального государства на общественное благосостояние:

а) ордолиберальная концепция экономических порядков, созданная немецкими учеными Фрайбургской экономической школы Францем Бемом и Вальтером Ойкеном, исходит из того, что рыночный механизм формирования благосостояния является более совершенным и производительным по сравнению с централизованно управляемым, но он не создается естественным образом, сам по себе, как считали классики.

б) монетаристы во главе с лауреатом Нобелевской премии Милтоном Фридменом считают, что рост благосостояния и доходов определяется спросом на деньги. При росте доходов увеличивается спрос на деньги, растут денежные активы, которые стимулируют экономический рост, а следовательно, и рост доходов и благосостояния. Государство должно лишь следить за изменением денежной

массы, а свободная рыночная экономика сама будет обеспечивать процесс расширенного воспроизводства благосостояния.

в) австрийская неолиберальная школа, возглавляемая Людвигом фон Мизесом и лауреатом Нобелевской премии Фридрихом фон Хайеком, является «квинтэссенцией либерализма», поскольку считает, что государство вообще не должно вмешиваться в спонтанные, естественные процессы формирования благосостояния, которые развиваются так же, как и законы природы, эволюционным путем.

2. Неоклассическая теория благосостояния значительно расширяет либеральные представления о функциях государства в формировании общественного благосостояния, которые должны состоять:

- ✓ в создании правового порядка, защищающего частную собственность и рыночные свободы;
- ✓ в поддержании свободной конкуренции, разрушении монополии и запрещении недобросовестной конкуренции;
- ✓ в производстве общественных благ;
- ✓ в интернализации внешних эффектов (т.е. их превращения во внутренние издержки предприятий);
- ✓ в неискажающем перераспределении доходов, в чем реализуется принцип социальной справедливости.

Если в ходе выполнения государством всех названных функций условия функционирования рынка будут приближены к условиям совершенной конкуренции, то благодаря «невидимой руке рынка» общественное благосостояние достигнет своих максимальных значений (о чем свидетельствуют теоремы благосостояния).

3. Неокейнсианское «государство благосостояния» является символом максимального вмешательства государства в основные рыночные механизмы производства и распределения с целью повышения уровня индивидуального и общественного благосостояния. Историческая динамика «государства благосостояния», связанная с его возникновением во всех развитых странах в послевоенное время, расцветом в 60-е годы и кризисом в 70-е годы, как считают ученые, показывает пределы государственного воздействия на экономику, которые нельзя переходить без разрушения базовых основ рыночной экономики.

Функции «государства благосостояния» распространялись дальше простого обеспечения внутреннего порядка, внешней безопасности и создания общественных благ в секторе государственного предпринимательства – они распространялись до ответственности общества за благосостояние граждан. «Государство благосостояния» концентрировало все усилия на предоставлении не просто минимального их объема благ и услуг наиболее уязвимым группам населения, а оптимального их объема, удовлетворяющего потребности основных категорий населения.

4. В модели социального рыночного хозяйства государство в своей деятельности по обеспечению высокого уровня благосостояния граждан непротиворечиво совмещает выполнение функций «ордолиберального государства» по поддержанию конкурентных условий для раскрытия социальных преимуществ рынка функциями «неоклассического» государства по устранению «провалов рынка» и с активной социальной политикой «неокейнсианского государства благосостояния». Поэтому роль государства в модели социального рыночного хозяйства выходит за пределы ограниченных функций «ордолиберального государства», но в то же время не приближается к опасной границе разрушения рыночной эффективности чрезмерными социальными гарантиями «государства благосостояния».

Контрольные вопросы

1. Каковы отличительные свойства общественных благ?
2. Почему несоперничество можно рассматривать как предельный случай позитивных экстерналий?
3. Чему равны предельные издержки предоставления общественного блага индивидуальному потребителю?
4. Какие проблемы для производителей общественных благ порождаются неисключаемостью?
5. Почему совместно потребляемое благо не обязательно является общественным?
6. В чем различие между чистыми и смешанными общественными благами?
7. Что представляют собой локальные общественные блага?
8. Чему посвящена теория клубов?
9. Что представляет собой спрос на общественное благо?

10. Как формируется совокупный спрос на общественное благо?

11. Почему частное благо приобретается потребителями по одной цене, но в разном количестве, а общественное по разным «ценам», но в одинаковом количестве?

12. Чему должна соответствовать дифференциация индивидуальных «цен» общественного блага?

Глава 3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ

3.1. Перераспределительные процессы

Политика распределения – важное направление деятельности любого государства, и экономика общественного сектора, разумеется, не вправе от него абстрагироваться. Проблема, однако, в том, что не только крупным сообществам, не схожим по своей культуре, традициям, верованиям, но и многим индивидам внутри каждого из таких сообществ свойственны неодинаковые представления о желательности и справедливости различных вариантов распределения.

Государство призвано, прежде всего, обеспечивать экономически эффективное удовлетворение потребностей своих граждан в общественных благах. Вместе с тем требования граждан по отношению к государству обычно предполагают, что его полномочия должны использоваться не только для организации коллективных действий по созданию общественных благ. От государства ожидают также справедливого распределения доходов и имущества.

Распределение – определение доли каждого человека в произведенном продукте. *Перераспределение* – использование налогообложения, государственных расходов и контроля для изменения распределения реальных доходов. Политика распределения – важное направление деятельности любого государства и экономики общественного сектора, в частности. Проблема, однако, в том, что не только крупным сообществам, не схожим по своей культуре, традициям, верованиям, но и многим индивидам внутри каждого из таких сообществ свойственны неодинаковые представления о желательности и справедливости различных вариантов распределения.

Принудительная реаллокация (перераспределение, перемещение) ресурсов, к которой прибегает государство, обычно приводит к разнонаправленным изменениям в уровне благосостояния индивидов. Принося преимущества одним членам общества, она влечет за собой потери для других.

Это происходит, прежде всего, в тех случаях, когда законы и политические решения предусматривают осуществление трансфертных платежей, как правило, опосредуемых бюджетом.

Трансфертный платеж (трансферт) представляет собой безвозмездную передачу части дохода или имущества индивида либо организации в распоряжение других лиц. Трансфертами являются, например, пособия, выплачиваемые нуждающимся за счет налогообложения лиц с относительно высокими доходами.

Трансферты могут осуществляться добровольно, приобретая характер пожертвований. Но на практике преобладающая часть трансфертов связана с деятельностью государства.

Трансферт не обязательно приобретает денежную форму, хотя эта форма доминирует. Те, в чью пользу перераспределяются средства, могут получать не денежные суммы, а профинансированные за счет трансферта бесплатные услуги, продовольственные талоны и многое другое.

Вместе с тем перераспределительные процессы не сводятся только к непосредственной передаче денег, товаров и услуг. Перераспределяться могут и экономические возможности. Перераспределение происходит, например, вследствие государственного регулирования заработной платы, цен, таможенных тарифов, акцизов, пошлин и других экономических переменных.

В результате одни члены общества приобретают преимущества, а для других сужаются возможности получения дохода. При этом реальная направленность и интенсивность перераспределительных процессов зачастую остается скрытой, а конечные результаты не всегда согласуются с целями, во имя которых эти действия предпринимались.

Перераспределительные процессы осуществляются в нескольких формах. Во-первых, перераспределение сопровождается созданием общественных благ, если бремя коллективных действий распределяется не в соответствии с дифференциацией индивидуального спроса на эти блага. Повышая налоги в целях укрепления обороны, государство не предоставляет льгот тем, кто считает достаточным ранее созданный оборонный потенциал; в странах, где часть общественных средств используется для поддержки церкви, соответствующие налоги уплачивают все граждане независимо от религиозных убеждений; бюджетные расходы на проведение парламентских выборов осуществляются не только за счет политически активных граждан, но и за счет тех, кто равнодушен к политике, и даже за счет принципиальных противников парламентаризма.

Во-вторых, источником перераспределительных процессов являются внешние эффекты, сопровождающие создание некоторых общественных благ. Так, аэропорт, построенный на окраине города, представляет собой смешанное общественное благо для всех его жителей.

Однако для тех, кто проживает именно на этой окраине, появление аэропорта вызывает целый ряд специфических разнохарактерных побочных эффектов. Это, с одной стороны, улучшение дорожной сети и коммуникаций, увеличение спроса на труд и услуги местных магазинов, с другой – шум, перегрузка транспорта. Баланс преимуществ и потерь окажется неодинаковым, например, для владельца платной автостоянки, оказавшейся в непосредственном соседстве с аэропортом, и для четы пенсионеров, когда-то купившей дом в местности, привлекавшей тишиной.

Если владелец стоянки стал богаче в результате строительства аэропорта, последствия таковы, как если бы средства налогоплательщиков, инвестированные в строительство, частично трансформировались в его индивидуальный капитал, причем налог, уплаченный им лично, не сыграл существенной роли.

Если условия жизни семьи пенсионеров, по их собственному мнению, существенно ухудшились, можно сделать вывод, что эта семья уплатила за создание аэропорта нечто большее, чем внесенная ею часть налогов.

Этот вывод предполагает, что рыночная цена принадлежащей семье недвижимой собственности существенно не изменилась. Между тем не исключено, что спрос на землю вблизи аэропорта поднимется настолько, что, продав дом, семья сможет перебраться в гораздо лучший в другом месте и при этом получит еще и дополнительные средства, компенсирующие понесенное беспокойство. Тогда она, подобно владельцу стоянки, окажется, по сути, в таком же положении, как если бы ей передали соответствующую денежную сумму, собранную за счет налогов.

Итак, когда одни и те же действия государства приводят к повышению благосостояния одного индивида и снижению благосостояния другого, есть основание говорить о перераспределении, хотя при этом не всегда происходит принудительная передача каких-либо материальных объектов или денежных сумм. Вместе с тем для любых изменений благосостояния, возникающих вследствие пере-

распределения, существуют аналоги в движении денежных доходов и капиталов. Для того чтобы найти их, следует поставить вопрос, как много готов заплатить индивид за улучшение тех или иных жизненных условий или какая денежная компенсация способна, на его взгляд, возместить понесенные потери.

Именно с таких позиций граждане склонны на деле определять свое отношение к начинаниям государства. Например, когда речь идет о строительстве аэропорта, они с полным основанием разграничивают три вопроса: нужен ли он городу в целом, каких суммарных издержек потребует строительство и что принесет данному конкретному лицу строительство нового аэропорта в данном конкретном пригороде при данной конкретной схеме возмещения затрат. Смещение подобного рода вопросов – один из характерных приемов недобросовестной политики, тогда как даже приблизительная оценка масштабов и направленности перераспределительных процессов, которым фактически дает импульс то или иное решение, способна подсказать наиболее приемлемые варианты действий, которые чаще всего связаны с компромиссами.

Обычно компромиссы достигаются на основе компенсаций. Однако даже непосредственно в сфере бюджетной политики, не говоря уже о других сферах политических решений, компенсации – это не обязательно прямые платежи, в точности, уравнивающие перераспределительные эффекты.

Компенсационный характер могут иметь меры, в которых заинтересованы те, за чей счет производится перераспределение. Подобные меры чаще всего принимаются «в пакете» с теми, которые они призваны уравновесить.

Рациональная бюджетная политика предполагает комплексный анализ не только спектра возможных компромиссов, но и конечных результатов каждого из них с точки зрения всех заинтересованных сторон.

3.2. Издержки перераспределения

Представление о чистом трансферте, при котором денежная сумма лишь меняет конкретного владельца, не вполне адекватно характеру реальных перераспределительных процессов, которые осуществляются при посредстве общественного сектора экономики.

Причина не в том, что перераспределение не всегда приобретает денежную форму, как было показано, разнообразным приобретениям и потерям можно поставить в соответствие прирост и снижение дохода. Однако они, как правило, не равны друг другу, поскольку часть ресурсов и экономических возможностей утрачивается в ходе перераспределения. Дело в том, что перераспределительные акции, во-первых, требуют затрат на свое осуществление и, во-вторых, оказывают долговременное воздействие на эффективность производства.

Это очевидно даже в простейшем случае, когда предполагается осуществить трансферт. Допустим, например, что намечено, собрав некую сумму за счет налогообложения наиболее состоятельных граждан, раздать ее наименее обеспеченным членам общества. Необходимо затратить средства, чтобы не только идентифицировать потенциальных плательщиков и получателей средств, но и постоянно содержать аппарат, реализующий трансфертные платежи и контролирующий их обоснованность. Следовательно, часть собранной суммы непременно поглотят административные издержки. Их существенным компонентом, в свою очередь, являются личные доходы тех, кто обслуживает процесс перераспределения: разработчиков соответствующего законодательства, работников налоговой службы и социального обеспечения.

Кроме того, перераспределение влияет на аллокацию ресурсов и мотивы экономической деятельности. Анализируя это влияние, экономисты обычно предполагают в качестве исходного состояния конкурентное равновесие, при котором доходы определяются предельной производительностью соответствующих факторов. В такой ситуации перераспределение является нежелательным с позиций экономической результативности, хотя может быть оправданным с точки зрения этических требований.

Несоответствие конечных доходов предельной производительности факторов не позволяет добиться максимально возможного роста производства. Так, изъятие значительной части доходов с капитала уменьшает как потенциал, так и стимулы инвестиционной активности.

Принудительное перераспределение определенной части доходов от высокопроизводительного труда в пользу тех, кто трудится менее производительно, оказывает дестимулирующее воздействие

на работников. Причем это касается не только тех, за счет кого осуществляется трансферт, но и получателей выплат. Первые недостаточно заинтересованы в повышении своего заработка, так как часть его подлежит изъятию, вторые – поскольку заработок фактически не является для них единственным источником дохода, при этом с ростом заработка они рискуют лишиться дополнительных выплат.

Понятно, что такого рода эффекты не очень ощутимы при низкой интенсивности перераспределительных процессов и нарастают с их усилением. Примеры ярко выраженного дестимулирующего воздействия перераспределения в нашей стране дали, в частности, политика продразверстки, проводившаяся в период военного коммунизма, и практика обязательных поставок сельскохозяйственной продукции, характерная для 30–50-х годов XX века. В обоих случаях имели место натуральные повинности, достигавшие масштабов, которые не только блокировали накопление в аграрном секторе, но и глубоко деформировали мотивацию его работников.

Чрезмерная интенсивность перераспределительных процессов способна в конечном итоге подорвать их собственную основу. Издержки перераспределения, включая упущенные возможности, могут увеличиваться быстрее, чем его масштабы. В то же время нельзя утверждать, что перераспределительные процессы при всех обстоятельствах негативно сказываются на перспективах роста производства. Проблема в том, каково исходное состояние, по отношению к которому осуществляется перераспределение.

Если, например, огромная часть доходов граждан мобилизуется государством для производства мнимых общественных благ, есть основания добиваться отказа от такой политики. Это, в свою очередь, предполагает перераспределительный процесс, наносящий ущерб тем или иным индивидам. В частности, могут пострадать государственные служащие: некоторые из них потеряют работу, а у других снизятся оклады. Существенные перераспределительные эффекты могут вызывать приватизация, антимонопольная политика, кейнсианская политика стимулирования эффективного спроса и так далее.

Здравый смысл подсказывает, что, оценивая подобные действия государства, не следует ограничиваться одним только критерием оптимизации по Парето, предполагающим неизблемость ис-

ходного распределения доходов и экономических возможностей. Ведь едва ли не большая часть мероприятий, которые государство проводит на практике, приносит потери некоторым индивидам.

Политическая практика чаще всего базируется на предположении, что общество в целом может выигрывать, если даже кто-то из его членов несет ущерб.

Рациональная бюджетная политика предполагает комплексный анализ не только спектра возможных компромиссов, но и конечных результатов каждого из них с точки зрения всех заинтересованных сторон.

В соответствии с принципом компенсации, предложенным Н. Калдором и Дж. Р. Хиксом, переход от одного состояния экономики к другому представляет собой улучшение положения общества, если те его члены, чье благосостояние повысилось, могут компенсировать потери, понесенные другими индивидами, и при этом сохранить уровень благосостояния, по крайней мере, равный исходному.

Принцип компенсации – это критерий общественного благосостояния, в соответствии с которым любое существенное изменение в экономике считается благоприятным лишь в том случае, если выигравшие от него в состоянии компенсировать потери проигравших.

Таким образом, принцип компенсации позволяет разграничить проблематику экономической эффективности и распределения. В его основе лежит идея оптимизации по Парето, но она не требует, чтобы любое изменение реализовывало эту идею непосредственно либо было хотя бы нейтральным по Парето. Наращивание экономического потенциала всего общества признается имеющим самостоятельную ценность, поскольку оно в принципе расширяет перспективы потенциальных улучшений по Парето.

Улучшение по Парето – это такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает благосостояние хотя бы одного из участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других участников (никто не проигрывает, но хотя бы кто-то выигрывает).

Эффективность по Парето – это такое состояние экономики, при котором все имеющиеся ранее улучшения реализованы, а новые улучшения невозможны, то есть невозможно улучшить чье-то бла-

госостояние, не ухудшая благосостояние других (эффективное по Парето состояние экономики).

На первый взгляд, принцип компенсации тождествен требованию максимизировать валовой национальный продукт или национальный доход. Однако это не совсем справедливо. Изменения условий жизни людей далеко не во всех своих аспектах находят на практике отражение в фактически исчисляемых значениях макроэкономических показателей. Принцип компенсации подразумевает учет всех изменений в благосостоянии индивидов.

Во внимание может быть принят любой фактор, влияющий на значение функции полезности хотя бы одного из членов общества. Улучшение предполагает, что негативное изменение такого фактора потенциально поддается компенсации, пусть даже в форме, не имеющей к данному фактору прямого отношения. Так, в рассмотренном примере шум от аэропорта мог компенсироваться с помощью денежных выплат. Однако роль компенсации способны играть и любые не денежные преимущества, а имеющие полезность для данного индивида.

3.3. Эффективность и справедливость

Автоматическое установление конкурентным рынком эффективного по Парето состояния при равновесном уровне цен не означает автоматического достижения в каждом оптимуме по Парето распределительной справедливости. Параметры справедливости, устанавливаемые обществом, и параметры эффективности, поддерживаемые конкурентным рынком, как правило, не совпадают. Теория оптимальности по Парето, таким образом, формулирует необходимые, но не достаточные условия общественного оптимума.

Можно выделить причины, по которым экономическая эффективность конкурентного рынка не сочетается с распределительной справедливостью. Конкурентный рынок представляет собой механизм эффективного использования ограниченных ресурсов, распределение которых между экономическими субъектами является экзогенным для рынка параметром, заданным изначальным различием в собственности, богатстве, способностях, доходах. Иными словами, рынок как нейтральный к социальным ценностям инструмент эффективного использования ресурсов получает уже на «входе» нера-

венство в распределении доходов, которое в процессе его функционирования может возрасти или сгладиться. Последнее зависит, как считают сторонники неоклассической концепции функционального распределения доходов, от предельной производительности факторов производства.

Наиболее полно неоклассическая концепция распределительной рыночной справедливости изложена в трудах американского неоклассика Джона Бейтса Кларка («Философия богатства», «Распределение богатства»), в которых он доказывает, что распределение общественного дохода регулируется «естественным законом», воздающим представителям каждой из социальных групп в соответствии с «принципом справедливости». Сущность данного закона состоит в том, что в условиях конкурентного рынка цена фактора производства (труда, капитала, организаторских способностей) соответствует его предельной производительности.

Такой подход был подвергнут сомнению теми учеными неокейнсианского и институционального направлений, которые делали упор на неконкурентной природе рынков и роли социальных факторов (таких, как власть, политические решения, неравенство способностей и возможностей) в распределении доходов.

Если категория рыночной справедливости базируется на критерии эффективности, то категория социальной справедливости основывается на этических критериях и принципах, принятых в обществе. Социально справедливое распределение – это такое соответствие системы распределительных отношений сложившимся в обществе на данном историческом этапе интересам, потребностям, этическим нормам и правилам членов общества, что каждый из индивидов предпочитает свое положение (благосостояние) любому другому и не стремится изменить его за счет перераспределения доходов (перераспределение возможно только с взаимного согласия индивидов).

Эффективное и справедливое, исходя из критерия рыночной справедливости, распределение ресурсов может быть признано обществом с позиций социальной справедливости как несправедливое и поэтому подлежащее перераспределению. Перераспределением называется процесс изменения существующего в обществе распределения полезности (в терминах экономической теории благососто-

яния), доходов или богатства в целях достижения большей социальной справедливости.

Перераспределение, таким образом, является единственной сферой экономических отношений, где основанием для государственного вмешательства может служить не аргумент повышения эффективности, а аргумент социальной справедливости. Первенство критерия справедливости над критерием эффективности в области перераспределения доходов, вопреки общераспространенному мнению, не всегда сопровождается конфликтом интересов, когда улучшение положения одних достигается за счет ухудшения положения других.

Возможны ситуации, когда передача богатства или дохода от одного индивида другому увеличивает удовлетворенность или полезность обоих индивидов. В этом случае говорят, что в перераспределении имеет место улучшение по Парето. Когда все возможности повышения полезности одного индивида без снижения полезности другого исчерпаны, то это означает достижение в перераспределении оптимального по Парето состояния.

Наиболее показательным примером улучшений по Парето в перераспределении является благотворительность, когда индивиды добровольно передают часть своего благосостояния другим индивидам, испытывая при этом чувство удовлетворения и тем самым увеличивая полезность для себя и полезность для других. Очевидно, что такие позитивные последствия перераспределения не требуют межличностных сопоставлений полезности (благосостояния), что является несомненным плюсом предложенного Парето критерия оптимальности перераспределения. Вместе с тем минусом данного метода оценки перераспределительных программ, как считают современные исследователи, является то, что случаи оптимальности по Парето встречаются в жизни довольно редко, и это ограничивает область их применения.

Как показывает мировой опыт, полезность перераспределения доходов в целях борьбы с бедностью и сокращения неравенства является необходимым, но не достаточным условием государственного вмешательства, поскольку издержки проведения государственных перераспределительных программ могут значительно превысить выгоды от их осуществления. Тем не менее, если в портфеле социальных мер государства есть такие, которые, могут привести к

улучшениям по Парето при издержках, не перекрывающих выгоды от этих программ, то это будет служить серьезным основанием для вмешательства государства в перераспределительные процессы.

Примером улучшений по Парето можно считать отмену многочисленных и дублирующих друг друга местных налогов, акцизных сборов, тарифов, административных ограничений на производство и торговлю, не обоснованных экономической целесообразностью и являющихся несправедливыми с точки зрения населения. Эти меры являются организационными и не требуют высоких затрат, но тем не менее позволяют повысить благосостояние населения без негативных перераспределительных эффектов.

Не так однозначно складывается ситуация в том случае, когда перераспределение ухудшает благосостояние одних групп индивидов при улучшении других. Подобная ситуация является неопределенной по Парето и чаще всего возникает при выборе из множества оптимальных по Парето состояний на границе возможной полезности (границе благосостояния). А для того чтобы оценить, как изменилось при этом благосостояние индивидов, необходимо перейти к межличностным сравнениям полезности. В то же время для их сопоставления необходимо прибегнуть к ценностным суждениям. Например, какая из ситуаций для общества является предпочтительней: когда улучшилось положение двух богатых, но уменьшилось благосостояние одного бедного или, наоборот, когда улучшилось благосостояние двух бедных, но один богатый стал беднее?

Сторонник большей справедливости в распределении, опираясь на этические мотивы и показанную нами зависимость между уменьшением степени неравенства и ростом общественного благосостояния, будет доказывать предпочтительность второго варианта. Сторонник большей эффективности в экономике, также опираясь на ценностные суждения об отрицательных стимулах к труду, инвестированию, предпринимательству, которые создает перераспределение, будет отстаивать первый вариант.

Принцип компенсации дает удобную схему анализа целесообразности действий государства. Сначала определяется их суммарный экономический эффект. При этом общество как бы предстает в роли единого субъекта и конфликты интересов между его членами выносятся за скобки. И лишь затем рассматриваются варианты рас-

пределения полученной выгоды. И здесь возникает проблема выбора между эффективностью и справедливостью.

Предположим, что в некотором обществе преобладают такие представления о справедливости, согласно которым непременно должно обеспечиваться полное равенство в потреблении всех его членов. В таком обществе любые изменения, предполагающие индивидуальное стимулирование высокой производительности, покажутся неприемлемыми. Такое общество будет вынуждено пренебрегать большей частью вариантов развития, эффективных не только по Калдору–Хиксу, но и по Парето.

Если общество допускает неравенство, но отвергает перераспределение исходных экономических возможностей (иными словами, строго придерживается принципа Парето), оно будет одобрять стимулирование индивидуальных усилий, но при этом блокировать любые мероприятия типа огораживаний, пусть даже не влекущие столь масштабных и драматических последствий. Более того, в таком обществе было бы невозможно отказаться от феодальных привилегий или ввести государственные гарантии прожиточного минимума для нетрудоспособных граждан.

Применительно к действиям государства, претендующего выступать от имени всего общества и осуществляющего принудительное перераспределение, критерии выбора решений должны быть осознанными и по возможности ясно сформулированными.

Стремление к справедливости не обязательно сводится к отстаиванию как можно большего равенства и неограниченного перераспределения доходов в пользу менее обеспеченных членов общества. Для многих индивидов и общественных групп характерны такие представления о справедливости, согласно которым на первый план выдвигаются свобода экономической деятельности и защита прав собственности. С их точки зрения несправедливо, когда государство забирает значительную часть доходов для целей перераспределения.

Каждое общество вынуждено искать некоторый баланс между разными аспектами справедливости, имея в виду, в частности, с одной стороны, право на заработанный доход, а с другой стороны, солидарность с нуждающимися. В той мере, в какой реализация сложившихся в обществе представлений о справедливости требует отклонения предельных доходов индивидов от предельных произво-

дительностей принадлежащих им факторов производства, возникает конфликт между принципами экономической эффективности и социальной справедливости.

Как отмечалось выше, такие отклонения не благоприятствуют экономически оптимальному использованию ресурсов. На практике, если общество сознательно идет на подобные отклонения, оно делает это, как правило, только ради улучшения положения малоимущих граждан, так что конфликт приобретает форму «выбора между эффективностью и равенством».

3.4. Общественное благосостояние

В настоящий момент нет единого мнения о том, что понимать под термином «общественное благосостояние». Одни считают, что это чисто этическое понятие, связанное с оценочными суждениями различных людей о влиянии экономического устройства на благосостояние членов общества. Другие полагают, что данное понятие имеет точное значение и представляет собой совокупность индивидуальных благосостояний всех членов общества, агрегированных определённым образом.

При этом в обоих случаях возникают значительные проблемы с разработкой функции общественного благосостояния. В первом случае трудность состоит в том, что функция задаётся извне и зависит только от системы ценностей того, кто ее задаёт. Поэтому форма данной патерналистской функции является в определённой степени произвольной. Во втором случае проблема состоит в неясности механизма объединения индивидуального благосостояния в общественное, особенно при отсутствии посылок о возможности количественного межперсонального сравнения благосостояния отдельных членов общества.

Несмотря на очевидные трудности наиболее распространёнными являются непатерналистские концепции, утверждающие, что общественное благосостояние зависит только от уровней полезности (благосостояния) индивидов, образующих общество. В данном случае аксиоматические посылки построения той или иной функции индивидуального благосостояния (полезности) значительно влияют на построение функции общественного благосостояния.

Так, кардиналистская посылка количественной межперсональной измеримости полезности лежит в основе построения утилитаристской функции общественного благосостояния, известной как функция благосостояния И. Бентама. Напомним, что английский философ считал, что индивидуальное благосостояние человека можно количественно измерить, суммируя счастье и вычитая страдания индивида за определённый период. Формулой общественного благополучия для И. Бентама являлось максимальное счастье для максимального числа людей.

Утилитаристская функция общественного благосостояния Бентама. Если следовать данному этическому критерию в построении функции общественного благосостояния и кардиналистским посылкам, то ее можно представить в виде суммы индивидуальных полезностей:

$$W = W \times (U_1 + U_2 + \dots + U_n),$$

где W – кардиналистская функция общественной полезности;

U_i – функция индивидуальной полезности;

$i = 1, n$; n – число индивидов.

Предположим для наглядности, что общество состоит из двух индивидов, тогда общественное благосостояние, по И. Бентаму, есть сумма полезностей этих индивидов: $W = U_1 + U_2$. Графически утилитаристская общественная кривая безразличия представляет собой прямую (рис. 2), построенную в соответствии с уравнениями:

$$U_1 = W - U_2;$$

$$U_2 = W - U_1,$$

где W – заданный уровень общественного благосостояния.

Движение вдоль данного графика, показывая различные варианты сочетания благосостояния двух индивидов для достижения заданного уровня общественного благополучия, свидетельствует о том, что обществу безразлично изменение в распределении благосостояния между индивидами: утраченная единица полезности бедного не меняет благосостояния общества, если превращается в дополнительную единицу полезности богатого и, наоборот. Переход на другую линию общественного благосостояния возможен только при одновременном уменьшении индивидуального благосостояния обоих индивидов (линия W_0) или при одновременном его повышении (линия W_1).

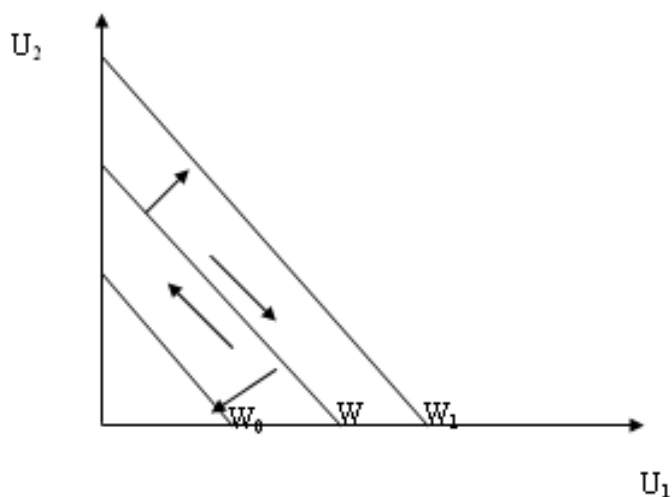


Рисунок 2 – Функция общественного благосостояния Бентама

Сторонники роулсианской концепции благосостояния считают, что общественное благополучие определяется только благосостоянием бедных индивидов, и даже сколь угодно большое увеличение благосостояния богатых не может компенсировать сколь угодно малое снижение благосостояния бедных. Основными объектами их критики становятся исходные аксиомы утилитаризма: рациональности, максимизации, совершенной информации.

Роулсианская функция общественного благосостояния (функция максимина). Основоположник данного направления в теории благосостояния профессор Гарвардского университета Джон Роулс, критикуя в своем программном труде «Теория справедливости» утилитаристские взгляды на общественное благосостояние, утверждает, что и индивид, и общество, делая выбор из альтернативных вариантов в условиях неопределенности (по образному выражению Д. Роулса под «вуалью неведения»), придерживаются не оптимизационного критерия, а принципа максимина, когда выбирается не оптимальный вариант, максимизирующий полезность, а лучший вариант из худших.

Это обусловлено тем, что, находясь в «исходном состоянии» под «вуалью неведения» и не владея информацией о своем будущем (социальном статусе, материальном положении, здоровье, способностях), человек лишается чисто личных эгоистических интересов, и в этом состоянии предпочитает, чтобы все люди, независимо от своего положения в обществе, имели равный доступ к первичным благам, к которым в концепции Роулса относятся основные права и

свободы, доходы и богатство. Только таким образом человек может защитить себя от риска оказаться самым бедным членом общества.

Если представить модель Роулса в математической форме, то она будет иметь следующий вид:

$$W = \min (U_1, U_2 \dots U_n).$$

Графически данная функция представляет собой кривую общественного безразличия, имеющую форму прямого угла (рисунок 3).

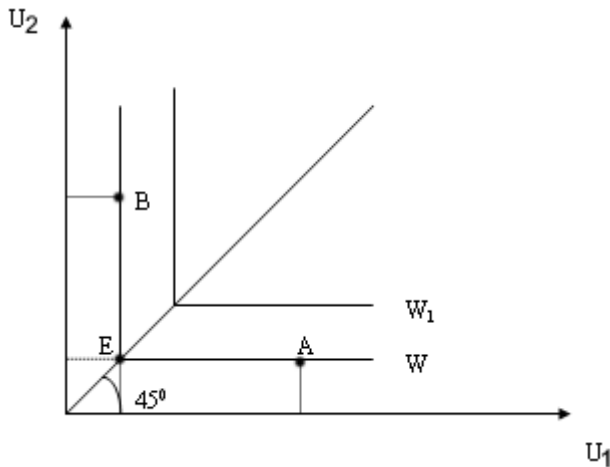


Рисунок 3 — Функция общественного благосостояния Дж. Роулса

Если в исходном состоянии общества (точка E) индивиды имеют равное благосостояние, то рост личного благосостояния индивида 1 (графически представленное движением из точки E в A) при неизменном положении второго индивида 2 не сможет увеличить общественное благосостояние (вопреки взглядам утилитаристов). Рост богатства индивида 2 (движение из E в B) также не в состоянии повлиять на общественное благосостояние: кривая W остается в прежнем положении. Это графическая иллюстрация вывода Роулса о том, что общественное благосостояние не прирастает благосостоянием богатых. Сдвиг графика общественного благосостояния в положение W1 возможен только при одновременном росте благосостояния и того, и другого индивида.

Максимаксная функция общественного благосостояния (функция Ницше). Д diamетрально противоположными роулсианской концепции являются взгляды на общественное благополучие немецкого философа Ницше. Он считал, что справедливым является только такое распределение доходов, которое максимизирует благосостояние наиболее обеспеченных членов общества.

Если перевести этот философский взгляд в экономическую плоскость, то обоснованием такого распределения может служить неэффективная работа механизма по передаче ресурсов от богатых к бедным, которая приведет к высоким издержкам перераспределения, когда потеря полезности для богатых в связи с передачей дохода превысит дополнительную полезность для бедных. В этих условиях общество вынуждено будет принимать решения исходя из интересов наиболее обеспеченных слоев населения, рассчитывая, что в дальнейшем рост общественного благосостояния за счет богатых отразится и на благополучии бедных.

В теории принятия решения такое поведение общества соответствует принципу максимакса, когда в условиях неопределенности принимающий решение в любом случае, невзирая на «состояние мира», выбирает вариант, который принесет ему максимальный результат. Тогда функция благосостояния (известная как функция Ницше), построенная на основе правила максимакса, будет иметь следующий вид:

$$W = \max (U_1, U_2, \dots, U_n).$$

Графически данная функция для двух индивидов представляет собой прямой угол, повернутый на 180° (рисунок 4).

График показывает, что при достижении наилучшего распределения доходов в точке Е, когда оба индивида максимизируют свое благосостояние при заданном уровне общественного благосостояния W , любые попытки изменить распределение (перейти в состояние А или В) оборачиваются потерей индивидуальной полезности одного индивида при сохранении полезности другого индивида, что не соответствует максимаксному правилу поведения (общество не улучшает своего положения). Рост общественного благосостояния (переход на другую кривую общественного безразличия W_1) возможен только при одновременном росте индивидуального благосостояния и первого, и второго индивидов.

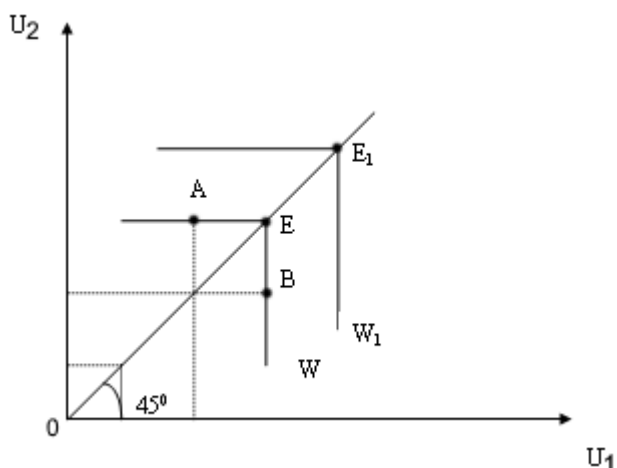


Рисунок 4 – Максимальная функция общественного благосостояния Ницше

Функция общественного благосостояния Пола Самуэльсона. Подход Самуэльсона к определению функции индивидуального благосостояния состоял в отказе от традиционного дедуктивного метода выведения данной функции из заданной системы предпочтений и ограничений и основывался на наблюдениях за индивидом, в ходе которых определялись и ранжировались «выявленные предпочтения».

Ординалистский принцип ранжирования предпочтений применяется и в концепции общественного благосостояния П. Самуэльсона, но для этого ученый предлагает применять не аксиомы предпочтений, как в случае с построением функции индивидуального благосостояния, а так называемый критерий Самуэльсона.

Сущность данного критерия заключается в том, что из всех возможных ситуаций в обществе одна ситуация считается потенциально предпочтительнее другой с точки зрения общественного благосостояния, если для каждого распределения набора благ X между индивидами будет существовать некоторое распределение набора благ Y , при котором, по крайней мере, один индивид улучшит свое благосостояние, а остальные его не ухудшат.

Это означает, что кривая точек возможной полезности, показывающая сочетание индивидуальных полезностей при распределении набора благ Y между индивидами, находится выше и правее кривой точек возможной полезности для набора благ X . Поэтому ситуация, связанная с распределением набора благ Y является с точки зрения общественного благосостояния потенциально более предпочтительной, чем ситуация X (рисунок 5).

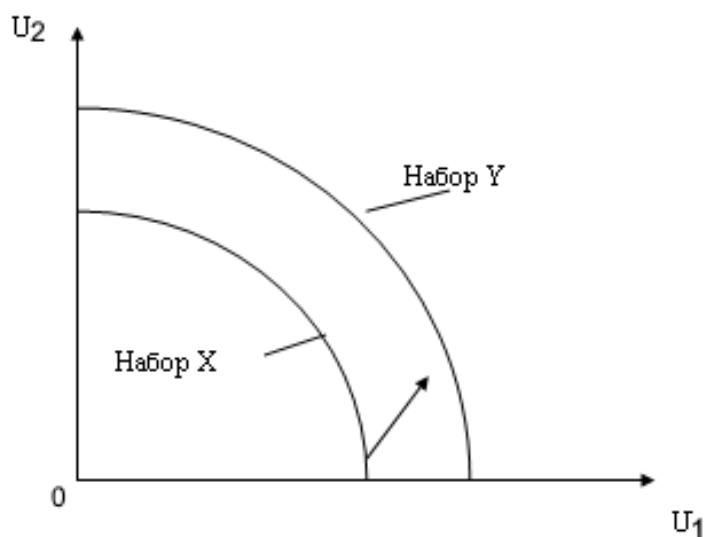


Рисунок 5 – Критерий Самуэльсона

3.5. Формы и методы воздействия государства на общественное благосостояние

Функции общественного сектора, связанные с обеспечением всех индивидов, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т. п., в-третьих, доступом к благам, обладающим особыми достоинствами, ассоциируются с понятием государства благосостояния.

Фактически государства едва ли не во все времена были в какой-то степени причастны к осуществлению этих функций, однако целостная и стабильная политика социальной поддержки и развития – характерная черта современного общества. При этом элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами (таблица 1). Пионером в данной области еще в конце XIX в. выступила Германия. В начале XX в. лидерство в значительной мере перешло к Великобритании, затем к Швеции и другим Скандинавским странам, тогда как, например, США и Канада долго воздерживались от введения широких социальных программ.

Таблица 1 – Годы введения общегосударственных социальных программ в отдельных странах

Программа	Германия	Велико-британия	Швеция	Франция	Италия	США	Канада
Страхование от несчастных случаев на производстве	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930

Программа	Германия	Велико-британия	Швеция	Франция	Италия	США	Канада
Пособия по болезни	1883	1911	1910	1930	1943	–	1971
Пенсионное обеспечение	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
Страхование по безработице	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Семейные пособия	1954	1945	1947	1932	1936	–	1944
Медицинское страхование либо предоставление бесплатной медицинской помощи	1880	1948	1962	1945	1945	–	1972

Для характеристики масштабов государства благосостояния часто используют долю общественных расходов на социальные нужды в валовом внутреннем продукте. Так, в Великобритании эта доля составляла в 1910 г. 4 %, в 1920 г. – 6 %, в 1975 г. – 29 %, а в 1987 г. – 22,5 %. Некоторое снижение данного показателя наблюдалось в 80-х годах и в других странах Запада.

Оно было связано с определённым снижением интереса к дальнейшему росту государства благосостояния после его бурного развития в 70-х годах.

Следует, однако, подчеркнуть, что рубежи, достигнутые в этот период, в целом сохраняются. Ранее введённые социальные гарантии, как правило, не отменялись, хотя нередко обуславливались более жёсткими требованиями, а социальные программы становились более селективными и подчас менее щедрыми.

Относительный упадок государства благосостояния был обусловлен первоначально угрозой стагфляции, а затем – стремлением в большей степени стимулировать экономический рост и изменением ценностных ориентаций западных обществ. Однако само это изменение, связанное с утверждением неолиберальных идей, стало в значительной мере результатом того нового баланса экономических возможностей и социальных гарантий, который принесло государство благосостояния. Вместе с тем необходимо отметить, что программы государства благосостояния далеко не всегда демонстрировали высокую эффективность и в конечном счёте обеспечивали лишь относительный прогресс.

Как позитивный, так и негативный опыт создания государства благосостояния в условиях развитой рыночной экономики представляет непосредственный интерес для России и других стран, находящихся в процессе становления рынка. Осуществление политики перераспределения и социальных гарантий, которая бы не ослабляла стимулов экономической активности, но при этом удерживала в приемлемом диапазоне уровень жизни всех граждан, – одна из ключевых задач переходного периода.

При этом необходимо решать следующие вопросы:

- ✓ какие общественные блага и перераспределительные процессы станут результатами осуществления решения;
- ✓ каков ожидаемый совокупный экономический эффект;
- ✓ какие общественные группы и в какой степени заинтересованы в достижении данных результатов;
- ✓ насколько предполагаемое перераспределение согласуется с доминирующими в обществе представлениями о справедливости;
- ✓ насколько оправданы издержки достижения результатов и не могут ли они быть сокращены, в том числе за счет уменьшения участия государства?

На практике чаще всего имеют шансы быть принятыми те решения, которые либо существенно не меняют сложившееся распределение доходов, либо предполагают умеренное перераспределение, несколько улучшающее положение малоимущих. В то же время решения, явным образом увеличивающие неравенство либо связанные с радикальным перераспределением, как правило, не находят широкой поддержки в стабильных обществах.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой государственное перераспределение?
2. Почему создание общественных благ тесно связано с перераспределением?
3. В каких формах осуществляются перераспределительные процессы?
4. Почему перераспределение связано с издержками?
5. Из чего складываются издержки перераспределения?
6. В чем состоит смысл критерия компенсации?

7. Как принцип компенсации связан с идеей оптимизации по Парето?

8. Что может выступать в роли непосредственных объектов перераспределения?

9. Почему применение критерия компенсации иногда приводит к противоречивым результатам?

10. В чем состоит проблема выбора между эффективностью и справедливостью?

11. Что представляет собой функция общественного благосостояния?

12. В чем состоит различие между утилитаристским, эгалитарным и либертаристским истолкованием общественного благосостояния?

13. Как соотносится эффективность и справедливость политики государства?

14. Каковы положительные и отрицательные последствия перераспределения для экономики и общества в целом?

Глава 4. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР: КОЛЛЕКТИВНОЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

4.1. Основы теории общественного выбора

Стратегия развития общественного сектора формируется на основе политических решений, а они, очевидно, могут в большей или меньшей степени соответствовать принципам экономической эффективности и социальной справедливости.

Поскольку государство берет на себя аллокацию ресурсов общественного сектора, уместно задуматься об изъянах государства, которые должны соотноситься с изъянами рынка; ведь и в общественном секторе, как и на рынке, ресурсы не всегда используются идеально. Причем в обоих случаях дело нельзя свести к случайным просчетам или злоупотреблениям. Изъяны рынка, как известно, определяются объективными условиями заключения сделок. Изъяны государства, видимо, коренятся в особенностях нерыночных процессов выявления и согласования предпочтений с помощью политического механизма. Изучение таких процессов с позиций экономической науки составляет предмет теории общественного выбора.

Общественный выбор осуществляется с помощью институтов государства. В практике также используется и более абстрактное понятие коллективного выбора, которым обозначается любой процесс коллективного (совместного) принятия решений. Коллективный выбор происходит не только в сфере формирования государственной политики, но и в любой семье, на каждом предприятии и т. д.

Одни и те же люди и организации способны по-разному вести себя в зависимости от конкретных институциональных условий общественного выбора. Здесь уместна аналогия с тем, как по-разному действует фирма в условиях конкуренции и монополии. Различие, очевидно, нельзя свести к чертам характера или моральным качествам отдельных лиц, оказавшихся в положении монополистов. Суть дела в типичных рациональных реакциях на объективно складывающиеся ограничения и стимулы. Именно такие реакции лежат в основе доминирующих тенденций экономического поведения, хотя, конечно, не всегда полностью определяют поступки отдельного человека.

Рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве избирателя.

Избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы – это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. Для общественного выбора характерны способность и стремление одних потребителей существенно влиять на решения других.

Довольно часто возникают ситуации, когда с точки зрения индивидуальных интересов не представляется рациональным прилагать существенные усилия для получения информации, которая, возможно, способствовала бы более обоснованному общественному выбору. В этом состоит феномен рационального неведения избирателей.

Причина рационального неведения состоит в том, что выгоды от уточнения решения рассредоточиваются в обществе, так что индивиду, который берет на себя издержки, связанные с получением и распространением информации, достается лишь небольшая часть выигрыша. При определенных условиях избиратель способен не только демонстрировать рациональное неведение, но и сознательно скрывать свои предпочтения. Нежеланием тратить много времени и сил на детальное ознакомление с вопросами, решение которых в любом случае зависит не только от данного индивида, объясняется также незаинтересованность большинства избирателей в частом проведении референдумов и внимательном изучении предвыборных программ.

Рациональное поведение политика – стремление получить как можно больше голосов избирателей. Голосование – модель коллективного принятия решения. Смысл процедуры голосования: с одной стороны, адекватно выявить имеющиеся предпочтения; с другой стороны, по мере возможности их согласовать. Так как существуют конфликты интересов, то, как правило, не удастся найти решение, полностью удовлетворяющее всех.

Голосуя на выборах, избиратели приобретают общественные блага в «едином пакете». Формировать такие пакеты, предлагать их избирателям в форме программ, затем принимать решения, контролировать их исполнение – *функция профессиональных политиков.*

Они выступают посредниками между избирателями и общественным сектором. Даже самый добросовестный политик не может ограничиться сбором пожеланий избирателей, касающихся общественных благ. Он должен взять на себя ответственность за их конкретизацию и за определение общественной линии, так как предпочтения потребителей общественных благ не только не совпадают друг с другом, но и несут на себе отпечаток рационального неведения и нередко отличаются неопределенностью.

На общественный выбор влияет не только распределение предпочтений между голосующими, но и процедура принятия решений. Правило единогласия – правило голосования, когда решение принимается в том и только в том случае, если за него проголосуют все участвующие в голосовании.

На практике наиболее распространенная процедура принятия коллективных решений – правило простого большинства. Согласно этому правилу побеждает альтернатива, в поддержку которой высказываются более половины участников выбора.

Одна и та же процедура и принимаемые на ее основе решения могут оцениваться одними людьми как справедливые, а другими – как несправедливые. Способность механизма, с помощью которого принимаются коллективные решения, обеспечивать результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений относится к числу его важнейших свойств. Это свойство называется универсальностью. Естественно ожидать от процедуры полноты, то есть способности обеспечить сравнение любой возможной пары альтернатив и признание одной из них превосходящей другую либо равноценной.

Выводы теории общественного выбора:

1. И экономический механизм рынка, и экономический механизм государственного сектора имеют свои недостатки.

2. Корректировка изъянов рынка в рамках государственного сектора не обязательно приведет к эффективному результату.

3. Непосредственными причинами возможной неэффективности государственного сектора экономики являются провалы государства.

4. При определении экономической политики необходим сравнительный анализ функционирования обоих институтов, то

есть рынка и государства по каждому предлагаемому общественному проекту.

Экономика общественного сектора помогает, насколько возможно, избегать как изъянов рынка, так и изъянов государства.

4.2. Теория общественного выбора. Рациональное неведение избирателей

Стратегия развития общественного сектора формируется на основе политических решений, а они, очевидно, могут в большей или меньшей степени соответствовать принципам экономической эффективности и справедливости.

Поскольку государство берет на себя аллокацию ресурсов общественного сектора, уместно задуматься об изъянах государства, которые должны соотноситься с изъянами рынка; ведь и в общественном секторе, как и на рынке, ресурсы не всегда используются идеально. Причём в обоих случаях дело нельзя свести к случайным просчётам или злоупотреблениям. Изъяны рынка, как известно, определяются объективными условиями заключения сделок. Изъяны государства, видимо, коренятся в особенностях нерыночных процессов выявления и согласования предпочтений с помощью политического механизма. Изучение таких процессов с позиций экономической науки составляет предмет теории общественного выбора.

Общественный выбор осуществляется с помощью институтов государства. В практике также используется и более абстрактное понятие коллективного выбора, которым обозначается любой процесс коллективного (совместного) принятия решений. Коллективный выбор происходит не только в сфере формирования государственной политики, но и в любой семье, на предприятии и т. д.

Одни и те же люди и организации способны по-разному вести себя в зависимости от конкретных институциональных условий общественного выбора. Здесь уместна аналогия с тем, как по-разному действует фирма в условиях конкуренции и монополии. Различие, очевидно, нельзя свести к чертам характера или моральным качествам отдельных лиц, оказавшихся в положении монополистов. Суть дела в типичных рациональных реакциях на объективно складывающиеся ограничения и стимулы. Именно такие реакции лежат

в основе доминирующих тенденций экономического поведения, хотя, конечно, не всегда полностью определяют поступки отдельного человека.

Рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве избирателя. В демократическом государстве позиция избирателей, вообще говоря, является решающей, подобно тому, как рыночная система в принципе обеспечивает приоритет запросам потребителей.

Избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы – это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. Для общественного выбора характерны способность и стремление одних потребителей существенно влиять на решения других.

Довольно часто возникают ситуации, когда с точки зрения индивидуальных интересов не представляется рациональным прилагать существенные усилия для получения информации, которая, возможно, способствовала бы более обоснованному общественному выбору. В этом состоит феномен рационального неведения избирателей. Причина рационального неведения состоит в том, что выгоды от уточнения решения рассредоточиваются в обществе, так что индивиду, который берет на себя издержки, связанные с получением и распространением информации, достаётся лишь небольшая часть выигрыша. При определённых условиях избиратель способен не только продемонстрировать рациональное неведение, но и сознательно скрывать свои предпочтения. Нежеланием тратить много времени и сил на детальное ознакомление с вопросами, решение которых в любом случае зависит не только от данного индивида, объясняется также не заинтересованность большинства избирателей в частом проведении референдумов и внимательном изучении предвыборных программ.

4.3. Коллективный выбор. Теорема Мэя

Голосование – достаточно универсальная модель коллективного принятия решений. Весомость каждого голоса, порядок их подачи и способ подведения итогов могут влиять на исход голосования не меньше, чем разброс мнений среди его участников. Какие налоги и бюджетные программы будут одобрены, не в последнюю очередь зависит от процедуры, с помощью которой на основе разнообразных индивидуальных предпочтений определяется точка зрения, получающая признание в качестве позиции всего общества.

Смысл процедуры состоит в том, чтобы, с одной стороны, адекватно выявить имеющиеся предпочтения, а с другой – по мере возможности их согласовать.

На общественный выбор влияет не только распределение предпочтений между голосующими, но и процедура принятия решений. Правило единогласия – правило голосования, когда решение принимается в том и только том случае, если за него проголосуют все участвующие в голосовании.

На практике наиболее распространенная процедура принятия коллективных решений – правила простого большинства. Согласно этому правилу побеждает альтернатива, в поддержку которой высказываются более половины участников выбора. Решение принимается $N/2 + 1$ голосами (N – число голосующих).

Американский исследователь Кеннет Мэй доказал, что применение правила простого большинства – единственная процедура коллективного выбора, удовлетворяющая четырем условиям, названным им соответственно достижимостью результата, анонимностью, нейтральностью и позитивным откликом.

Одна и та же процедура и принимаемые на ее основе решения могут оцениваться одними людьми как справедливые, а другими – как несправедливые. Способность механизма, с помощью которого принимаются коллективные решения, обеспечивать результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений относится к числу его важнейших свойств.

Это свойство называется универсальностью.

Естественно ожидать от процедуры полноты, то есть способности обеспечить сравнение любой возможной пары альтернатив и признание одной из них превосходящей другую либо равноценной.

4.4. Парадокс голосования. Теорема Эрроу о невозможности

Ситуация, в которой устойчивый коллективный выбор неосуществим, описывается, в частности, известным парадоксом голосования. Коллективный выбор представляет собой совместное принятие решений. Это понятие отражает лишь один из аспектов общественного выбора и вместе с тем применимо и к разнообразным решениям, принимаемым вне сферы деятельности государства.

Пример. Допустим, что есть три равные по величине группы избирателей или фракции парламента (I, II и III), которым предстоит сделать выбор из трех альтернатив, одна из которых – это, например, снижение налогов (Н), другая – увеличение расходов на оборону (О), а третья – расширение программы охраны здоровья (З). В таблице 2 представлены два из возможных профилей предпочтений. Профилем предпочтений называется описание того порядка, в котором участники выбора ранжируют имеющиеся альтернативы.

Таблица 2 – Возможные профили предпочтений

Первый вариант	Второй вариант
I: Н, О, З	I: Н, О, З
II: О, Н, З	II: О, З, Н
III: Н, З, О	III: З, Н, О

В первом варианте группа I более всего предпочитает снижение налогов, менее высоко ценит усиление обороны и еще ниже – развитие здравоохранения; для группы II оборона стоит на первом месте, снижение налогов на втором, а здравоохранение на третьем, для группы III важнее всего снижение налогов, потом здравоохранение, а оборона наименее привлекательна. В каком бы порядке ни ставились на голосование альтернативы Н, О, З, поддержку получит Н. Например, если сначала сравниваются О и З, то голосами I и II поддержку получает О, а затем при сравнении О и Н победа достанется Н за счет голосов I и III. Тот же результат будет достигнут, если сначала сопоставляются О и Н либо Н и З. Альтернатива Н будет выбрана и если решение принимается каким-либо иным спосо-

бом (но с сохранением принципа большинства), например, если сначала отсекается наименее популярная альтернатива (ею в данном случае окажется З), а потом сопоставляются две оставшиеся.

Однако если профиль предпочтений соответствует второму варианту, возникает циклическое голосование, которое и составляет содержание парадокса. Если во втором варианте сравниваются Н и О, голосами I и III предпочтение отдаётся Н. На следующем шаге при сравнении Н и З поддержку получает З за счет голосов II и III. Однако если сравнить З и О, то преимущество достанется отвергнутой в самом начале альтернативе О, после чего новый цикл сравнений приведёт все к тем же неустойчивым результатам.

В данном случае предпочтения не являются транзитивными: сначала альтернатива Н признается лучшей, чем О, затем З – лучшей, чем Н; транзитивность предполагала бы, что З лучше О, но это не так. При нетранзитивных предпочтениях процесс выбора может продолжаться бесконечно, не обеспечивая устойчивого исхода.

Если же процедура предусматривает остановку, например, после первого цикла, то возможны два случая. Либо порядок, в котором сравниваются альтернативы, выбирается случайным образом, и тогда результат выбора произволен, иными словами, он может оказаться разным при одном и том же распределении мнений и ни один из вариантов не будет иметь преимуществ перед другими. Либо порядок сравнений (в более общем случае – повестка дня) контролируется одним из участников (или одной из коалиций), и тогда этот участник в состоянии добиться результата, который он предпочитает, то есть результат поддается манипулированию. В теории коллективных решений манипулированием принято называть не только контроль над повесткой дня, но и любые другие намеренные действия участников, выходящие за рамки адекватного выявления собственных предпочтений. В обоих случаях процедуру трудно признать рациональной.

Рациональным принято называть выбор, для которого характерны одновременно полнота и транзитивность. Индивидуальный потребительский выбор, вообще говоря, рационален: по отношению к любым двум товарам индивид способен либо предпочесть один другому, либо признать их равноценными, а если из трех товаров первый обладает большей индивидуальной полезностью, чем второй, а второй – большей, чем третий, то полезность первого для ин-

дивида не ниже, чем третьего. Именно в силу рациональности потребительского выбора покупатель способен, посещая магазин, принимать устойчивые решения, а спрос на частные блага поддаётся упорядочению.

Парадокс голосования показывает, что общепринятый подход к осуществлению коллективного выбора, базирующийся на принципе большинства, не обеспечивает рациональности, во всяком случае, при некоторых профилях предпочтений. Иными словами, требование рациональности несовместимо для него с требованием универсальности.

Процессы принятия коллективных решений в рамках реального общественного выбора не всегда можно свести к ситуациям, когда предпочтения индивидов поддаются «одновершинному» упорядочению. Приходится поэтому возвратиться к вопросу о совместимости рационального выбора с универсальностью процедуры. Ответ даёт теорема о невозможности, доказанная К. Эрроу.

Согласно теореме, не существует процедуры, которая отвечала бы одновременно двум указанным требованиям и двум другим условиям, также представляющимся естественными, если только отсутствует «диктатор», иными словами, если ни один индивид не имеет права единолично принять окончательное решение, невзирая на мнения остальных. Теорема о невозможности обнаруживает, что при любой процедуре выбора, если он на деле является коллективным (отсутствует «диктатор»), могут найтись такие профили предпочтений, для которых не существует устойчивого, не подверженного манипулированию исхода голосования.

4.5. Медиальный избиратель. Альтернативные правила принятия решений и процедура голосования

Рационально действующий политик стремится обеспечить себе поддержку возможно большего числа избирателей. Её удаётся найти, как правило, придерживаясь центральной части политического спектра.

Пусть имеется некоторая совокупность альтернатив, расположенных на одной шкале (рисунок 6). Это могут быть, например, разные величины совокупных бюджетных расходов или параметры какой-либо конкретной бюджетной программы. Допустим, что обо-

значенные буквами точки отмечают альтернативы, каждая из которых наиболее предпочтительна для одного из семи голосующих индивидов (или семи одинаковых по численности групп избирателей). Если из трех политиков один защищает альтернативу А, второй Д, а третий Г, то на выборах, проводимых в несколько туров (вариант попарного сравнения), первый окажется явно неконкурентоспособным, а второй, в конечном счете, уступит третьему.

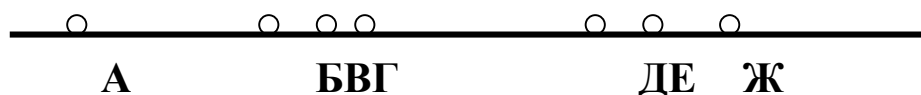


Рисунок 6 – Политический спектр

Преимущество третьего политика в том, что его позиция совпадает с точкой зрения медианного избирателя, по обе стороны от которого на шкале находится по равному числу альтернатив, поддержанных другими избирателями. Заметим, что позиция медианного избирателя не обязательно расположена точно в центре шкалы; важно, чтобы он занимал срединное положение среди участников голосования. В этом случае ему обеспечена возможность коалиции, по крайней мере, с половиной остальных избирателей, а значит, одобренная им альтернатива получит большинство голосов.

Определяющая роль «медианного избирателя» – реальная и весьма важная тенденция политической жизни и развития общественного сектора. Особенно она заметна в стабильных, сравнительно однородных обществах. Для них характерны, в частности, поочередные победы на выборах двух-трех умеренных партий, программы которых расходятся примерно в тех же пределах, в каких могут колебаться предпочтения «медианного избирателя».

Отмечая существенное значение этой тенденции, следует вместе с тем поставить вопрос, почему ориентация на «медианного избирателя» не полностью предопределяет исход голосований на практике. Дело, прежде всего в том, что при оценке предвыборных программ и документов, выносимых на референдумы, исчезает возможность расположить варианты на единой шкале и указать медианную позицию, поскольку фактически речь идёт о «пакетах» решений и многокритериальном выборе.

Поэтому, если альтернативы располагаются по одной шкале и имеется только один критерий выбора, конфигурация потенциальных коалиций предопределяется положением «медианного избирателя». Интенсивность предпочтений при этом не принимается во внимание, так как различия в интенсивности сами по себе предполагают, по крайней мере, ещё одну шкалу. На ней могут откладываться, например, денежные суммы или время, которые каждый избиратель или группа готовы затратить ради утверждения своей позиции.

Допустим, что избиратель, защищающий альтернативу Д (рисунк б), настолько заинтересован в ее победе, что согласен заплатить крупную сумму потенциальным партнёрам по коалиции или потратить эту сумму на пропаганду своих взглядов. Пусть при этом сторонник альтернативы В имеет слабо выраженное предпочтение, которое можно изменить. Вероятна его коалиция со сторонником Д, в результате чего Г утрачивает медианное положение.

Предпосылка создания коалиции состоит в том, что альтернативы, расположенные на шкале АЖ, фактически рассматриваются избирателями не изолированно, а в более широком контексте.

Существенны способность и стремление не только высказывать, но и активно отстаивать свои предпочтения. Те участники коллективного выбора, которые не довольствуются собственным слабым влиянием на его исход, имеют возможность завоёвывать сторонников.

Существуют два основных пути решения этой задачи: во-первых, повлиять на выбор тех, кто относительно индифферентен и проявляет рациональное неведение, и, во-вторых, обменяться голосами с теми, у кого имеются интенсивные предпочтения на другой шкале альтернатив. Первый путь чаще используется в отношении рядовых избирателей, второй находит применение во взаимоотношениях политически активных групп, парламентских фракций и т. п.

Если вторая и третья группы в нашем примере активно стремятся добиться принятия О и З, они могут не тратить средства на убеждение друг друга, а договориться об обмене голосами. Тогда «пакет», состоящий из О и З, получит устойчивую поддержку.

Заметим, что члены третьей группы, выступающей за развитие здравоохранения, вполне могут быть пацифистами. В этом случае

их предпочтения на шкале оборонных расходов концентрируются вблизи нулевой точки. Не исключено, что они не изменили бы своей позиции, даже если вторая группа, отстаивающая интересы обороны, затратила бы немалые средства на пропаганду или подкуп. Но предложение второй группы создать коалицию для продвижения «пакета» принимается третьей группой, поскольку ее члены не видят другой возможности защитить программу поддержки здравоохранения. Иными словами, они жертвуют своими предпочтениями на шкале оборонных расходов ради более интенсивных предпочтений на шкале расходов на здравоохранение. Аналогично ведёт себя и вступающая с нею в коалицию вторая группа, с той разницей, что для неё приоритетны расходы на оборону.

Условием обмена голосами является создание «пакетов» разнородных проблем и дифференцированная интенсивность предпочтений, которые участники голосования проявляют по отношению к различным элементам «пакета».

Каждый из путей завоевания сторонников связан с затратами. Это очевидно, когда речь идёт о привлечении относительно индифферентных индивидов. Однако и обмен голосами предполагает, с одной стороны, трансакционные издержки (расходы на достижение соглашения и обеспечение его выполнения), а с другой – издержки каждой из сторон коалиции, связанные с удовлетворением запросов другой стороны. Так, в рассмотренном примере активные сторонники оборонной программы соглашались вносить вклад в финансирование программы здравоохранения, и наоборот.

Контрольные вопросы

1. Что изучает теория общественного выбора?
2. В какой роли выступает потребитель в процессах общественного выбора? Каким образом он проявляет свои предпочтения?
3. Что такое рациональное неведение?
4. Почему участники общественного выбора могут быть заинтересованы скрывать свои предпочтения?
5. Какую роль в процессах общественного выбора играют политические деятели? Каков критерий рациональности их действий?
6. Каковы критерии рационального поведения для бюрократии?

7. Какова связь между процедурами голосования, стабильностью политического курса и представлениями о справедливости?
8. Что такое универсальность механизма принятия коллективных решений?
9. Что такое полнота процедуры голосования?
10. В каком случае коллективный выбор считается рациональным?
11. Что представляет собой парадокс голосования?
12. Почему результат циклического голосования произволен либо подвержен манипулированию?
13. Что такое «одновершинное» распределение предпочтений индивида? Каким свойством обладают профили, состоящие из «одновершинных» предпочтений?
14. Почему при многокритериальном выборе, как правило, встречаются такие распределения предпочтений, которые не являются «одновершинными»?
15. Что доказывается в теореме Эрроу о невозможности?
16. В чем состоит роль медианного избирателя?
17. Почему на практике общественный выбор не полностью сводится к определению позиции медианного избирателя?
18. Каково значение интенсивности предпочтений для исхода голосования?
19. Что такое обмен голосами?
20. Как образуются и действуют группы специальных интересов?
21. Какова роль лоббирования?
22. Что представляет собой погоня за рентой?
23. Какие тенденции общественного выбора обусловлены влиянием бюрократии?
24. Каковы основные факторы, определяющие изъяны государства?

Глава 5. ДОХОДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

5.1. Источники доходов общественного сектора

Когда речь идёт о государстве, законное право принуждения позволяет безвозмездно получать преобладающую часть средств, необходимых для финансирования общественного сектора. Это достигается с помощью **налогов**, т. е. обязательных платежей, регулярно взимаемых в доход государственных и муниципальных органов.

На физических и юридических лиц государством возлагаются *налоговые обязательства*, т. е. установленные законом требования регулярно уплачивать определённые суммы в те или иные государственные фонды. Налоги могут быть не только денежными, но и *натуральными*. Близкую к налогам природу имеют так называемые *натуральные повинности*, в частности воинская обязанность. Характерно, что натуральные налоги и повинности взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами. Так, отмена всеобщей воинской обязанности предполагает финансирование профессиональной армии за счет налогов. Однако в современных условиях именно денежные налоговые поступления имеют наибольшее значение.

Налоговые поступления в наибольшей степени отвечают природе государства. Однако наряду с ними ресурсы общественного сектора пополняются за счет **неналоговых поступлений**. Их важнейший источник – *государственное предпринимательство*, т. е. прибыльное использование ранее накопленных ресурсов.

Налоги в рамках экономики общественного сектора понимаются широко. Они включают все виды доходов, аккумулируемых государством на регулярной основе с использованием принадлежащего ему права принуждения.

Доходы государственных предприятий образуются в общем и целом на основе тех же закономерностей, что и доходы предприятий частного сектора. Если доля национализированных предприятий велика, их доходы во многом определяют финансовое состояние общественного сектора. Не все доходы государственных предприятий находятся в непосредственном распоряжении государственных органов. Так как предприятие функционирует по законам

рыночной системы, его финансы обособлены от финансов государства. Оно самостоятельно выплачивает заработную плату, возмещает другие издержки и, как правило, инвестирует часть прибыли в собственное развитие.

Принадлежность государственного предприятия к общественному сектору проявляется в том, что чистая прибыль, причитающаяся собственнику, передается в государственный бюджет. При этом государство может применить свои специфические возможности для того, чтобы повысить доходы государственного предприятия по сравнению с уровнем, достигнутым при действии рыночных сил. Это значит, что государство может осуществлять государственное перераспределение.

Государство, выступая в качестве собственника, способно повлиять на доходы предприятия, предписывая ему основные параметры затрат и выпуска, а также цены. Для рыночной экономики такие действия государства не характерны и могут быть оправданы только с позиции необходимости для удовлетворения потребностей в общественных благах и реализации перераспределительной политики. Это предполагает издержки.

Иными словами, либо принадлежность конкурентоспособного предприятия к общественному сектору не сказывается на его доходах, либо она обуславливает некоторые изъятия из потенциально достижимого максимального дохода. Это происходит, например, когда государство, заботясь о поддержании занятости, препятствует увольнению работников на принадлежащих ему предприятиях или, когда оно контролирует деятельность естественной монополии, устанавливая цены на уровне более низком, чем это сделал бы частный собственник. По сути, подобные действия представляют собой использование возможностей государства для мобилизации средств в целях финансирования общественных благ и перераспределения, а не для извлечения доходов.

Что касается неконкурентоспособных предприятий, субсидируемых государством, и бюджетных учреждений, то их расходы полностью или частично финансируют либо за счет прибыльных предприятий общественного сектора, либо, чаще всего, за счет налогов. Как бы то ни было, нерыночные поступления этих предприятий и организаций представляют собой не чистые доходы об-

ественного сектора, а трансферты, также сопряженные с издержками (потерями).

Применить специфические возможности государства для того, чтобы повысить доходы предприятия по сравнению с уровнем, достижимым при свободном действии рыночных сил, значит осуществить принудительное перераспределение.

Интересы отдельного предприятия или их группы сами по себе не способны служить основанием для перераспределения ни при каком истолковании справедливости. Другой вопрос, что создание преимуществ для предприятия или организации иногда служит инструментом и промежуточной стадией перераспределительного процесса, от которого выигрывают некоторые слои населения. Однако в этом случае дополнительные доходы не остаются на предприятии.

При прочих равных условиях доходы государственного предприятия тем позитивнее отражаются на доходах общественного сектора, взятого в целом, чем меньше рыночное поведение этого предприятия отличается от поведения его конкурентов, находящихся в частной собственности. Если бы государственное предпринимательство служило только способом пополнения казны, то наилучшей его формой была бы покупка акций высокодоходных частных компаний при минимальном вмешательстве в их оперативную деятельность.

В качестве поставщиков материальных благ могут выступать различные организации. Принято выделять четыре типа организаций: частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

По отношению к общественному сектору частные предприятия выступают в двух ролях: объектов налогообложения и поставщиков. Заключение контрактов с частными предприятиями, действующими ради извлечения прибыли, наиболее целесообразно, когда требования к количеству и качеству продукции и услуг, подлежащих поставке, удастся исчерпывающим образом описать и точно зафиксировать. В этом случае смысл контрактации состоит главным образом в снижении затрат. Предприятия, владельцы которых непосредственно заинтересованы в максимизации прибыли, справляются с этой задачей

наиболее успешно, если, конечно, они находятся в конкурентной среде.

Когда речь идет о государственных предприятиях, принципиальное значение имеет мера административного вмешательства государственных органов в их хозяйственную деятельность.

Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то, несмотря на принадлежность к общественному сектору, предприятие действует во многом как частное. Правда, как показывает опыт, государственные предприятия часто несколько уступают частным в гибкости реагирования на рыночную конъюнктуру и стремлении к уменьшению затрат. Однако эта разница обычно не особенно велика или даже вовсе отсутствует, если государственное предприятие не находится в монопольном положении и вынуждено реально конкурировать с частными.

Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка необходимого товара в условиях, когда отсутствуют существенные изъяны рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность – скорее недостаток, поскольку чревата нарушением нормального действия рыночных сил. Но там, где изъяны рынка чрезвычайно значимы, в частности, велика неопределенность и не все необходимые условия удается точно и заблаговременно зафиксировать в контрактах, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет предприятию ориентироваться исключительно на извлечение прибыли, в деятельность предприятия приносятся некоторые черты государственной некоммерческой организации.

По отношению к государственным некоммерческим организациям государственные органы выступают не столько в роли заказчиков, которых интересует результат деятельности (продукт, услу-

га), а также цена, сколько в роли инстанций, воздействующих на процесс деятельности, определяющих его важнейшие черты.

В особом положении находятся негосударственные некоммерческие организации. Они создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации, без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к общественному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у обычных частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации, подобно общественному сектору, действуют в зонах изъянов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Чем более развит так называемый третий сектор (первыми двумя секторами рыночной экономики принято считать предпринимательский и общественный), к которому относятся эти организации, тем при прочих равных условиях меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации.

Когда требования к результатам, которые предстоит достигнуть, не удастся зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет не меньшее значение, чем снижение затрат, то заключение контрактов с фирмами, стремящимися к извлечению прибыли, далеко не всегда оправдано. Если же имеется негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлечь ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например, заботе о престарелых и инвалидах. Получив общественные средства, она сможет расширить и улучшить свою деятельность, избавив тем самым государство от необходимости организовывать соответствующую работу внутри общественного сектора.

Такое решение имеет ряд преимуществ.

Во-первых, негосударственные некоммерческие организации по сравнению с организациями общественного сектора зачастую

точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы.

Во-вторых, общественные средства дополняются в них частными, а оплачиваемый труд наемного персонала – добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии; это может удешевлять достижение поставленной цели с точки зрения общественных расходов.

В-третьих, негосударственные структуры, как правило, менее подвержены бюрократизации.

В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения гибкости реагирования на изменения политики они уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной репутацией, а контракт между ней и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

5.2. Типология и классификация налогов. Классификация ОЭСР

Коренной признак налогов – их принудительный характер. С этой точки зрения к ним относятся не только те платежи, в названии которых присутствует слово «налог», например налог на добавленную стоимость, подоходный налог с физических лиц. Налогами являются также таможенные пошлины, обязательные отчисления в государственные внебюджетные фонды, например в пенсионный фонд, и т. д. Все эти платежи в совокупности образуют налоговую систему.

Широкое понимание налогов помогает уяснить единую природу и взаимозаменяемость многих из них. Так, общественное финансирование здравоохранения может осуществляться из бюджета за счет разнообразных налоговых поступлений либо из специально созданного государственного фонда за счет целевых платежей в этот фонд. Каждый из вариантов имеет свои преимущества и недостатки.

Выбор между ними удастся сделать именно потому, что к обоим применимы общие критерии как к альтернативным инструментам решения одной и той же задачи.

В обоих случаях вводится обязательный платеж, покрываемый за счет населения, однако варианты различаются по конкретному кругу плательщиков, размеру издержек и целому ряду других характеристик, что и создает проблему выбора. В большинстве стран наряду с налогами, поступающими в бюджет и внебюджетные фонды, которыми располагает центральное правительство, имеются налоги, поступающие в распоряжение региональных и местных властей. Обычно региональные и местные представительные органы участвуют в установлении перечня или хотя бы размера таких налогов. Особенно это характерно для федеративных государств. Так, в России наряду с федеральными налогами существуют налоги республик в составе Российской Федерации, налоги краев, областей, автономной области, автономных округов, а также местные налоги.

По одному из основных признаков – объекту обложения – различают *прямые и косвенные* налоги. Первыми облагаются непосредственно физические и юридические лица, их доходы или имущество, вторыми – ресурсы, деятельность, товары и услуги. В РФ наибольшее значение среди прямых налогов имеют налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц (НДФЛ). Важнейшие косвенные налоги – налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины.

Другим основанием классификации налогов выступают цели их взимания. Преобладающая часть налогов поступает в *бюджет*, который расходуется как единый фонд средств, обеспечивающих финансирование разнообразных нужд государства.

Однако в общем ряду налогов выделяют *целевые (маркированные) налоги*, предназначенные для финансирования конкретных программ общественных расходов, которые определяются уже в момент введения того или иного налога. Использование поступлений от такого налога в каких бы то ни было иных целях не допускается. Чаще всего маркированные налоги зачисляются в государственные и муниципальные внебюджетные фонды, которые и создаются, чтобы обособить средства, собираемые для использования в заранее фиксированных целях, от прочих средств, находящихся в распоряжении государства.

По субъекту-налогоплательщику выделяют налоги с физических лиц (подходный налог, налог на имущество, налог на наследование и дарение, курортный сбор и др.); налоги с предприятий и организаций (налог на прибыль, на добавленную стоимость, акцизы и др.); смешанные налоги, которые уплачивают как физические лица, так и предприятия и организации (госпошлина, некоторые таможенные пошлины, налог с владельцев транспортных средств и др.).

По органу, который устанавливает и конкретизирует налоги: федеральные налоги, региональные налоги и местные налоги.

Также к параметрам налогов относятся: налоговая база, единица исчисления, срок начисления и уплаты и другие.

В современных условиях для международных сопоставлений применяется система налоговой классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Классификация ОЭСР является наиболее детальной, подробной, и в то же время самой простой. Каждый налог отнесён к определённой группе, подгруппе и имеет свой кодовый номер. Основанием для отнесения того или иного налога к определённой группе служит объект налогообложения. Внутри групп налоги подразделяются на периодические и непериодические, на взимаемые с физических и юридических лиц, а также по другим существенным признакам.

В соответствии с классификацией ОЭСР все налоги подразделяются на следующие группы.

1. Налоги на доход, прибыль и поступления от капитала.
2. Взносы на социальное страхование.
3. Налоги на заработную плату и рабочую силу.
4. Налоги на собственность.
5. Налоги на товары и услуги (производство, продажу, использование).
6. Другие налоги.

5.3. Критерии оценки эффективности налоговой системы

Эффективность налоговой системы – сложное понятие, относящееся к группе показателей и характеристик, не поддающихся точному количественному определению. Под эффективностью

налоговой системы в широком смысле понимается её способность выполнять возложенные на неё функции:

- обеспечивать поступление налогов в бюджет в объёмах, достаточных для выполнения государством своих функций;
- обеспечивать финансовые условия для возобновления воспроизводственных процессов в реальном секторе экономики на расширенной основе;
- способствовать решению общегосударственных социально-экономических задач.

Практически не существует прямых показателей, однозначно характеризующих результативность налоговой системы. Поэтому при оценке эффективности используются косвенные макроэкономические показатели:

- 1) удельного веса общей суммы налогов в валовом внутреннем продукте;
- 2) уровня бюджетного дефицита по отношению к валовому национальному продукту;
- 3) объёмов общественного производства в целом и по отраслям;
- 4) объёмов капитальных вложений;
- 5) финансовых результатов в целом по экономике и по отраслям;
- 6) уровня инфляции и т. д.

Главным недостатком этих показателей является наличие множества факторов, под воздействием которых они формируются, поэтому при анализе экономических вопросов на макроуровне чрезвычайно трудно определить роль именно налоговой системы в развитии этих процессов.

Эффективность в узком смысле – это оптимальные внутрисистемные характеристики, свидетельствующие о наличии высоких потенциальных возможностей для выполнения налогами своих функций. Наиболее важные внутрисистемные характеристики:

- 1) общий уровень налогообложения;
- 2) роль отдельных видов налогов и налоговых групп в формировании доходов бюджета;
- 3) соотношение прямых и косвенных налогов; налогов с физических и юридических лиц;
- 4) стабильность налогового законодательства;

- 5) дифференциация ставок налогообложения и её обоснованность;
 - 6) система льгот и её соответствие приоритетам социально-экономической политики государства и интересам налогоплательщиков;
 - 7) характер системы санкций;
 - 8) уровень сложности расчёта налогооблагаемой базы;
 - 9) наличие лазеек для ухода от налогообложения;
 - 10) качественный уровень налогового законодательства
- и т. д.

Приведённый перечень количественных и качественных характеристик налоговой системы показывает, что её эффективность предопределяется, прежде всего, внутрисистемным состоянием.

Сбор налогов требует затрат. Это, во-первых, расходы на содержание налоговой службы; во-вторых, затраты времени и средств плательщиков, связанные с определением причитающихся с них налоговых сумм, их перечислением в бюджет; в-третьих, затраты на приобретение услуг налоговых консультантов и адвокатов. Затраты на обслуживание налоговой системы не менее значимы для характеристики её экономической эффективности, чем оказываемое ею искажающее воздействие на производство частных благ. При прочих равных условиях эти затраты тем ниже, чем яснее и единообразнее налоговые обязательства и легче проверка их выполнения. Организационная простота налога позволяет при прочих равных условиях собирать суммы, необходимые государству для выполнения его функций, при относительно низком уровне этих издержек.

Важной характеристикой налогообложения является экономическая гибкость. Гибкость налога – это его способность адекватно реагировать на динамику макроэкономических процессов, прежде всего на смену фаз делового цикла. Гибкость налога предполагает адекватную направленность его реакции на изменения и своевременность отклика. Прогрессивные налоги на прибыль, доходы, потребление и т. п., реагируя на деловой цикл, как правило, порождают сдвиги в желательных направлениях. В то же время регрессивным налогам соответствуют противоположные направления воздействия.

Обеспечить целесообразную гибкость налоговой системы особенно трудно, когда серьёзный спад в экономике сопровождается

значительной инфляцией. Быстрый рост номинальных доходов влечет за собой применение все более высоких налоговых ставок, если налогообложение является прогрессивным. В итоге даже в условиях кризиса реальное налоговое бремя не ослабевает, а растет.

Когда налоговая система характеризуется с точки зрения контролируемости, акцент делается на способности граждан на практике распознавать особенности тех или иных налогов и проецировать их на собственные интересы. Высокая мера контролируемости соответствует своего рода прозрачности налоговой системы. При прочих равных условиях она выше у прямых налогов по сравнению с косвенными, у маркированных по сравнению с немаркированными и у налогов, отличающихся организационной простотой, по сравнению с более сложными. Контролируемость налоговой системы относится, конечно, к числу ее желательных свойств, но не всегда находит понимание и поддержку тех, кто непосредственно отвечает за проектирование и функционирование этих систем.

Рассмотренные критерии оценки налоговых систем не предназначены для нахождения некоторого идеального состояния, они не всегда в полной мере согласуются между собой. Например, аккордный налог привлекателен с точки зрения экономической нейтральности и организационной простоты, но при этом не отличается гибкостью. Что же касается принципа равенства обязательств, то следует напомнить: речь идет о равенстве относительном. Если иметь в виду увязку регулярно взимаемых налогов со способностью их уплачивать, то аккордное налогообложение не подходит. Пропорциональный подоходный налог можно считать реализующим принцип относительного равенства. Он также до некоторой степени обладает гибкостью. Вместе с тем с точки зрения организационной простоты он значительно уступает аккордному налогу, так как предполагает контроль за размерами фактически получаемых доходов. Кроме того, такой налог не является экономически нейтральным.

За некоторой несогласованностью критериев нередко скрывается конфликт между требованиями экономической эффективности и справедливости. Нейтральность, организационная простота и гибкость связаны преимущественно с первым требованием, относительное равенство обязательств и контролируемость – в большей мере со вторым. Противоречия между этими требованиями не могут

быть полностью устранены и сказываются при решении многих конкретных проблем. Это относится, в частности, к вопросу о налоговых льготах. Чаще всего их правомерность обосновывается с позиций справедливости. Например, вычет из налогооблагаемых сумм средств, израсходованных на лечение, может быть оправдан тем, что болезнь фактически создает неравенство (потерю благосостояния) при данной величине дохода. Однако любые льготы предполагают относительное усложнение налоговой системы и, как правило, усиливают ее искажающее воздействие.

Принимая во внимание все рассмотренные критерии, удастся, с одной стороны, выбирать пусть не безукоризненные, но приемлемые компромиссные варианты налоговой системы, а с другой – различать не только достоинства, но и недостатки избранного варианта, по мере возможности уравнивая последние специально подобранными мерами социально-экономической политики.

На практике приходится довольствоваться такими решениями, которые всего лишь обеспечивают компромисс между несколькими не вполне согласующимися между собой критериями, отсутствует какой-либо единственный вариант налоговой системы, способный продемонстрировать свои преимущества перед любыми другими.

Разнообразие структур налогообложения в немалой степени обусловлено тем, что в разных странах придают не одинаковое значение отдельным критериям, точнее их относительной значимости.

Так, с точки зрения организационной простоты косвенные налоги в целом превосходят прямые, но уступают им с позиций контролируемости и соответствия принципу платежеспособности. Для государств со стабильно развивающейся экономикой, располагающих эффективно действующими налоговыми службами, организационная простота налога, позволяющая равномерно и достаточно полно собирать его на протяжении всего года при невысоких административных издержках, не так важна, как для государств, характеризующихся меньшим уровнем социально-экономического благополучия и испытывающих затруднения со сбором прямых налогов. Это во многом объясняет существенные различия в соотношениях прямого и косвенного налогообложения в отдельных странах.

Контрольные вопросы

1. Из каких источников поступают доходы государства?
2. Какова основная особенность налогов?
3. Что представляют собой прямые и косвенные налоги?
4. Насколько структура налоговых поступлений в России схожа со структурами, характерными для стран с развитой рыночной экономикой?
5. Каковы соотношения предельных и средних ставок при пропорциональном, прогрессивном и регрессивном налогообложении?
6. Что представляют собой маркированные и немаркированные налоги?
7. Какова связь между рациональным неведением избирателей и преобладанием немаркированных налогов?
8. Перечислите применяемые на практике критерии оценки налоговых систем.
9. В чем заключается смысл относительного равенства налоговых обязательств?
10. Чем принцип платежеспособности отличается от принципа получаемых выгод? В каких случаях применяется каждый из них?
11. Какому истолкованию справедливости в наибольшей степени отвечает принцип дифференциации налогов в соответствии с различиями в платежеспособности?
12. Что представляют собой равенство по горизонтали и равенство по вертикали?
13. Какое значение для налогообложения имеют неденежные формы доходов?
14. Что такое экономическая нейтральность налога?
15. Приведите примеры искажающего и неискажающего налога.
16. Что представляют собой корректирующие налоги?
17. Что такое организационная простота налогообложения?
18. Приведите примеры издержек, порождаемых сложностью налоговых систем.
19. В чем состоит критерий гибкости налогообложения?
20. Каков смысл критерия контролируемости налогов?
21. В силу каких причин критерии оценки налоговых систем не вполне согласуются между собой?

Глава 6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

6.1. Основные направления и формы общественных расходов

Расходы общественного сектора – это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Сумма доходов и расходов государства за определенный период представляет собой *государственный бюджет*.

Основные задачи, решаемые в рамках общественных расходов условно можно разделить на три направления.

Во-первых, финансирование производства и приобретения определенного набора благ.

Во-вторых, финансирование и организация различных программ социальной помощи тем членам общества, которые в нем нуждаются.

В-третьих, финансирование и обеспечение различных программ обязательного социального страхования в случае временной потери трудоспособности.

С учетом названных направлений определяется порядок осуществления государственных расходов.

Развитие современной цивилизации характеризуется постоянным ростом общественных расходов. Тенденцию такого роста, как характеристику будущего развития государственности независимо от социально-экономического устройства страны, предвидел в конце XIX века немецкий профессор А. Вагнер. Роль государства различается в зависимости от конкретно-исторических условий, в которых развивается страна. Общая закономерность такова: в течение XX века роль государства в экономике возрастала. Эта закономерность получила название закона «возрастающей государственной активности» или закона Вагнера. Немецкий экономист А. Вагнер установил, что промышленное развитие сопровождается ростом доли государственных расходов в ВВП. Действительно, с 1870 г. до сегодняшних дней государственные расходы, взятые в среднем по 17 развитым странам, выросли с 9 до 47 % ВВП.

Структура общественных расходов может различаться в зависимости от установленных приоритетов и направлений финансовой политики.

Общественные расходы представляют собой целенаправленное использование ресурсов общественного сектора для удовлетворения потребностей в общественных благах и реализации перераспределительных мероприятий, оправданных с позиций справедливости. Целевое начало и неразрывно связанные с ним идеи рациональности и эффективности призваны определять направления, формы, структуру и масштабы этих расходов. Проблема состоит в том, чтобы общественные средства использовались в соответствии с интересами и предпочтениями основной массы налогоплательщиков-избирателей, а также в том, чтобы достигать намеченных результатов при возможно более низком уровне затрат, избегая расточительности и сводя к минимуму влияние погони за рентой.

Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно, в общем и целом, разделить на три группы.

Во-первых, это оказание социальной помощи тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Во-вторых, это обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы и т. п.

Для этой категории расходов, в отличие от предыдущей, суть процесса не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумуляирование средств, в том числе иногда и личных, застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая. Ближайшим субститутом социальной помощи выступает частная благотворительность, а ближайшим субститутом общественного страхования является страхование частное и добровольное.

Наконец, это производство и приобретение материальных благ и услуг, за удовлетворение потребностей в которых ответственность берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (так, отдельный винтовочный патрон не является общественным благом, но создание запаса патронов представляет собой один

из компонентов оборонных усилий и требует общественных расходов).

Общественные расходы могут осуществляться в формах финансирования эксплуатационных расходов организаций общественного сектора, закупок товаров или услуг, субсидирования предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, а также денежных выплат и натуральных выдач лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования. Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, дополняют друг друга.

Например, программа помощи инвалидам может предусматривать различные по характеру ассигнования. Это, во-первых, средства, направляемые на содержание домов инвалидов, имеющих статус государственных учреждений и финансируемых исходя из нормативов затрат либо в порядке возмещения фактических расходов. Во-вторых, это ассигнования на закупку протезов, медикаментов, транспорта и, быть может, также услуг частных домов инвалидов и т. п. Когда речь идет о закупках, средства ассигнуются в увязке с рыночной ценой той продукции, которую предполагается приобрести. В-третьих, могут быть предусмотрены субсидии предприятиям, поощряющие, с одной стороны, использование труда инвалидов, а с другой – производство тех специфических товаров, в которых они нуждаются. В-четвертых, нужны средства на выплату пенсий и, возможно, организацию бесплатной выдачи тех же протезов. Подчас одним и тем же денежным суммам соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предоставление товаров или услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования производящего их государственного учреждения либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика. Как бы то ни было, расходам в форме бесплатной выдачи товара обязательно предшествуют расходы на его производство внутри общественного сектора или на приобретение этого товара.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются скорее в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств, их подразделений и т. д. Предпо-

читательность тех или иных форм расходов для исполнителя может не совпадать с их предпочтительностью с точки зрения потребителей. Исполнитель, наделяемый правом расходовать общественные средства, должен быть поставлен в рамки программы, в которой желательно как можно яснее определить ожидаемые результаты и критерии, по которым надлежит принимать решения. Как неоднократно отмечалось выше, в рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, с которыми он справляется успешнее частного. Так, общественные расходы (если оставить в стороне перераспределение) уместны лишь постольку, поскольку рыночные силы не обеспечивают оптимальных размеров финансирования производства отдельных благ. Это относится в первую очередь к общественным благам, поскольку существует проблема «безбилетника». Однако при отсутствии субсидий из общественного сектора вероятно недопроизводство и тех частных благ, с которыми связаны большие позитивные экстерналии: если часть выгод достается тому, кто не участвует в финансировании, рыночный спрос не в полной мере отражает предельную полезность товара или услуги.

Финансирование производства частных благ за счет общественного сектора можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное позитивными или негативными внешними эффектами. Выявление и оценка конкретных внешних эффектов, на которые предполагается реагировать с помощью общественных расходов, – необходимый исходный пункт обоснования соответствующих бюджетных программ.

Следовательно, общественные расходы на материальные блага и услуги должны быть адекватны потребностям в общественных благах и наиболее значительным позитивным экстерналиям, сопряженным при данной институциональной структуре экономики с производством и потреблением частных благ.

Общественные расходы способны приобретать различные формы. При каких условиях рационально их использование в виде финансирования эксплуатационных затрат организаций общественного сектора, иными словами, не на закупку либо субсидирование продукции, производимой в частном секторе, а на организацию произ-

водства под непосредственным контролем государства? Все зависит от характера изъянов рынка, в зонах которых вынужден в том или ином случае действовать общественный сектор. Применение исключительно финансовых рычагов воздействия на производство (государственных закупок, субсидий и налогов) в целом предпочтительно, однако предполагает достаточную гибкость, оперативность и адекватность реагирования рыночных сил на предлагаемые экономические стимулы.

Непосредственная организация производства в общественном секторе может быть оправдана, прежде всего, когда речь идет об общественных благах, а также в ситуациях естественной монополии и информационной асимметрии. В этих случаях ни субсидии, ни налоги сами по себе не позволяют обеспечить контроль потребителей над рынком, так что от имени потребителей приходится выступать государству.

В качестве представителя потребителей государство способно действовать либо как покупатель-монопсонист (монопсония – это монополия одного покупателя), либо как инстанция, детально регулирующая и контролирующая условия производства и продажи, либо как непосредственный производитель. Ни один из этих способов не способен создать ситуацию, сопоставимую с совершенной конкуренцией. Ни один из них нельзя признать идеальным, гарантирующим реализацию всех теоретически возможных улучшений по Парето. Выбор между способами – вопрос практической целесообразности, причем критерием является, как правило, минимизация издержек, которые несут как потребители, так и общественный сектор.

Ясно, например, что присущая рынку медицинских услуг информационная асимметрия предполагает вмешательство государства, причем это вмешательство в свою очередь порождает определенные проблемы. Однако лишь детальный анализ, проводимый с учетом особенностей данного конкретного общества, способен выявить преимущества и недостатки, с одной стороны, многоаспектного регулирования условий, на которых медицинские услуги предоставляются частными поставщиками, а с другой – организации медицинского обслуживания в рамках общественного сектора.

Наряду с информационной асимметрией и естественной монополией, аргументами в пользу организации производства в обще-

ственном секторе могут служить критическая степень зависимости всей экономики от некоторых ее подразделений, находящихся в зонах изъянов рынка, а также недостаточная развитость рынка капитала.

Например, правительства, избегая риска, предпочитают, как правило, не только заказывать и регулировать, но и непосредственно организовывать печатание денег, а нередко также – производство электроэнергии, формирование и обслуживание некоторых элементов инфраструктуры и т. д. Оправдывая прямой административный контроль над некоторыми производствами, представители государства обычно ссылаются на то, что избиратели склонны фактически возлагать на правительство политическую ответственность за бесперебойное функционирование таких производств. Ответственность предполагает полномочия по управлению, коль скоро рыночные силы действуют не вполне эффективно. Этот аргумент может быть весом, если действительно имеются серьезные угрозы стабильности производства, а культура выполнения контрактных обязательств невысока.

Если изъяны рынка побуждают государство выступать в роли организатора производства, но продукция непосредственно не обладает свойствами общественного блага, то ее имеет смысл реализовывать потребителям за плату. Способна ли плата, которую возможно собрать, полностью покрывать издержки и приносить прибыль, зависит, вообще говоря, от наличия внешних эффектов и их размеров.

Итак, общественный сектор способен участвовать как в финансировании, так и в производстве благ, причем в некоторых случаях его участие касается, прежде всего, финансирования, в других – в первую очередь производства, а зачастую он выполняет обе функции. Участие в финансировании определяется главным образом позитивными экстерналиями, связанными с создаваемым продуктом (материальным благом или услугой), а участие в производстве – с соотношением изъянов рынка и изъянов государства, связанных с альтернативными вариантами организации деятельности по формированию продукта.

6.2. Статьи расходной части бюджета

Современная финансовая политика учитывает особенности формирования основных статей расходной части бюджета. К числу таковых в первую очередь надо отнести расходы на оборону и государственные закупки товаров и услуг, занимающие большой удельный вес в общих государственных расходах. Значительными статьями являются социальные трансфертные платежи (пенсии, пособия, стипендии). Еще одним направлением общественных расходов является финансирование человеческого капитала (расходы на образование, науку, культуру, здравоохранение).

Можно выделить расходы на государственные инвестиции.

Расходы на оборону являются необходимыми, но носят непроизводительный характер, поэтому их неоправданное увеличение является нежелательным для экономики.

Предусмотренные бюджетом группы расходов на оборону включают в основном прямые военные расходы, проходящие через Министерство обороны. В их состав входят расходы на содержание армии и флота, расходы на закупку вооружений и военной техники, расходы на капитальное строительство, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, расходы на выплату пенсий и пособий военнослужащим и прочие затраты. Часть средств может направляться на покрытие доли в общих военных расходах военных блоков или союзов. В состав военных входят также расходы Министерства по атомной энергии, на реализацию международных договоров по ликвидации, сокращению, ограничению вооружения и другие.

Все эти расходы отражаются в специальной смете Министерства обороны, которая затем включается в состав федерального бюджета. При этом в первую очередь определяется общий объем расходов в целом по Министерству обороны, а затем уже составляются сметы военных округов и воинских частей. Это вызвано тем, что большая часть военных расходов финансируется Министерством централизованно. Часть прямых военных расходов финансируется по другим подразделениям расходов бюджета («Расходы на содержание правоохранительных органов, судов и органов прокуратуры», на содержание органов государственного управления).

Косвенные военные расходы в республиканском бюджете включают в основном выплаты пенсий ветеранам Вооруженных Сил и их семьям. Эти затраты финансируются по разделам «Расходы на оборону» и «Социальное обеспечение».

Самостоятельной группой расходов бюджета является финансирование науки и технологического развития. Из бюджета средства направляются на работы по важнейшим перспективным теоретическим исследованиям и по общегосударственным целевым научно-техническим программам. Средства на эти цели выделяются непосредственно Российской академии наук, отраслевым академиям, высшим учебным заведениям, архивам и другим организациям, занимающимся осуществлением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Финансирование научных учреждений осуществляется в сметном порядке с составлением смет расходов по каждой конкретной теме. Приоритетными направлениями финансирования научно-технических и инновационных программ являются:

- ✓ организация высокоэффективных процессов по производству продовольствия и для переработки продукции отраслей АПК;
- ✓ борьба с наиболее распространенными болезнями;
- ✓ создание экологически чистых, ресурсосберегающих технологий в энергетике, строительстве, сельском хозяйстве и промышленности.

При этом предусмотрен программно-целевой подход к планированию и финансированию науки, бюджетные средства направляются непосредственно исполнителям проектов на конкурсной основе.

Потребители оценивают эффективность деятельности государства по расходам на такие направления развития общества, как государственная система социальной защиты, социальное страхование и социальная помощь.

Под государственной социальной защитой понимается система отношений «индивид – государство» и «семья – государство», складывающихся по поводу обеспечения государством гарантированного минимального уровня жизни для нормального воспроизводства рабочей силы и содержания иждивенцев, сохранения прежнего уровня жизни утратившим трудоспособность вследствие рисков (производственной травмы, безработицы, болезни, наступлении

старости, смерти кормильца, при мажорных обстоятельствах: наводнение, землетрясение, террористический акт и др.), обеспечения минимальных жизненных стандартов изначально нетрудоспособным членам общества (детям, инвалидам).

Под социальной защитой в широком смысле понимается система общественных отношений по обеспечению социально-экономических прав и гарантий человеку независимо от его места жительства, национальности, пола, возраста и других обстоятельств. Это важнейшая функция государства во взаимоотношениях с населением как в условиях нормального развития экономики, так и в кризисный период.

Объектами социальной защиты являются, прежде всего, те слои населения, которые оказались в трудной жизненной ситуации, особенно социально слабые группы, не способные поддерживать свое материальное положение собственными силами (дети, инвалиды, пожилые, безработные и др.). Социально ориентированное государство призвано задействовать механизм смягчения рисков и неблагоприятных последствий.

Субъекты социальной защиты – самостоятельные и фактически действующие социальные группы, и представляющие их органы, организации, институты, структуры. Первичные субъекты – сами социальные группы, вторичные – представляющие их интересы организации т. п.

Выбор модели социальной защиты зависит, прежде всего, от целевой установки государственной политики в целом (или общество организует экономику так, что основных доходов достаточно для самообеспечения и социальная помощь требуется только в кризисных ситуациях для определенных групп людей; или экономическая политика строится с учетом низкого уровня доходов основной части населения).

Для осуществления социальной защиты важны объемы реализуемых на это ресурсов. Они складываются, во-первых, из общих налогов, уплачиваемых в государственный бюджет; во-вторых, из единого социального налога, направленного в сферу обязательного государственного социального страхования; в-третьих, из частных средств, то есть расходов предпринимателей на социальные нужды своих работников и благотворительные цели.

Можно выделить основные приоритеты и направления социальной защиты.

Во-первых, индексация доходов населения. Под индексацией понимаются меры по повышению реального потребительского содержания основных доходов населения (зарплат, пенсий, пособий, стипендий) в связи с ростом цен. Индексация должна проводиться путем прямых пересчетов и компенсаций либо путем изменения минимальных размеров заработной платы и минимальных размеров пенсий.

Во-вторых, обеспечение минимальных социальных гарантий по доходам. Среди них главный – прожиточный минимум. *Прожиточный минимум* – показатель, который отражает набор потребительских благ и услуг, необходимых для физиологического воспроизводства человека и поддержания жизни.

В-третьих, регулирование минимальных стандартов и нормативов. К ним, прежде всего, относятся минимальные нормативные расходы бюджета на образование, здравоохранение, жилье, социальное обслуживание. Социальная норма – законодательно утверждаемый показатель максимально допустимого расхода ресурсов на производство и потребление единицы благ, удовлетворяющих общественные или личные потребности социального характера. Социальный стандарт – устанавливаемая мера потребления гражданами соответствующих благ и услуг не ниже минимально допустимых размеров. Нормируются продукты питания, предметы потребления, лекарства, социальные услуги.

В-четвертых, предоставление льгот (скидок, субсидий). *Льгота* – особое по сравнению с общим, действующим порядком преимущество, распространяемое на отдельные группы населения (льготный проезд, скидка по подоходному доходу на детей). Основная проблема – финансовая необеспеченность. Поэтому льготы чаще всего переводятся в форму адресных социальных пособий с сохранением их только для бедного населения (например, жилищные субсидии).

В-пятых, обязательное социальное страхование. Этот способ защиты характерен для экономики благополучных стран (например, скандинавских). Обязательное социальное страхование распространяется на работающих. Основная задача – поддержание уровня жизни в случае утраты трудоспособности и заработка.

В-шестых, социальное обеспечение. Этот способ социальной защиты направлен на содержание нетрудоспособных членов общества. Осуществляется в соответствии с законом из двух источников: бюджетов и фондов социального страхования. В систему социального обеспечения входит и социальное обслуживание (дома престарелых, центры пребывания – из бюджета). Пенсионное социальное обслуживание и медицинская помощь осуществляются за счет средств государственных внебюджетных социальных фондов, сформированных из средств единого социального налога.

В-седьмых, социальная помощь. В отличие от социального обеспечения не является постоянной и не распространяется на всех нуждающихся. Социальная помощь носит временный, заявительный, конкретный характер. Критерий права на получение социальной помощи – доход ниже прожиточного минимума.

Государственное социальное страхование – государственная система материального обеспечения граждан Российской Федерации в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также семей, в которых есть дети, реализуемая через социальную политику государства

Система государственного социального страхования находится в ведении органов законодательной и исполнительной власти, формирующих государственный бюджет и его расходную часть. Пособия и льготы, поступающие населению через эту систему, устанавливаются законодательными и нормативными актами. Они распределяются по принципу солидарности, который означает, что выплаты не зависят от уплачиваемых гражданином налогов и страховых взносов и определяются только степенью нуждаемости.

Социальное страхование занимает одно из ключевых мест в жизни государства и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей и неработающих слоев населения. В условиях действия рыночных принципов экономики проблема совершенствования этой системы становится более острой и актуальной.

Социальное страхование играет очень важную роль в защите граждан от различных социальных рисков. Под социальными рисками понимается возникновение таких событий, которые могут привести к материальной необеспеченности гражданина в связи с

утратой дохода, являющегося основным источником его существования. Также это могут быть дополнительные затраты на внутрисемейное содержание, связанные с затратами на детей или с возникновением нетрудоспособных членов семьи, либо событие, которое повлечет за собой потребность в социальных или медицинских услугах.

Изменение традиционной системы социального страхования в России вызвано необходимостью адаптации общества к происходящим реформам экономики. Рыночные отношения характеризуются коренными переменами во всех сферах жизни государства и его граждан. В нашей стране множество раз предпринимались попытки реформировать социальное страхование. Однако изменения, которые были внесены, не принесли положительных результатов. Так, снижение ставки единого социального налога повлияло на снижение отчислений во внебюджетные фонды, была ликвидирована возможность санаторно-курортного лечения работающих, была введена оплата больничного листа за счет обязательного социального страхования только начиная с 3-го дня.

Единый социальный налог просуществовал 9 лет. Он заменил собой страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды. Целью введения этого налога было упрощение процедур исчисления и уплаты обязательных социальных платежей за счет сокращения оформляемых документов и уменьшения числа контролирующих органов. Однако на практике система налогового администрирования внебюджетных взносов себя не оправдала. Поэтому от нее решили отказаться, вновь вернув отдельный порядок, действовавший ранее.

Таким образом, у граждан и работодателей снизилась мотивация в собственной защите в виде социального страхования из-за того, что платежи стали отчасти обязательными и, как очевидно, являются инструментом перераспределительной политики государства. Произошла деформация распределительных отношений в государстве, а именно появилась возможность получения страховых услуг и без участия в формировании финансовой базы страхования. В этом случае нарушается основополагающий принцип страхования «взнос – выплата», и, как итог, система страхования не получает достаточных средств для выплат и социального обеспечения. Как следствие, нарушается принцип личной ответственности каждого

члена общества за формирование условий собственной жизни. Это неотъемлемый принцип, на базе которого функционирует рыночная экономика.

Решая эти проблемы, исполнительные и законодательные органы власти страны в последние 12–15 лет разработали законодательную базу социального страхования, регламентирующую деятельность основных субъектов правоотношений в данной сфере, создали государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС).

Сформированные финансовые инструменты и механизмы социального страхования, пусть и весьма несовершенные, позволили в условиях масштабных изменений экономической и социальной сфер страны, предотвратить крайние формы нищеты и бедности населения, обеспечив приемлемое в этих условиях социальное обеспечение пенсионеров, привлечь значительные финансовые ресурсы для медицинской помощи. При этом не вызывает сомнений и тот факт, что формирование эффективной системы социального страхования еще далеко не завершено.

В соответствии с классификацией основных причин потери заработка социальное страхование делится на несколько видов: от несчастных случаев, по болезни, старости, инвалидности, в связи с материнством, потерей кормильца и, наконец, безработицей. Помимо характера риска при классификации видов социального страхования учитывается и способ его организации: на добровольных началах или в обязательном порядке. Также страхование может быть местным, то есть распространяющимся лишь на определенную территорию, и общегосударственным.

Исторически определились три формы организации систем социального страхования:

- коллективное (страхование, организуемое профсоюзами);
- государственное;
- смешанное (основанное на взаимодействии государства и профсоюзов).

Коллективное страхование представляет собой самую раннюю форму социальной защиты. Оно появилось в Европе во второй половине XIX века вместе с профсоюзами, отстаивающими права

наемных работников перед работодателями и государством. Характерным примером в этом отношении является Англия, где социальное обеспечение осуществлялось как коллективная самопомощь и самострахование путем создания касс взаимопомощи, больничных касс, касс по безработице.

Государственное социальное страхование, введенное в Германии в 1883 г. в рамках социальных реформ, проводимых Бисмарком, стало первым в истории законодательным решением вопроса социальной защиты населения. Были изданы законы о страховании на случай болезни, затем о страховании по инвалидности и старости. Эти виды страхования должны были осуществлять больничные кассы, кассы предприятий и свободные кассы взаимопомощи. Страховые взносы устанавливались законом и уплачивались работодателями и работниками пропорционально: одна треть и две трети суммы взносов соответственно.

Смешанная форма социального страхования впервые возникла в Швейцарии. При муниципалитете города Берна в 1893 г. была учреждена касса по страхованию на случай безработицы, управление которой осуществляла комиссия, состоящая из работодателей, представителей профсоюзов и муниципалитета. Членство в кассе было добровольным. В кассу по страхованию мог вступить гражданин страны, после девяти месяцев уплаты страховых взносов он получал право на пособие по безработице сроком на 70 дней в течение года.

В России социальное страхование зародилось в начале XX в., одновременно с развитием системы фабричной медицины. На предприятиях создавались больничные кассы, членство в которых было добровольным. Их правления состояли из представителей рабочих и работодателей. Основной задачей таких касс являлась компенсация работникам ущерба от несчастных случаев на производстве. В 1912 г. законом Государственной Думы было введено обязательное больничное страхование работающих граждан, которые должны были осуществлять больничные кассы.

В 1916 г. в России было 2043 больничные кассы, насчитывающие 1962 тысячи членов. Наряду с социальным страхованием складывалась еще одна система социальной защиты населения – государственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет налоговых поступлений в бюджет. При этом государство самостоятель-

но, решениями своих властных органов определяло, кому, в каких размерах и при каких условиях следует оказывать социальную помощь.

Коллективное социальное страхование имеет те же цели и задачи, что и государственное, но его объект значительно уже: он ограничивается трудовым коллективом, профсоюзом, отраслью или регионом. Страховые фонды коллективного социального страхования образуются за счет работников и работодателей. Однако в отличие от государственных, они являются независимыми самоуправляемыми организациями, форма которых устанавливается государственным социальным законодательством. Коллективным социальным страхованием могут заниматься любые страховые организации, получившие от государства в установленном порядке разрешение на этот вид деятельности. Ими могут быть страховые компании, общества взаимного страхования, страховые кассы. Управление в системах коллективного страхования осуществляется либо страховой компанией, либо выбираемыми страхователями органами самоуправления, либо доверенными лицами на основе договора.

Обычно в коллективном социальном страховании устанавливаются тарифы взносов, а также минимальные и максимальные пределы социальных выплат. Кроме того, могут устанавливаться границы доходов, в пределах которых страхователи обязаны уплачивать страховые взносы. За этими пределами они могут страховаться на добровольных началах или не страховаться вовсе.

Государственное социальное страхование имеет своим объектом все население в целом или отдельные социальные группы, выделенные по критериям наличия социальных рисков. Условия государственного социального страхования устанавливаются законодательными и нормативными актами и носят обязательный характер.

Управление фондами государственного социального страхования осуществляется специальными государственными финансово-кредитными учреждениями, создаваемыми при органах законодательной или исполнительной власти.

Наряду с социальным страхованием существует и другая форма социальной защиты – социальная помощь. В ее основе иные принципы организации. Практика страхования строится на прочной статистической базе, учете и анализе закономерностей того или иного вида риска, имеет своими важнейшими задачами его профи-

лактику и снижение и распространяется прежде всего на экономически активное, занятое население (так как финансируется главным образом за счет его доходов). Программы же социальной помощи носят компенсационный характер, нацелены на поддержку наиболее уязвимых слоев населения и финансируются преимущественно из бюджетных средств. Кроме того, существенной особенностью страхования является самопомощь его участников, самоуправление страховой организации. Социальная помощь, напротив, несет на себе отпечаток попечительства со всеми вытекающими отсюда особенностями прямого государственного управления.

Масштабы и характер социальной помощи определяются в основном укоренившимися в обществе представлениями о справедливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках перераспределительных программ. К этим программам примыкают также программы обязательного государственного социального страхования граждан. Вместе с тем, как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности важна разница между ситуацией, когда нуждающийся получает помощь за счет других лиц, и ситуацией, когда человек, столкнувшись с определенными трудностями, пользуется выплатами из общественного фонда, накопленного при его непосредственном участии.

Основное отличие между социальным страхованием и социальной помощью, таким образом, заключается в разной роли государства в организации деятельности этих институтов.

Неотъемлемой частью общественного развития, а значит расходной частью бюджета, является природоохранная деятельность. При этом чем выше уровень социально-экономического развития общества, тем определеннее стратегия общества в сфере природопользования, более четко выражены экологические потребности в отношении качества окружающей среды, осознана необходимость платить за экологическое благополучие. *Природоохранные затраты* – общественно необходимые расходы на поддержание качества среды жизни, осуществление любых видов и форм хозяйственной деятельности и на общее поддержание природно-ресурсного потенциала, включая сохранение экологического равновесия на всех уровнях (от глобального до локального).

Согласно классификатору видов природоохранной деятельности, к государственным расходам на экологию относятся:

1. Текущие затраты предприятий, организаций и учреждений, в том числе государственных, на охрану окружающей среды.

2. Затраты на капитальный ремонт основных фондов природоохранного назначения.

3. Капитальные вложения на охрану окружающей среды (прямые и сопряженные).

4. Содержание заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, затраты на охрану ресурсов животного мира, охрану лесных ресурсов (частично), озеленение городов и промышленных центров.

5. Затраты на научные исследования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

6. Операционные расходы бюджета на цели экологии: расходы на содержание и деятельность государственных органов в области охраны окружающей среды, в том числе – оплата труда управленческих и контрольных органов по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

7. Затраты на экологическое образование и просвещение (подготовку соответствующих специалистов).

В современных условиях разработка эффективной концепции экономического механизма природопользования возможна при выполнении следующих *принципов*.

Во-первых, эффективная концепция рационализации природопользования и охраны окружающей среды и соответствующий экономический механизм природопользования в секторах/комплексах могут быть разработаны и реализованы только после разработки концепции развития самих секторов/комплексов и всей экономики.

Во-вторых, экономический механизм природопользования должен быть органической частью «глобального» экономического механизма, он не может быть локальным и охватывать только природоэксплуатирующие комплексы и отрасли. Данный механизм должен быть согласован с другими экономическими механизмами, действующими на последующих (после «природных») этапах природно-продуктовой вертикали, соединяющей первичные природные ресурсы с конечной продукцией. Тем самым экономический механизм природопользования (в узком смысле) должен стать частью общего механизма, регулирующего функционирование отдельных

производств в природно-продуктовой вертикали, и быть ориентированным на конечные результаты.

В-третьих, экономический механизм природопользования должен формироваться на межсекторальной, межотраслевой и межрегиональной основе.

Для разработки экономического механизма природопользования в секторах/комплексах принципиальной является постановка вопроса о целях развития этих секторов и всей экономики. В зависимости от ответа на этот вопрос и необходимо разрабатывать концепцию экономического механизма природопользования. Нельзя формировать данный механизм сам по себе, не учитывая происходящие экономические процессы.

В самом общем виде можно выделить три типа экономических механизмов природопользования:

1. *Компенсующий* (мягкий, «догоняющий») механизм – либеральный в экологическом отношении. Он ставит самые общие ограничительные экологические рамки для экономического развития отраслей и секторов, практически не тормозя его. Данный тип экономического механизма направлен в основном на ликвидацию негативных экологических последствий, а не на причины возникновения экологических деформаций, слабо влияя на темпы и масштабы развития. Именно такой тип механизма природопользования свойствен техногенному типу развития экономики. Подобный механизм сейчас формируется в России.

2. *Стимулирующий* развитие эколого-сбалансированных и природоохранных производств и видов деятельности. Основу функционирования такого механизма природопользования составляют рыночные инструменты. Он способствует увеличению производства на базе новых технологий, позволяет улучшить использование и охрану природных ресурсов. Примером такого механизма может стать создание благоприятной экономической среды для развития биологического (органического) сельского хозяйства.

3. *Жесткий*, «подавляющий». Этот механизм использует административные и рыночные инструменты и посредством жесткой налоговой, кредитной, штрафной политики практически подавляет, пресингует развитие определенных отраслей и комплексов в области расширения их природного базиса, в целом способствуя экономии использования природных ресурсов.

В реальной действительности эти типы механизмов природопользования не существуют в чистом виде. Неизбежно их сочетание. Многое зависит от конкретных технологий, производств, видов деятельности. Например, в ближайшем будущем с позиций экологизации экономического развития целесообразно сочетание стимулирующего и жесткого механизмов.

Для аграрного сектора это будет стимулирование развития биологического сельского хозяйства в сочетании с экономическими инструментами, свойственными жесткому механизму природопользования и направленными на «подавление» техногенного типа сельского хозяйства (минимизация использования пестицидов, тяжелой техники, сокращение обрабатываемых площадей и пр.).

В условиях необходимости обеспечения экологически приемлемого развития экономики ресурсосбережение должно формироваться как интегрированный процесс природосберегающего ресурсопользования, при котором отходы рассматриваются не только как загрязнители природной среды, но и как ценные для экономической системы природно-техногенные ресурсы, экономическая эффективность и экологическая безопасность переработки которых может быть выше, чем первичного сырья.

В настоящее время уровень экологизации экономики недостаточен для снижения общего потока эмиссии загрязнения, роста экологической чистоты, общего снижения антропогенной нагрузки на экосистему. Совместные усилия бизнеса и власти, направленные на охрану окружающей среды и формирование спроса на экологически ориентированные научно-технологические разработки и технологические инновации, приведут к экологически приемлемому экономическому развитию, оздоровлению экосреды.

Для решения проблемы выбора модели эколого-экономического развития, адекватной требованиям инновационной направленности и эколого-ресурсным ограничениям, необходимо обеспечить кардинальное изменение организационной работы на всех уровнях государства и экономики. Это требует четкой организации обеспечения выполнения разрабатываемых стратегических программ и принимаемых решений на всех уровнях власти и бизнеса.

6.3. Социальное страхование и социальная политика

Организация социального страхования в России

Начало становлению нового российского социального страхования было положено в конце 1990 г. созданием двух государственных внебюджетных фондов: 22 декабря был организован Пенсионный фонд РФ (ПФР), а 25 декабря – Фонд социального страхования РФ (ФСС). Создание Пенсионного фонда являлось логичным следствием реализации нового Закона «О государственных пенсиях в РСФСР», решение об учреждении ФСС диктовалось необходимостью реорганизации существовавшего ранее советского социального страхования в условиях распада Всесоюзной организации профсоюзов.

Переход к рыночной экономике, бюджетный кризис, рост неплатёжеспособности хозяйствующих субъектов и населения естественным образом привели в начале 1990-х годов к критическому состоянию и в других областях социальной защиты: охране здоровья и занятости населения.

Финансовый кризис государственного здравоохранения и легализация безработицы потребовали принятия в 1991 г. законов «О медицинском страховании граждан в РСФСР» и «О занятости населения в РСФСР». Реализация этих законов в части обеспечения дополнительных финансовых ресурсов предполагала создание новых внебюджетных фондов. Поэтому в 1992 г. были введены страхование по безработице и обязательное медицинское страхование, которые осуществлялись Государственным фондом занятости населения РФ (ГФЗ), федеральными и территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Таким образом, в начале 1990-х годов Россия вернулась на путь всеобъемлющего социального страхования. Созданием новой страховой системы социальной защиты государство пыталось на практике поставить размеры социальной помощи в строгую зависимость от результатов функционирования экономики, а индивидуальные социальные выплаты – в зависимость от трудового вклада каждого работника. Данный подход полностью соответствует международной практике и имеет несомненное положительное значение с точки зрения реализации принципов социальной справедливости. Благодаря организации страховой системы удалось избежать наме-

тившейся в конце 1980-х годов тенденции резкого снижения доли расходов на социальную защиту в структуре ВВП: если в 1989 г. она составляла 10,8 %, то в 1992 г. – 10,9 (8,4 – за счет внебюджетных фондов), в 1994 г. – 12,7 % (8,6 – за счет внебюджетных фондов). К 1995 г. объем фондов социального страхования превысил объем всех социальных расходов государственного бюджета.

Социальное страхование является основным элементом системы социальной защиты РФ. В настоящее время, средства социального страхования составляют 69,3 % в общем объеме расходов на социальную защиту. В течение всего периода своего существования система, социального страхования удерживает устойчивые позиции в экономике страны. Объем ее финансовых ресурсов не опускался ниже 8 % ВВП, а в наиболее благоприятном 1997 г. даже достиг 9,7 % ВВП. В объеме денежных доходов населения удельный вес страховых социальных выплат составляет 10–12 %, а социальных трансфертов и бюджета – немногим более 3 %.

Система социального страхования РФ является государственной, т. е. страховые фонды находятся в собственности государства. Фонды социального страхования не ассоциированы с государственным бюджетом, называются внебюджетными фондами социального назначения и находятся в управлении и распоряжении специализированных финансово-кредитных учреждений, подотчётных законодательному органу – Федеральному Собранию и Правительству РФ. Бюджеты фондов на очередной финансовый год утверждаются федеральными законами. Социальное страхование в РФ носит для населения всеобщий характер, за исключением страхования временной нетрудоспособности, которое действует только для наёмных работников.

Сущность социальной политики и ее основные направления

Понятие социальной политики относится к числу таких категорий, которые широко используются в практике государственного строительства, употребляются в официальных документах. С другой стороны, социальная политика служит предметом достаточно широких научных дискуссий, причём объем понятия и его содержание у различных исследователей значительно отличаются. Это обусловлено тем, что социальная политика является наиболее значимой

сферой интересов современного общества и важнейшей частью деятельности современного государства. Социальная политика теснейшим образом связана с типом и уровнем развития общества, с господствующей ментальностью населения, с теми целями и задачами, которые ставит общество перед собой в своём социальном развитии.

Прежде, чем охарактеризовать социальную политику, необходимо вообще сказать о том, что такое политика. Политика – это:

- отношения между социальными группами, классами, государствами по поводу завоевания, сохранения и упрочнения власти;
- система деятельности в различных областях общественной жизни: в сфере экономики, социальной сфере, духовной жизни, военной сфере и др.;
- практическая деятельность по реализации политического курса, по достижению политических целей;
- участие во властных отношениях граждан, политических деятелей, общественных организаций
- искусство работы с людьми, умение учитывать и выражать их интересы, возможности, психологические, профессиональные, и иные качества.

Центральным субъектом политики является государство. Неотъемлемый атрибут государства – власть, обеспечивающая ему возможность и способность оказывать определяющее воздействие и влияние на жизнедеятельность людей, на их поведение в обществе посредством авторитета, права, насилия.

Любая общественная проблема приобретает или может приобрести политический характер, если ее решение затрагивает интересы больших социальных групп, классов и связано с использованием государственной власти. Важнейшим сущностным признаком политики является то, что она предстаёт как форма интеграции, обобщения интересов и воли социальных групп и общества в целом.

Социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощённая в его социальных программах и практике, и регулирующая отношения в обществе в интересах и посредством интересов основных социальных групп населения.

Любые социальные программы, как известно, являются лишь декларацией, если не подкреплены материально, не обеспечены экономически. В этом смысле социальная политика вторична отно-

сительно экономики как по содержанию, так и по задачам, предпочтениям. Но это не означает второстепенности ее значимости и влияния на ход развития материальной и духовной культуры, ход общественного развития.

В социальной сфере проявляются и оцениваются результаты экономической, хозяйственной деятельности общества, проверяются ее эффективность и способность удовлетворять интересы и потребности людей. В социальной сфере находит отражение и проявление степень гуманности политики государства, и чем она сильнее, тем наглядней гуманистическая сущность, гуманистический смысл направленности общественного развития.

Наконец, без действенной социальной политики невозможна активизация инновационного творческого начала в деятельности человека как главного и центрального элемента производительных сил общественного развития, хозяйственных успехов.

Социальная политика основана на системе принципов, выражающих характер требований к ее содержанию, формам и методам разработки и реализации:

- 1) гуманизм, социальная справедливость;
- 2) системность, непрерывность, преемственность;
- 3) сбалансированность целей и возможностей реализации социальной политики (как по времени, так и по необходимым ресурсам);
- 4) открытость (свободное выражение суждений всех групп и слоев общества по вопросам социальной политики – наличие «обратной связи» органов управления с массами);
- 5) демократизм выработки и реализации социальной политики (открытое обсуждение проектов крупных социально-политических решений, всестороннее выявление общественного мнения по основным вопросам социальных преобразований);
- 6) действенный контроль общества над реализацией социальной политики;
- 7) адресность мер по социальной защите населения, усиление социальной помощи социально уязвимым и малообеспеченным группам населения.

Содержание социальной политики, ее цели и задачи раскрываются в системе функций – относительно самостоятельных, но

тесно связанных видов политической деятельности. Важнейшими из них являются:

1) выражение, защита, согласование интересов социальных групп и слоёв общества, отдельных его членов;

2) оптимальное разрешение общественных противоречий в социальной сфере, осуществление «диалога» между гражданами и государством;

3) интеграция различных слоёв населения, гармонизация их интересов, поддержание целостной общественной системы, стабильности и порядка;

4) прогностическая;

5) социальная защита населения;

6) управление социальными процессами и др.

С помощью функций обеспечивается главная задача социальной политики – гармонизация общественных отношений, осуществляется управление социальным развитием общества. Что касается направлений социальной политики, то здесь, как правило, принято выделять два относительно самостоятельных блока:

А) социальная политика в широком смысле, которая охватывает решения и мероприятия, затрагивающие все сферы жизни членов общества, включая обеспечение последних товарами, жильём и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, расширение и укрепление материальной базы, охрану и укрепление здоровья населения, его образование и культуру, создание системы гарантированных социальных условий для жизнедеятельности граждан;

Б) собственно социальная политика (ее элементами являются политика в области социальной защиты и ее конкретные виды: семейная политика, молодёжная политика, политика по социальной защите пожилых людей и инвалидов).

Итак, по сути говоря, смыслом социальной политики государства является поддержание отношений, как между социальными группами, так и внутри них, обеспечение условий для повышения благосостояния, уровня жизни членов общества, создание социальных гарантий в формировании экономических стимулов для участия в общественном производстве. При этом надо отметить, что социальная политика государства, выступающая как составная часть мероприятий, проводимых государством в целях регулирова-

ния условий общественного производства в целом, тесно увязана с общеэкономической ситуацией в стране.

Однако социальная политика не может рассматриваться как исключительно экономическая проблема. Экономическая же наука в качестве предмета своего исследования в сфере социальной политики сосредотачивается на экономических механизмах её реализации. В условиях рыночной экономики к таковым относятся, прежде всего, механизмы формирования доходов и поддержание занятости населения.

Таким образом, говоря о социальной политике государства, мы подразумеваем, прежде всего, действия правительства, направленные на распределение и перераспределение доходов различных членов и групп общества. Так можно определить социальную политику в узком смысле слова. В широком смысле, социальная политика – это одно из направлений макроэкономического регулирования, призванное обеспечить социальную стабильность общества и создать, насколько это возможно, одинаковые «стартовые условия» для всех граждан страны.

6.4. Оценка эффективности общественных расходов

Развитие современной цивилизации характеризуется постоянным ростом общественных расходов. Существуют объективные причины преимущественного роста общественных расходов по сравнению с частными.

Во-первых, с ростом общественного благосостояния и увеличением семейных доходов увеличивается объем расходов на общественные нужды. Это связано с тем, что эластичность спроса от дохода на общественные блага выше, чем на частные. Впервые различия в динамике и степени удовлетворения первичных, элементарных и социально-культурных потребностей в зависимости от уровня семейного дохода были открыты в конце XIX века немецким статистиком Э. Энгелем. В середине XX века в разработанной американским профессором А. Маслоу теории иерархии потребностей идеи различий в динамике формирования потребностей разного уровня получили развитие. А. Маслоу было установлено, что потребности, относящиеся к высшему уровню иерархии, то есть потребности в самореализации личности, удовлетворяются с помощью

расширения сферы социальных услуг, а это стимулирует дальнейший рост общественных расходов.

Немецкий экономист Н. Тимм, оценивая закономерность опережающего роста общественных расходов по сравнению с частными, увязывает ее с большей инерционностью формирования потребности в общественных благах, чем в частных. Он выделяет несколько временных лагов отставания формирования общественных потребностей от частных. Так, был выявлен естественный лаг в отставании спроса на общественные блага по сравнению с частными, который обусловлен разновременностью удовлетворения потребностей различного уровня иерархии, в первую очередь речь идет об удовлетворении материальных потребностей в пище, одежде, жилище, а затем в социально-культурных благах. Также существует лаг системного характера, который обусловлен стремлением рыночной системы в первую очередь к максимизации прибыли и к накоплению, а уже во вторую очередь через механизм капиталистического накопления и платежеспособного спроса – к удовлетворению потребности населения как в частных, так и в общественных благах.

Во-вторых, преимущественный рост общественных расходов по сравнению с частными объясняется как количественными, так и качественными изменениями народонаселения. Изменения в плотности населения и сдвиги в территориальном расселении людей, переход от экстенсивного типа демографического воспроизводства к качественному интенсивному с ориентацией на воспроизводство интеллектуального потенциала и развитие человеческой личности – все это влияет на рост объема и улучшает структуру общественных расходов.

В-третьих, рост общественных расходов обусловлен объективными требованиями взаимного дополнения и координации различных видов деятельности. Так, современное общество не может обойтись без развитой производственной информационной инфраструктуры и единой инфраструктуры по охране окружающей среды. Постиндустриальный этап современной цивилизации характеризуется возрастанием роли духовного, нематериального производства, удовлетворяющего потребности совместного характера в знаниях и других социально-культурных благах.

В-четвертых, рост общественных расходов обусловлен открытой американским профессором У. Баумолем закономерностью отставания производительности труда работников сферы услуг от материального производства. Эта закономерность была названа в его честь «болезнью Баумоля». Она объясняется тем, что научно-технический прогресс и замена живого труда овеществленным (капиталом) идут в сфере услуг, в том числе в социальной сфере, медленнее, чем в сфере производства материальных благ. В результате этого трудоемкость в отраслях сферы услуг выше, чем в производственных отраслях.

В-пятых, на объем общественных расходов существенное влияние оказывают экономические, социально-политические факторы, связанные с ростом и могуществом бюрократического аппарата, заинтересованностью его в своем расширенном воспроизводстве. Его стремление к увеличению государственных расходов не имеет достаточно сильных ограничителей, так как властные структуры не могут быть агентами рынка и оказываются вне сферы действия рыночных регуляторов дисциплины рынка. Кроме того, высокий уровень общественных расходов может вызываться реализацией политиками так называемых фискальных иллюзий избирателей (и отсутствием связи между налогами и социальными льготами) с целью переизбрания их на новый срок или прихода к власти.

Если результатом общественных расходов становится создание чистого общественного блага, то в роли реципиентов выступают все члены общества и проблема перемещения выгод, по сути, отсутствует. Однако во многих случаях основным либо побочным результатом программы является создание или перераспределение частных благ (как правило, это происходит, когда соответствующий процесс связан со значительными позитивными экстерналиями).

Рассмотрим программу денежных выплат безработным. Полученные средства используются, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы – увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно не высока, то следствием становится рост цен и частичное перемещение выгод от реципиентов («адресатов») программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Помощь безработным может быть осуществлена в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо субсидирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, чтобы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных благ (реципиентами) будут не сами безработные, а иные лица. Но замысел состоит в том, что выгоды, в конечном счете, переместятся к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы.

Программа переподготовки может и не принести значительных выгод ни безработным, ни потенциальным работодателям (например, если спрос на труд недостаточно эластичен). Но даже неэффективная, с точки зрения нуждающихся, программа может при определенных условиях приниматься. Любые общественные расходы приносят выгоды кому-либо.

Специфические черты той или иной программы способны иногда обеспечивать особую заинтересованность в ней со стороны отдельных звеньев государственного аппарата. Если сторонники программы образуют сплоченную, хорошо организованную группу специальных интересов, они могут эффективно защищать эту программу, особенно когда вопрос о сфере ее действия недостаточно прояснен. Иногда это идет на пользу получателей помощи, а выгода достигается за счет тех, кто финансирует программу. Для программ международной помощи характерно снижение их эффективности из-за того, что значительная часть выгод достается различного рода посредникам. Но, с другой стороны, иногда без лоббистского движения групп специальных интересов, создаваемых такими посредниками, помощь была бы более ограниченной по размерам и срокам.

Как и для налогов, в отношении программ «Общественные расходы» верно следующее: для того, чтобы определить реальную сферу действия мероприятий, проводимых в общественном секторе, необходимо тщательно проанализировать характер рынков, на которых действует непосредственный плательщик или получатель средств. Выгоды от программы в принципе способны перемещаться на тех, кто выступает контрагентами налогоплательщиков или реципиентов на любом из этих рынков, причем преимущество в эла-

стичности благоприятствует как смещению налогового бремени на контрагентов, так и перемещению выгод на себя.

Перемещение выгод – основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Однако иногда несовпадение возникает и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов.

Принять обоснованное решение о целесообразности финансирования программы можно лишь при наличии достаточных гарантий совпадения действительной ее сферы с предполагаемой. Для этого необходим тщательный анализ, базирующийся на изучении фактического положения и ожидания реципиентов, а также исследовании конкретных рынков, на которых они действуют. Это особенно актуально, когда имеются активные группы специальных интересов, способные извлекать выгоды в результате ускользающих от общественного внимания изменений в сферах действия программ.

Изменяя экономическое положение индивидов и организаций, общественные расходы, так же как налоги, вызывают эффект дохода и эффект замещения. Если индивид получает выгоды от общественных расходов, для него, очевидно, становятся доступными некоторые новые ресурсные возможности, иными словами, его бюджетное ограничение сдвигается вверх, то есть имеет место эффект дохода. В то же время в подавляющем большинстве случаев возникает и эффект замещения, который выражается в некоторых сдвигах в структуре потребления либо соотношении труда и досуга. Как уже было показано применительно к налогам, эффект замещения, вызываемый вмешательством государства, приводит к чистым потерям, которые могут оставаться нераспознанными, если учитывать лишь денежные потоки, поступающие в общественный сектор и исходящие из него.

Обратимся сначала к ситуации, когда реципиенты общественных расходов получают денежные средства. Допустим, что размер выплат никоим образом не зависит от экономического поведения получателей, то есть выплаты являются аккордными (представляют собой негативные аккордные налоги). Тогда общественные расходы не оказывают искажающего действия, то есть не вызывают замещения труда досугом.

Однако на практике денежные выплаты обычно выступают средством преодоления малообеспеченности. Они не могли бы выполнять эту роль, если бы не увязывались с доходом реципиентов. Но если выплаты зависят от дохода, они неизбежно сказываются на выборе между трудом и досугом, который делает индивид. Обычно выплаты уменьшаются с ростом дохода, так что способствуют относительному снижению привлекательности труда.

В целях рационального использования общественных средств необходимо точнее определить их отдачу, сопоставив с затратами и проведя сравнительный анализ различных вариантов программ с точки зрения издержек и выгод. Эти вопросы постоянно возникают перед специалистами, которые заняты разработкой, оценкой и исполнением бюджетов различных уровней. При этом необходимо решение проблемы поиска и нахождения альтернативных вариантов использования ресурсов общественного сектора и сравнение этих вариантов между собой с целью выявления наиболее оптимального.

Для оценки затрат и результатов при реализации программ общественных расходов необходимо: во-первых, определить компоненты затрат, а также круг последствий, к которым эти программы могут привести; во-вторых, разработать и ввести ряд экономических измерителей, которые позволят измерить и оценить различные элементы затрат и результатов в едином масштабе; в-третьих, рассчитать разницу между затратами и результатами в форме чистой отдачи и/или минимизации потерь.

При этом издержки и выгоды должны быть оценены с позиции всего общества, а чистая отдача будет представлять собой разницу между общественными выгодами и общественными издержками. Достигнутые результаты следует рассматривать и оценивать с учетом как положительных, так и отрицательных внешних эффектов. Это объясняется тем, что в составе издержек должны быть учтены отрицательные внешние эффекты, а их сокращение следует рассматривать как положительный результат, отвечающий общественным интересам. В то же время положительные внешние эффекты представляют собой прирост благосостояния общества. Это важно, поскольку еще одной особенностью общественных расходов, с точки зрения их рациональности, выступает учет и оценка тех компонентов затрат и результатов, которые не являются объектами рыночных отклонений.

С учетом отмеченных выше положений можно сделать выводы относительно критериев оценки рациональности общественных расходов, к числу которых относятся следующие:

1. Экономический – отражает ресурсную сторону эффективности, то есть количество, качество и состав ресурсов (с учетом минимизации издержек), необходимых для производства соответствующих благ.

2. Производительность – показывает отношение количества продукции к величине затрат, необходимых для ее производства.

3. Результативность – отражает соответствие между общественными расходами и конкретно достигнутыми с их помощью целями в форме соответствующих результатов.

Здесь следует особо отметить то, что последний показатель, результативность, должен выбираться исходным и приоритетным при подготовке рациональных решений в рамках экономики общественного сектора. Именно на основе критерия результативности уже в дальнейшем решается проблема достижения высокой производительности, а также экономического подбора необходимых ресурсов.

Теперь об индикаторах результативности. Так, например, для сравнения вариантов общественных расходов, с точки зрения их экономичности, необходимо знать состав затрат и цены на них, а для оценки производительности следует использовать такие качественные стандарты с учетом сравнительной ресурсоемкости каждого из них. В то же время оценка результативности предполагает разработку индикаторов достижения цели, в рамках которых могут быть выявлены оценка предпочтений потребителей и степень их удовлетворенности или неудовлетворенности состоянием общественного сектора.

В этой связи необходимо отметить, что подобные оценки предполагают проведение анализа, который дает возможность определить размер расхода ресурсов, необходимых для достижения поставленных перед общественным сектором специфических целей, и выбрать оптимальное решение. Подобный анализ не предполагает соизмерение между собой разнородных результатов. Он может быть проведен как в отношении среднего расхода ресурсов на результат, так и в отношении предельных величин. В целом совокупность по-

добных аналитических приемов принято называть термином «анализ издержек и результативность».

В практике хозяйственной деятельности в общественном секторе возможно применение анализа издержек и полезностей, который предполагает использование метода соизмерения близких по характеру результатов на основе применения системы весовых коэффициентов, разработанных экспертным путем.

Кроме рассмотренных выше методов анализа может быть использован также анализ издержек и выгод, который позволяет соизмерить затраты и результаты проектов в универсальной денежной форме. Подобный анализ позволяет выявить полезность соответствующих благ для потребителей, то есть готовность налогоплательщиков платить за блага. Другими словами, надо выявить, какую денежную сумму готов был бы отдать налогоплательщик, чтобы не лишиться выгод от реализации проекта. Если эта условная сумма выше, чем фактическая, то разность будут называть чистой выгодой. Максимальное значение чистой выгоды может быть достигнуто в точке, в которой предельные издержки уравнивают предельную готовность платить.

Еще одна проблема при реализации программ общественных расходов, как уже отмечалось, состоит в возникновении внешних эффектов, которые могут иметь разную природу. Например, если в результате реализации программы общественных расходов произойдет перемещение спроса от одних предприятий к другим, то подобные внешние эффекты имеют перераспределительный характер и поэтому могут не учитываться при определении общественных издержек и выгод, в отличие от тех внешних эффектов, которые оказывают влияние на общую эффективность использования ресурсов (согласно правилу Калдора–Хикса) и соответственно требуют своей оценки. При этом издержки и выгоды могут быть осязаемы и неосязаемы при отсутствии рыночных проявлений. «Теневые» цены – это цены, которые могли бы сложиться, если бы все элементы затрат и результатов формировались на совершенных рынках. Подобные расчеты дают возможность оценить, во сколько обществу обходится реальная стоимость проекта и от каких альтернативных возможностей оно отказывается ради реализации данного проекта общественных расходов. Иными словами, это можно определить как альтернативную стоимость проекта, которая может ока-

заться как завышенной, так и заниженной. При этом также важна оценка неосязаемых благ, которую можно провести с помощью экспертных оценок и/или интервью. Некоторые возможности по оценке неосязаемых общественных благ дает ситуация, в которой они становятся заменителями частных благ и/или используются в качестве ресурса при производстве обычных товаров и услуг.

Еще можно отметить, что при проведении анализа издержек и выгод их следует привести к одному моменту времени. Это очень важно, поскольку обладание некоторыми благами в данный момент времени может оцениваться потребителями выше, чем перспектива их получения в будущем через неопределенное количество лет, и поэтому не так привлекательно могут выглядеть проекты общественных расходов, требующие больших начальных инвестиций, но приносящие отдачу лишь в сравнительно отдаленном будущем. В то же время для учета риска и неопределенности при составлении программ общественных расходов принято прорабатывать различные сценарии осуществления проектов. Обычно это «оптимистичный», «пессимистичный» и «средний» сценарии, которые можно сравнивать между собой для принятия и корректировки соответствующих решений.

Заслуживает внимания еще одна проблема, а именно проведение анализа издержек и выгод, например, при реализации политики в сфере распределения доходов населения.

В практике формирования программ общественных расходов существуют два принципиальных подхода. В первом подходе перераспределительная политика как бы накладывается на решения, которые отвечают принципу эффективности и определяют ограничения при их исполнении, в отдельных случаях вплоть до полного отказа от реализации подобных программ общественных расходов. Такой подход четко не разграничивает экономическую эффективность и перераспределительные цели и удобен как в теоретическом, так и в практическом плане. Второй принципиальный подход предполагает, что политическое решение лежит в основе целевых установок при осуществлении программ общественных расходов. Например, в результате реализации подобных программ должно произойти перераспределение ресурсов в денежной форме или форме общественных, или социально значимых благ в пользу групп населения с низкими или средними доходами. В этом случае необ-

ходимо четко сформулированным политическим решениям придать относительный вес в соответствии с выгодами, получаемыми той или иной группой потребителей. Это позволит интегрировать политические решения относительно распределительной политики в механизмы реализации программ общественных расходов, используя такие показатели, как:

- ✓ социальный эффект, характеризующий степень удовлетворенности населения качеством жизни;
- ✓ социальная эффективность, отражающая изменения уровня жизни населения, то есть социальный эффект в динамике;
- ✓ социально-экономическая эффективность инвестиционных вложений в социальную сферу с учетом достигнутого социального эффекта;
- ✓ экономическая эффективность, отражающая соотношение результатов и затрат.

Контрольные вопросы

1. В каких формах осуществляются общественные расходы?
2. Что такое сфера действия программы общественных расходов?
3. От чего зависит перемещение выгод от реципиентов общественных расходов к другим лицам?
4. В силу каких причин круг действительных реципиентов программы может не совпадать с кругом ее потенциальных реципиентов?
5. Что представляют собой эффект дохода и эффект замещения программы общественных расходов?
6. Как проявляется искажающее действие общественных расходов при денежных выплатах реципиентам?
7. Почему натуральные выдачи порождают более искажающее действие по сравнению с денежными выплатами?
8. Способны ли общественные расходы играть стимулирующую роль?
9. Что представляет собой общественное страхование?
10. Как достигается объединение рисков?
11. В чем заключается проблема морального риска?
12. Какова взаимосвязь между общественным страхованием и социальной помощью?

Глава 7. ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

7.1. Теоретические основы бюджетного федерализма

Ресурсы общественного сектора находятся в распоряжении не только центральных, но и территориальных (региональных, местных) органов управления. Вместе с тем в любой стране значительная часть общественных средств сосредоточена в руках центральных органов. Важная роль, которую выполняет государство в области социально-экономического развития, приводит к необходимости централизации в его распоряжении значительной части финансовых ресурсов. Формами их использования являются бюджетные и внебюджетные фонды, государственный кредит, фонды страхования и фондовый рынок. Важнейшим принципом построения государственных финансов является принцип фискального федерализма, при котором четко разграничены функции между федеральным, субфедеральным и местным уровнями финансовой системы. Общегосударственные финансы тесно связаны с финансами предприятий. Таким образом, на практике имеет место сложная система взаимоотношений между бюджетами разного уровня.

Бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления; это план расходов и доходов государства с подведением баланса, утверждаемого парламентом. Бюджет представляет собой денежные отношения, которые возникают у государства с субъектами хозяйства (фирмами и домашними хозяйствами) по поводу образования и распределения бюджетного фонда.

В странах с федеративным государственным устройством (США, Россия, Германия, Канада) принято различать федеральный бюджет, бюджеты республик (штатов) и местные (муниципальные, городские).

Разделение полномочий в области налогообложения и расходов между бюджетами разного уровня называется бюджетным федерализмом.

Бюджетный федерализм – это система отношений (правовых, экономических, финансовых), направленных на поиск баланса интересов федерации или ее субъектов и органов местного самоуправ-

ления в целях достижения устойчивого территориального развития и обеспечения доступности потребления основных общественных благ.

Теоретическая модель бюджетного федерализма предполагает точное соответствие налоговых полномочий субъектов федерации закрепленным за ними расходным обязательствам. В реальных бюджетных системах в данной области существует разрыв. Он обусловлен необходимостью решения задач макроэкономической стабилизации и перераспределения национального дохода. Это требует концентрации важных доходных источников на уровне федерального правительства. В результате происходит ослабление собственных доходных баз, территориальных бюджетов, и возникает проблема вертикальной несбалансированности. Для решения проблемы используют отчисления от регулируемых источников дохода и субсидирование расходов.

Основные задачи бюджетного федерализма:

1. Упорядочение бюджетного устройства субъектов федерации.
2. Разграничение расходных полномочий бюджета.
3. Разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней.
4. Формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки территориальных бюджетов.
5. Повышение качества управления общественными финансами на региональных и муниципальных уровнях.

Неотъемлемой частью бюджетного федерализма является децентрализация. Децентрализация в общественном секторе уместна в той мере, в которой она позволяет эффективнее выполнять функции данного сектора, то есть удовлетворять потребности в общественных благах и перераспределении.

При этом следует решить вопрос, связанный с улучшениями по Парето, определить, при каких обстоятельствах переход от централизованного к децентрализованному принятию решений будет более выгодным для граждан. Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает все население страны, тогда децентрализация практически невозможна. Например, стратегические вооружения предназначены для защиты всех граждан от опасности агрессии.

Общенациональные органы власти создаются для того, чтобы решать вопросы, непосредственно затрагивающие интересы граждан независимо от места их проживания. Однако во многих случаях выгоды, приносимые общественным благом, локализируются. При этом состав общественных благ, в которых нуждается население разных городов и регионов, бывает неодинаковым (в одном месте для улучшения снабжения питьевой водой требуется бурить скважины, в другом – строить канал, в третьем – создавать очистные сооружения повышенной эффективности).

Таким образом, бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения.

Бюджетный федерализм способен быть эффективным, если:

- децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгода от которых в основном локализуется на данной территории;
- локализацию выгод предполагается в существующей степени совместить с территориальной локализацией издержек, то есть жители региона берут на себя преимущественную ответственность за формирование поставки локальных общественных благ.

Теорема о децентрализации

Если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности.

Этот тезис позволяет перевести вопрос о преимуществе и недостатках децентрализации в плоскость сопоставления общественных издержек и общественных выгод. Если повышение издержек перекрывается выгодой, то децентрализация эффективна.

Развитие общественного (государственного) сектора характеризуется наличием двух тенденций – унитаризма и федерализма.

Для полиэтнических, поликонфессиональных сообществ людей и для стран, государственность которых исторически формировалась путем объединения и присоединения ранее независимых государственно-территориальных образований, характерным является фе-

деративное государственное устройство. Оно позволяет полнее учесть разнообразные интересы людей, проживающих на всей территории страны. Федерализм по сравнению с унитаризмом позволяет обеспечить эффективную государственность в сочетании с политической свободой.

Федеративное государство, в отличие унитарного, базируется на:

- принципе широкой самостоятельности входящих в него территориальных субъектов;
- принципе рамочной компетенции (установление рамочных условий, процедур и нормативов);
- принципе субсидарности, дополнительности (делегирование полномочий с местного, регионального уровня управления на федеральный уровень);
- чётком разграничении компетенции, полномочий центра и субъектов Федерации в различных сферах государственной деятельности.

Теоретическая модель бюджетного федерализма может предполагать точное соответствие налоговых полномочий субъектов Федерации закреплённым за ними расходным обязательствам. В реальных же бюджетных системах в данной области всегда существует разрыв. Он обусловлен необходимостью решения задач макроэкономической стабилизации и перераспределения национального дохода, что требует концентрации наиболее важных доходных источников на уровне центрального правительства. В результате происходит ослабление собственных доходных баз территориальных бюджетов и возникает проблема «вертикальной несбалансированности». Для ее решения применяются отчисления от регулирующих источников доходов и субсидирование расходов бюджетов территорий. В этой связи и возникает необходимость решения проблем как вертикального, так и горизонтального бюджетного выравнивания, что предполагает анализ трех основных положений, первые два из которых относятся к проблеме вертикального выравнивания, а третье – к горизонтальному выравниванию:

- распределение расходных функций: определяется, какими должны быть обязательства по реализации государством своей функции управления для каждого уровня власти в рамках единого социально-экономического пространства;

- распределение функций по обеспечению бюджетных доходов: определяется порядок финансирования бюджетных обязательств для каждого уровня власти и управления;

- межбюджетные финансовые расходы: определяют, какие финансовые средства между уровнями и при каких условиях необходимы для исполнения государством социальной и экономической функций и как при этом должны взаимодействовать между собой уровни власти.

Вертикальное выравнивание бюджетных доходов проводится одновременно с финансовым горизонтальным выравниванием – частичным перераспределением бюджетных ресурсов между регионами, от «богатых» к «бедным». Это делается в целях укрепления государственного единства и соблюдения принципа территориальной справедливости, что предполагает поддержание экономической эффективности функционирования региональных производственных комплексов, т. е. предотвращение вынужденной межрегиональной миграции или увеличения налоговой нагрузки в «бедных» регионах.

7.2. Основные задачи и этапы развития бюджетного федерализма в России

Основные задачи бюджетного федерализма:

1) упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;

2) разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;

3) разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;

4) формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки территориальных бюджетов;

5) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

Процесс создания финансово-бюджетного федерализма в России не закончился, поэтому предстоит решение ряда проблем. Необходимо привести к полному соответствию полномочия всех уровней власти по расходам с имеющимися у них полномочиями по доходам. Следует устранить встречные финансовые потоки, когда

доходы, создаваемые на территории, изымаются в бюджет вышестоящего уровня, а затем в виде финансовой помощи передаются вниз.

Этапы развития бюджетного федерализма в России

«Стихийная децентрализация» бюджетной системы России в 1991–1993 гг.

Несмотря на «федеративное» название государства, бюджетная система бывшего СССР и РСФСР была по существу бюджетной системой унитарного государства. Не только региональные (краевые, областные, республиканские), но и российские власти были лишены как реальных рычагов для проведения сколь либо самостоятельной налоговой и бюджетной политики, так и ответственности за финансовое положение региона (республики). Достаточно длительный и сложноорганизованный процесс «согласования» бюджетов представлял собой утверждение вышестоящими властями доходов и расходов тех или иных административных единиц, который завершался их «сведением» в единый бюджет. При этом устанавливались индивидуальные для каждого региона пропорции разделения тех или иных налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов. При необходимости из вышестоящих бюджетов перечислялись дотации, рассчитанные по принципу полного покрытия «плановых» расходов.

До тех пор, пока существовала жесткая административно-партийная вертикаль, налоговые поступления, собиравшиеся подчинявшимся Министерству финансов республиканскими, региональными и местными финансовыми органами, исправно поступали в вышестоящие бюджеты. Однако в условиях углубления общесистемного кризиса наглядно проявилась неустойчивость этой системы. Развал СССР стал реальностью именно тогда, когда бывшие союзные республики прекратили перечислять налоги в союзный бюджет.

В условиях начального этапа переходного периода эволюция межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит.

Республики-лидеры «парада суверенитетов» (Татарстан, Башкортостан, Карелия, Республика Коми, Якутия и др.), постоянно нарушавшие в той или иной степени бюджетное законодательство, установили особые бюджетные отношения с федеральным бюджетом, суть которых сводилась к удержанию основной части федеральных налогов в обмен на обязательства по финансированию на своей территории части федеральных расходов. Большинство же «законопослушных» субъектов Федерации были вынуждены полагаться на «выбивание» в закулисных переговорах благоприятных для себя нормативов отчислений от общефедеральных налогов и покрывающих дефицит их бюджетов централизованных дотаций. При этом края и области, как правило, имели значительно меньше возможностей «давления» на федеральные власти по сравнению с уступающими им по финансово-экономическому потенциалу, но имеющими более высокий политический статус республиками. Такое положение было неустойчивым, побуждало отдельные регионы время от времени предпринимать попытки улучшить свое положение в бюджетной иерархии путем «самореспубликанизации», предъявления ультиматумов федеральным властям, принятия решений о приостановке налоговых отчислений в федеральный бюджет и т. п.

Таким образом, в 1991–1993 гг. бюджетная система России строилась на несовместимых и взаимопротиворечивых принципах бюджетного конфедерализма и бюджетного унитаризма. С одной стороны, отдельные республики перешли на «одноканальную» модель взаимоотношений с федеральным бюджетом. С другой стороны, большинство регионов продолжало, как и в советский период, фактически утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов. Такое положение было одной из причин общего кризиса бюджетной системы, роста напряженности во взаимоотношениях между регионами и органами власти разных уровней, периодически вспыхивающих «налоговобюджетных войн» и т. д.

«Экспериментальный» бюджетный федерализм 1994–1998 гг.

Укрепление федерального центра и относительная стабилизация политической ситуации позволили в 1994 г. провести давно назревшую реформу межбюджетных отношений. В ее основе лежали четыре принципиально новых для бюджетной системы России подхода:

- во-первых, органам власти и управления субъектов Федерации было предоставлено право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты, и тем самым самостоятельно регулировать с учетом своей специфики долю «оставляемого» на территории важнейшего общефедерального налога;

- во-вторых, начиная со II квартала 1994 г. предполагалось ввести единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов. Это новшество в основном касалось налога на добавленную стоимость (НДС), для которого был впервые установлен единый норматив зачисления в бюджеты субъектов Федерации (прежде этот налог использовался в качестве главного инструмента для централизованного регулирования доходов территориальных бюджетов путем ежегодного установления дифференцированных нормативов его зачисления в бюджеты регионов);

- в-третьих, в составе федерального бюджета был образован фонд финансовой поддержки субъектов Федерации. Вместо абсолютных сумм дотаций (трансфертов) регионам были утверждены рассчитанные по определенной формуле доли регионов (разделенных на «нуждающиеся» и «особо нуждающиеся» в поддержке) в этом фонде. При этом Министерство финансов отказалось от жесткого регламентирования уровня бюджетных расходов субъектов Федерации, к которому прежде осуществлялась «привязка» объема централизованных дотаций;

- наконец, в четвертых, практически были сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов.

Если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном «торге» между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, результаты которого зависели от пробивной силы и влияния региональных лидеров, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Именно 1994 г. стал годом рождения российского бюджетного федерализма.

Третий этап реформирования межбюджетных отношений в России 1998–2001 гг.

В 1998 г. Правительством РФ была подготовлена и принята «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.», основной целью которой стал поэтапный переход к принципиально новой методике распределения трансфертов ФФПР (Фонда финансовой поддержки регионов), основанной на сопоставлении реальной бюджетной обеспеченности регионов с использованием объективных оценок расходных потребностей и налогового потенциала территорий.

Концепцией устанавливалось, что реформа межбюджетных отношений должна обеспечивать: повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации; выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

В соответствии с Концепцией реформирование межбюджетных отношений было ориентировано, прежде всего, на разграничение налоговых полномочий федеральных и региональных органов власти, доходных источников бюджетов разных уровней. Были уточнены и упорядочены перечни федеральных региональных и местных налогов, стали отрабатываться механизмы сбора налоговых платежей по месту деятельности предприятий – налогоплательщиков и месту жительства граждан, что в значительной мере способствовало укреплению налогового потенциала.

Существенные изменения претерпели механизмы бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи из федерального бюджета. Была сделана попытка разделения сферы финансовой помощи на текущую и инвестиционную. Средства финансовой поддержки инвестиционной деятельности в регионах были консолидированы в Фонде регионального развития. Стимулирование бюджетных и экономических реформ на региональном уровне осуществлялось через Фонд развития региональных финансов, средства которого распределялись на конкурсной основе.

Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам осуществлялось через ФФПР, а также вновь создаваемый Фонд компенсаций, который был предназначен для полного финанси-

вания так называемых федеральных мандатов – расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов Российской Федерации» и др.

За 1999–2001 гг. был реформирован ФФПР и внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

Среди результатов реализации Концепции можно выделить следующие:

- переход к новой, значительно более «прозрачной» и объективной методологии распределения средств ФФПР, предусматривающей эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и создание стимулов для осуществления на региональном уровне более рациональной и ответственной бюджетной политики;

- создание в составе федерального бюджета Фонда регионального развития, повышение «прозрачности» и обоснованности распределения субвенций на реализацию программ развития регионов;

- активизация реформирования межбюджетных отношений и управления общественными финансами на региональном и местном уровнях за счет средств Фонда реформирования региональных финансов;

- создание и функционирование в постоянном режиме принципиально нового механизма выработки и согласования решений по вопросам межбюджетных отношений в РФ, включающей представителей Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации.

В целом, задачи, поставленные Концепцией реформирования межбюджетных отношений в РФ, были решены. Однако не были решены три глобальные проблемы: разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы; урегулирование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне; создание нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровнях.

Четвертый этап реформирования межбюджетных отношений 2001–2005 гг.

Главная цель этого этапа состояла в формировании и развитии бюджетного устройства, позволяющего проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Была проделана большая работа по разграничению расходных полномочий, на постоянной основе были закреплены доходы за бюджетами разных уровней, включая местные бюджеты. Впервые Бюджетным кодексом Российской Федерации за местными бюджетами были закреплены доходы, что стало залогом их стабильности. Окончательно сформировался формализованный механизм поддержки региональных и местных бюджетов. В результате реализации «Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.» удалось добиться того, что 95 % трансфертов в региональные бюджеты стало распределяться по формализованным методикам, утвержденным на федеральном уровне. Около 70 % межбюджетных трансфертов, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации на формализованной основе, стали утверждаться законом о федеральном бюджете. Кроме того, для более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае высокой неравномерности в размещении налогового потенциала федеральным законодательством была предусмотрена возможность установления дополнительных механизмов («отрицательные трансферты»).

Пятый этап реформирования межбюджетных отношений 2006–2008 гг.

На данном этапе происходит укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ, создание стимулов для увеличения поступлений доходов, улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами, повышение прозрачности региональных и местных финансов; осуществляется переход к принципиально новой системе – «разделение не денег, а полномочий».

В этот период совершенствование межбюджетных отношений проходило в рамках реализации «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации».

в 2006–2008 годах». Она была рассчитана на повышение эффективности сформированной системы и качества управления региональными бюджетами, на выработку соответствующих стимулирующих механизмов. Данная Концепция, кроме того, ставила целью укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, улучшение качества управления финансами, создание стимулов для увеличения доходов, а также обеспечение принципа гласности, прозрачности при формировании региональных и местных бюджетов

Основные направления реформирования межбюджетных отношений на пятом этапе таковы:

1) сохранение трех уровней бюджетной системы: федерального, субъектов РФ, местного. Однако последний уровень разделен на подуровни – территориальный и поселенческий (муниципальных районов и городских округов, городских и сельских поселений).

С 1 января 2006 г. в большинстве регионов начали действовать новая система местного самоуправления и несколько видов местных бюджетов (муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений).

2) разграничение расходных полномочий (рисунок 7).



Рисунок 7 – Критерии разграничения расходных полномочий

Разграничение бюджетных полномочий представляет собой законодательное закрепление функциональных обязанностей различных уровней государственной власти по распределению общественных (бюджетных) услуг населению.

Оно осуществляется исходя из следующих принципов: каждая общественная услуга, предоставляемая населению, делится между уровнями власти и управления, а следовательно, их бюджетами исходя из трех критериев. *Первый* – определение того уровня, который устанавливает нормативно-правовое регулирование (закрепляет

предоставление соответствующей общественной услуги в рамках федерального, регионального закона либо решения представительного органа власти местного самоуправления). *Второй* – определение уровня власти, который финансирует из бюджета предоставление общественной услуги. И наконец, *третий* критерий – определение уровня, который реально предоставляет соответствующую общественную услугу.

Сложившееся разграничение расходных полномочий в целом соответствует мировой практике в том смысле, что каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. Например, содержание федеральных органов власти и оборона финансируются из федерального бюджета; услуги, отвечающие потребностям нескольких муниципальных образований, например содержание больниц, финансируются за счет регионального бюджета; услуги жителям муниципального образований, например вывоз мусора, финансируются местными властями.

3) поиск оптимального варианта разграничения *налоговых полномочий и доходных источников* между уровнями бюджетной системы для реализации закрепленных бюджетным законодательством расходных полномочий по каждой общественной (бюджетной) услуге. Этот поиск не дал предполагаемых результатов. Наиболее важные доходные источники (НДС, ввозные и вывозные таможенные пошлины, наиболее «дорогие» акцизы, 95 % налога на добычу природных ископаемых и т. д.) были сконцентрированы на верхнем, федеральном уровне; сопоставимая, но меньшая часть доходов – на уровне субфедеральных бюджетов; и крайне ограниченная часть налоговых и неналоговых доходов – на двух уровнях местных бюджетов. Это положение вещей, с небольшими изменениями, характерно и в настоящее время.

4) создание системы формализованного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов (по формуле, на основе объективных, статистических и аналитических данных, которые каждый субъект бюджетного процесса может просчитать и обосновать). В рамках данного этапа бюджетной реформы появились новые виды межбюджетных трансфертов (безвозмездных, безвозвратных) помимо традиционных.

Фонд финансовой поддержки субъектов РФ осуществляет общее выравнивание душевой бюджетной обеспеченности на основе

нецелевых дотаций. Фонд компенсаций реализует финансирование федеральных мандатов (закон о детских пособиях, об инвалидах, о ветеранах) путем предоставления целевых субвенций. Фонд софинансирования социальных расходов реализует поддержку на доле-вой основе приоритетных расходов на основе доле-вых субсидий. Фонд регионального развития финансирует инвестиционные проекты на доле-вой основе при помощи субсидий.

Например, распределение средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ происходит на основе сопоставления налогового потенциала регионов (он отражает не величину собранных налогов, а потенциальные налоговые возможности территории), с учетом особенностей (климатических условий, например длительности отопительного сезона, социально-экономических, демографических и др.) и различий в стоимости предоставления бюджетных услуг. Такой механизм распределения средств Фонда финансовой поддержки позволяет повысить доходы наименее обеспеченных субъектов Федерации, сохраняя стимулы к повышению уровня собственных доходов для всех регионов.

Шестой этап реформирования межбюджетных отношений 2009–2013 гг.

На этапе происходит создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и муниципальных образованиях, корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам власти, совершенствование системы и разграничения расходных обязательств, дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований

Реализуются меры по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации, а также меры, направленные на смягчение негативных последствий экономического кризиса в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Продолжаются попытки развития системы межбюджетных отношений в целях повышения эффективности бюджетной системы Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов

В заключение отметим, что устойчивость федеральных отношений определяется порядком разграничения полномочий между

центрами и субъектами Федерации в области налоговой и бюджетно-финансовой политики, поэтому можно сделать вывод, что в РФ финансовой основой выполнения расходных обязательств бюджетами разного уровня является поступление средств собственных (закреплённых), регулирующих налогов, а также системы межбюджетных трансфертов в рамках политики горизонтального выравнивания. Под регулирующими налогами понимаются федеральные налоги, которые в определённой законом пропорции делятся между Центром и региональными и местными органами власти и управления. В Российской Федерации это подоходный налог с граждан, налог на прибыль и НДС. За каждым уровнем бюджетной системы РФ также закреплены свойственные региональные и местные виды налогов.

7.3. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации

Одним из аспектов совершенствования в сфере бюджетно-налоговой политики выступают экономические отношения между Центром и территориями. Перераспределение ресурсов между субъектами Федерации остается одной из самых сложных проблем в сфере внутренней экономической политики Российского государства.

Нынешнее кризисное состояние межбюджетных отношений продиктовано сложившейся социально-экономической ситуацией на данном этапе развития нашей страны. В условиях глубокой дифференциации субъектов Федерации по уровню производства, благосостояния и «бюджетной зависимости», когда разрывы составляют не несколько процентов, а несколько раз, реальное развитие отношений финансового федерализма и формирование единого социально-экономического пространства возможно только на основе стабильного экономического роста. Тогда окажутся востребованными промышленный и социально-трудовой потенциал общества, будет происходить не «делёж» постоянно сужающейся региональной и местной базы налогообложения, а ее наращивание.

В то же время сложившаяся практика в реализации российской модели бюджетного федерализма во многом не соответствует задаче формирования единого социально-экономического пространства,

следовательно, дальнейшее проведение реформ будет тормозиться неразрешёнными противоречиями в самой системе межбюджетных взаимодействий федеральных, региональных и местных органов власти и управления. Поэтому обновление межбюджетных отношений, приведение их в соответствие с задачами проводимой в России социально-экономической политики, с принципами бюджетного федерализма будут являться, в свою очередь, важным фактором экономического роста и становления реальной федерации.

Как известно, модель построения межбюджетных отношений в нашей стране предполагает, что формирование бюджетов разного уровня бюджетной системы осуществляется в основном по двум направлениям: перераспределение доходов от федеральных регулирующих налогов и использование закреплённых налогов.

На наш взгляд, при формировании системы межбюджетных отношений следует обратить внимание, прежде всего, на механизм распределения долей регулирующих федеральных налогов. От решения проблем оптимизации распределения налогов между бюджетами разной бюджетной системы зависит сокращение числа дотационных субъектов Российской Федерации, ныне нуждающихся в финансовой поддержке, а также уменьшение не всегда обоснованных встречных финансовых потоков. Кроме того, механизм регулирования межбюджетных отношений через изменения нормативов отчисления от регулирующих налогов (при условии закрепления этих пропорций на длительный временной период) будет стимулировать заинтересованность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении своих доходов в целях обеспечения финансовой устойчивости и самостоятельности бюджетов территории.

Усиление финансовой самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов также должно основываться на полном закреплении за бюджетами соответствующего уровня отчислений определенных доходных источников (закрепленные налоги), которые гарантировали бы им стабильное поступление собственных доходов и самостоятельное формирование бюджетов, повышая тем самым уровень бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

Обоснованность данного подхода к решению проблем межбюджетных отношений подтверждается мировой практикой,

в соответствии с которой за каждым уровнем власти должны закрепляться те источники доходов, которые этим уровнем наиболее контролируются и на которые этот уровень может оказывать наибольшее влияние.

Поэтому в настоящее время для бюджетов субъектов Российской Федерации и для бюджетов муниципалитетов следует сформировать условия для обеспечения финансовой самостоятельности в размерах, необходимых для осуществления ими функций в рамках предметов их ведения, закрепления за ними конкретных видов доходов в размерах, гарантирующих выполнение ими соответствующих обязательств. Подобное закрепление источников доходов в бюджет разного уровня позволит реализовать в системе межбюджетных отношений принцип «нижнего уровня» или субсидиарный порядок, при котором каждая функция по расходам закрепляется за самым нижним уровнем власти, способным ее выполнять. Это позволяет уменьшить неоправданные встречные потоки между бюджетами разных уровней и снизить объёмы финансовой помощи, выделяемой субъектами Федерации и муниципалитетами. Иными словами, если в соответствии с принципом «нижнего уровня» межбюджетные отношения представлять в виде пирамиды, то ее основанием являются бюджеты муниципалитетов, а в вершине пирамиды лежит федеральный бюджет. Местные бюджеты представляют собой не просто низовое звено бюджетной системы, а создают фундамент всей бюджетной системы.

В ходе распределения средств надо исходить из обоснованной потребности в расходах на душу населения, необходимых для финансирования здравоохранения, образования и содержания объектов ЖКХ. Они должны определяться по единой методике на основе определенных (минимальных) социальных стандартов, но с учётом географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей регионов, и рассчитанной аналогичным образом обоснованной потребности консолидированного бюджета РФ. В этой связи следует отметить, что:

✓ социальные нормативы и нормы, регламентируемые в качестве государственных социальных стандартов, должны являться основой для расчёта минимально необходимого размера расходов при формировании федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Обеспечение государ-

ственных минимальных социальных стандартов должно иметь приоритетное значение при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;

✓ целесообразно передать полномочия по организации выплаты всех видов социальных пособий органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, а размеры социальных пособий необходимо рассчитывать, исходя из сложившегося в регионе среднедушевого дохода семьи. Внедрение заявительного принципа при выплате социальных пособий и при условии соблюдения дифференцированного подхода к размерам выплат по регионам позволит, не увеличивая общего объема предоставляемой помощи, сделать социальную помощь эффективным средством по поддержанию уровня доходов наименее обеспеченных социальных групп населения.

С учётом приведённых выше тенденций отметим, что совершенствование механизма финансовых взаимоотношений между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления относится к числу важнейших направлений бюджетной политики и будет способствовать решению следующих задач:

- ✓ повышению эффективности функционирования региональных бюджетных систем;
- ✓ сокращению дотационности и количества дотационных территорий;
- ✓ минимизации встречных финансовых потоков;
- ✓ обусловленности выделения средств и контролю за их использованием;
- ✓ особой финансовой поддержке высокодотационных территорий;
- ✓ избирательной инвестиционной поддержке;
- ✓ использованию режимов долевого финансирования для реализации отдельных программ и проектов;
- ✓ повышению заинтересованности нижестоящих органов власти и управления в увеличении производственного и налогового потенциала территорий.

Контрольные вопросы

1. В чем отличие федерального государства от унитарного?
2. Что понимается под горизонтальным и вертикальным выравниванием?
3. Основные задачи бюджетного федерализма.
4. Что понимается под регулирующими налогами?
5. Уточните цели межбюджетных расходов в рамках политики горизонтального выравнивания.
6. Дайте характеристику российской модели бюджетного федерализма.
7. Почему сильный федеральный бюджет является основой устойчивости системы бюджетного федерализма в Российской Федерации?
8. Опишите нынешнее состояние межбюджетных отношений.
9. Как решить проблему «вертикальной несбалансированности»?

Глава 8. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. Понятие и структура финансово-экономической основы местного самоуправления

Зарубежной и российской практикой реализации местного самоуправления давно доказано, что без наличия у муниципальных образований собственных финансовых и экономических ресурсов для решения вопросов местного значения невозможно существование местного самоуправления как такового. Недаром в Европейской Хартии местного самоуправления сказано, что органы местного самоуправления должны иметь право (в рамках национальной экономической политики) на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Этот принцип нашел отражение и в национальном законодательстве Российской Федерации. Так, в Конституции РФ говорится о том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Более подробно финансово-экономическая основа местного самоуправления описана в ФЗ № 131. Она носит название «Экономическая основа местного самоуправления», а не «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», как ее именует большинство отечественных специалистов в области местного самоуправления. На наш взгляд, принципиального различия в этом нет, так как Гражданский кодекс РФ фактически ставит знак равенства между местными финансами и муниципальным имуществом.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления может пониматься в двух смыслах: материальном и формальном.

В *материальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность фактически существующих у муниципального образования финансовых средств, муниципального имущества и различных имущественных прав, позволяющих органам местного самоуправления решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные полномочия,

переданные органами государственной власти.

В *формальном смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования.

Также, по нашему мнению, финансово-экономическую основу местного самоуправления можно понимать в узком и широком смыслах.

В *узком смысле* финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой имущество, финансы и имущественные права муниципальных образований.

В *широком смысле* – это муниципальная собственность (местные финансы, имущество и т. д.), находящаяся в государственной собственности и переданная в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Необходимо также понимать, что большое значение для финансово-экономической устойчивости местного самоуправления имеет деятельность различных хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности, а также экономическая поддержка государства.

Состав экономической основы местного самоуправления в России представлен в Приложении.

Таким образом, нужно различать *финансово-экономическую основу местного самоуправления* и *финансово-экономическую основу муниципального образования*. В первом случае речь идет о финансово-экономической основе в широком смысле, во втором случае – в узком смысле.

Структура финансово-экономической основы местного самоуправления включает в себя следующие элементы:

- муниципальную собственность;
- имущественные права муниципальных образований;
- местный бюджет и местные финансы;
- формы финансовой помощи местному самоуправлению.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в собствен-

ности муниципальных образований может находиться имущество:

- муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов), предназначенное для решения вопросов местного значения;

- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти;

- предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Принадлежность имущества определяется по его целевому назначению. В случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не предназначенное для выше-названных целей, такое имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки его отчуждения устанавливаются федеральным законом.

В собственности городских и сельских поселений могут находиться:

- имущество, предназначенное для электро-, тепло- и газоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

- автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

- жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликви-

дации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

- имущество библиотек поселения;

- имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

- имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

- имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной социальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

- имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

- автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооруже-

ния вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

- имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

- имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

- имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

- имущество межпоселенческих библиотек;

- имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собствен-

ности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и местного значения на территории муниципального района;

- имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- имущество, предназначенное для развития на территориях муниципального района физической культуры и массового спорта;

- имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В собственности городских округов может находиться все указанное выше имущество.

Как отмечают исследователи, «разграничение объектов муниципальной собственности осуществлено в строгом соответствии разграничением полномочий между различными муниципальными образованиями по принципу: каждое полномочие должно обеспечиваться соответствующим объектом муниципальной собственности».

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону, иным актам, не нарушающие права, охраняемым законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь ее собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Кроме того, собственник может передавать свое имущество в доверительное управление иным лицам.

На отношения муниципальной собственности распространяются общие правила гражданского законодательства. Так, Гражданский кодекс РФ в качестве первичного субъекта права муниципальной собственности определяет муниципальные образования.

8.2. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования

Местные финансы являются составной частью финансово-экономической основы местного самоуправления. Ряд важных принципов в отношении местных финансов содержится в Европейской Хартии местного самоуправления:

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;

- по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов;

- финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем, чтобы следовать за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

- защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер;

- порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления;

- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собствен-

ной компетенции.

В России на федеральном уровне финансово-экономическая сфера местного самоуправления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ и др.

Легального определения местных финансов в действующем российском законодательстве не содержится.

В ст. 2 отмененного Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ от 25.09.1997 указывалась структура местных финансов: *средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства*. Таким образом, федеральный законодатель и в то время не давал исчерпывающего перечня составляющих местных финансов.

Формирование и использование местных финансов строится *на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности*.

Все местные финансы в настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ должны рассматриваться как часть бюджета муниципального образования и вне бюджета не существуют.

Понятие бюджета можно рассматривать с нескольких позиций. С точки зрения науки экономики под бюджетом можно понимать финансовый план на определенный период.

В Бюджетном кодексе РФ дается следующее определение: «Бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования».

Местные бюджеты характеризуются:

1) широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;

2) высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой этой экономической категории;

3) гибкостью, так как система бюджетных методов управления

формируется как динамичная, постоянно развивающаяся в зависимости от целей и задач территориального развития.

Расходные финансовые обязательства муниципальных образований в основном связаны с решением вопросов местного значения.

Применительно к бюджету муниципального образования иногда применяется понятие «консолидированный бюджет», под которым понимается свод бюджетов соответствующего муниципального образования и нижестоящих территорий в его границах. Так, консолидированный бюджет муниципального района состоит из бюджета муниципального района, бюджетов сельских и городских поселений в составе муниципального района, смет доходов и расходов территорий, не являющихся поселениями, но находящихся в границах муниципального района. Консолидированный бюджет местного округа состоит из местного бюджета и бюджета административно-территориальных образований в его границах.

Материальное воплощение бюджета – это всегда *особый юридический документ*, принимаемый представительным органом власти, имеющий специально установленную законом структуру, в котором закрепляются все планируемые на очередной финансовый годходы и расходы.

Проект местного бюджета, решение об утверждении мест бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о денежное содержание численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их подлежат официальному опубликованию. В этом нашел отражение принцип гласности местных бюджетов.

В соответствии с ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ органы местного самоуправления могут осуществлять, в частности, следующие *бюджетные полномочия*:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета

об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения. В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, касающиеся бюджетных полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ органы местного самоуправления муниципальных районов обладают перечисленными выше полномочиями в бюджетной сфере, а также имеют *дополнительные полномочия, направленные на следующее:*

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми

режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений; определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов (представительный орган которых формируется в соответствии с ч. 1 и ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ структура бюджетной системы включает:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджет территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений.

Важным обстоятельством в современных условиях развития местного самоуправления, является соблюдение принципа самостоятельности местного бюджета, которая обеспечивается:

1) наличием собственных источников доходов;

2) правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;

3) правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения;

4) правом на компенсацию, дополнительных расходов возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;

5) ответственностью органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета.

Местный бюджет состоит из двух основных частей: доходной и расходной.

Доходная часть местного бюджета

В соответствии с действующим законодательством РФ, доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

К собственным доходам бюджета относятся:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления.

Необходимо отметить одну важную деталь.

Федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами или законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентном выражении) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год или на долгосрочной основе, из разряда регулирующих доходов перешли в разряд *собственных доходов* местных бюджетов.

Несмотря на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. не употребляется термин «регулирующие доходы», деление доходов на собственные и регулирующие широко используется при анализе степени самостоятельности и достаточности финансовой базы местного самоуправления.

1. *Собственные доходы*. Они представляют собой налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан (ст. 56);
- доходы от местных налогов и сборов (ст. 57);
- доходы от региональных налогов и сборов (ст. 58);
- доходы от федеральных налогов и сборов (ст. 59);
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст. 60 и 61), иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней (ст. 62), другие безвозмездные перечисления;

- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления (*например, суммы конфискации, компенсаций и иные средства, взимаемые в принудительном порядке в доход бюджетов*).

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в представительные органы которых входят главы муниципальных образований и депутаты представительных органов муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

2. *Финансовая помощь.* Это установленные законодательством Российской Федерации формы финансовой поддержки местных бюджетов за счет бюджетов других уровней, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и допол-

нительной наполняемости местных бюджетов для решения вопросов местного значения и переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

К финансовой помощи могут быть отнесены дотации, субсидии, субвенции, средства по взаимным расчетам, иные безвозмездные перечисления в бюджет муниципального образования.

Дотация – средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня (федерального или бюджета Федерации) без целевого назначения на безвозвратной основе. Органы местного самоуправления используют финансовые средства, полученные в форме дотаций, по своему усмотрению и не обязаны отчитываться об использовании этих средств.

Субсидия – средства, направляемые на нужды муниципального образования из бюджета РФ или бюджета субъекта РФ, или из бюджета муниципального района на нужды поселения на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидии, истраченные не по назначению или не использованные в срок, подлежат возврату в соответствующие бюджеты.

Субвенция – средства, предоставляемые конкретному бюджету муниципального образования на конкретные цели и на определенный срок. В случае неиспользования субвенция подлежит возврату в соответствующий бюджет.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. можно говорить о следующих видах субвенций:

- *субвенции из федерального или регионального бюджета* – финансовые средства, предоставляемые местным бюджетам из бюджета федерального уровня (государственного фонда компенсаций) или бюджета уровня субъекта РФ (регионального фонда компенсаций);

- *субвенции уровня местных бюджетов* (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает создание районных фондов финансовой поддержки поселений, из которых поселения в составе муниципального района в случае необходимости могут получать средства в виде субвенций и дотаций).

Следует уточнить, что Бюджетный кодекс РФ использует по-

нятие «фонд компенсаций», а Федеральный закон 2003 г. – понятие «фонд финансовой поддержки». По мнению некоторых авторов, содержание этих понятий совпадает.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ *минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.*

Выравнивать бюджетную обеспеченность городских и сельских поселений ФЗ № 131-ФЗ предлагает за счет:

- бюджета субъекта Федерации путем предоставления дотаций из образуемого в составе его расходов регионального фонда финансовой поддержки поселений;

- средств бюджетов муниципальных районов путем предоставления дотаций из образуемых в составе их расходов районных фондов финансовой поддержки поселений;

- дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных для бюджетов поселений, которые полностью или частично могут заменять вышеназванные дотации (порядок их расчетов устанавливается законом субъекта Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ).

3. Местные налоги и сборы. Налоговые поступления в местные бюджеты. В связи с тем, что Законом о местном самоуправлении введена новая система территориальной организации местного самоуправления, а также произошло качественное перераспределение вопросов местного значения между разными видами муниципальных образований, необходимо рассматривать вопрос о местных налогах и сборах применительно к основным видам муниципальных образований.

В соответствии с действующим законодательством и на основе двухуровневой системы организации местного самоуправления в Российской Федерации городские и сельские поселения, муниципальные районы и городские округа в своей доходной части имеют различные по своему характеру налоги и сборы.

В то же время необходимо отметить, что Налоговый кодекс РФ по состоянию на июль 2008 г. указывает всего на два местных налога: *земельный налог и налог на имущество физических лиц.* При

этом земельный налог закреплен в главе 31 «Земельный налог» раздела X «Местные налоги», тогда как налог на имущество физических лиц взимается в соответствии с Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г., а в Налоговом кодексе РФ глава «Налог на имущество физических лиц» перестала существовать. Регулирование ставок и порядка взимания этих местных налогов осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц», Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», правовыми актами местного самоуправления.

1. *Городские и сельские поселения.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к компетенции органов местного самоуправления поселения относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения. При этом Налоговым кодексом РФ законодательно запрещено органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством, а равно повышать установленные на федеральном уровне предельные значения налоговых ставок.

Отчисление средств в бюджеты поселений от местных, региональных и федеральных налогов и сборов осуществляется в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством Российской Федерации (Приложение).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу:
 - для сельских поселений – 2 %;
 - для городских поселений – 10 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 30 %.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты по-

селений определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

2. *Муниципальные районы.* В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к компетенции органов местного самоуправления муниципального района относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %;
- *налога на имущество физических лиц*, взимаемого на межселенных территориях, – по нормативу 100 %.

Кроме местных налогов и сборов налоговые доходы бюджетов муниципальных районов состоят из отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу от 5 до 15 %;
- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;
- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 50 %;
- *государственной пошлины* (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – по нормативу 100 %.

Государственные пошлины взимаются:

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции (за исключением Верховного Суда РФ), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдикции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам защиты государственных и общественных интересов;
- за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами РФ и субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов ис-

полнительной власти (за исключением консульских учреждений РФ), органов местного самоуправления;

- за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит», свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

- за выдачу ордера на квартиру;

- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

Отчисления от региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

3. *Городские округа.* В соответствии с ФЗ № 131 к компетенции органов местного самоуправления местного округа относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов местного округа. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 57 ФЗ № 131 органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов:

- *земельного налога* – по нормативу 100 %;

- *налога на имущество физических лиц* – по нормативу 100 %.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- *налога на доходы физических лиц* – по нормативу 15 %;

- *единого налога на вмененный доход* для отдельных видов деятельности – по нормативу 100 %;

- *единого сельскохозяйственного налога* – по нормативу 100 %.

Что касается местных налогов и сборов, то они одинаковы для всех видов муниципальных образований и зачисляются в местный бюджет – 100 %.

В настоящее время можно вести речь всего о двух сборах, являющихся в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации составяющей доходной части местного бюджета:

1) регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

2) курортных сборах.

Расходная часть местного бюджета

Формирование расходов местных бюджетов в Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году.

Все бюджетные расходы в зависимости от их экономического содержания делятся на две большие группы:

1) капитальные;

2) текущие.

1. *Капитальные расходы местных бюджетов.*

Капитальные расходы местных бюджетов представляют собой:

- часть расходов, обеспечивающих инновационную и инвестиционную деятельность муниципальных образований;

- статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой муниципального образования;

- средства, предоставляемые муниципальным образованием в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

- расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством;

- расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований;

- другие расходы, включенные в капитальные расходы местного бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета Российской Федерации.

2. Текущие расходы бюджетов муниципальных образований.

Это есть те расходы, которые обеспечивают текущее функционирование органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание финансовой поддержки другим бюджетам в форме дотаций и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В целом все расходы муниципальных образований связаны с решением вопросов местного значения и исполнением переданных государственных полномочий. Соответственно можно выделить *четыре группы направлений расходования денежных средств местных бюджетов:*

1) решение вопросов местного значения на территории муниципального образования;

2) финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

3) погашение муниципального долга;

4) исполнение отдельных государственных полномочий.

Кроме того, муниципальный район в качестве основного направления расходования бюджетных средств отвечает за выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Расходы местного бюджета, противоречащие бюджетным принципам, запрещены. Если такие расходы присутствуют, то они аннулируются по решению суда на основании протеста прокурора или жалобы граждан.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит, источниками покрытия которого могут быть:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций.

Внебюджетные фонды

Важнейшим элементом системы местных финансов являются муниципальные целевые внебюджетные фонды, которые вправе образовывать представительные органы местного самоуправления. Порядок и условия формирования целевых внебюджетных фондов устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Расходование средств внебюджетного фонда осуществляется по следующим основным направлениям: единовременные выплаты малоимущим слоям населения отдельным семьям, гражданам; расходы, связанные с благоустройством и развитием инфраструктуры муниципального образования в части, не предусмотренной местным бюджетом; финансовая поддержка средств массовой информации, органов правопорядка, науки, здравоохранения, образования, культуры и т. д.

8.3. Управление муниципальной собственностью

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т. е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и организациями, согласно Гражданского кодекса, составляет казну муниципального образования.

Основанием для включения в реестр или исключения из него являются:

- решения федеральных, региональных и территориальных органов государственной власти;
- решения органов местного самоуправления;
- решения суда, вступивших в законную силу;
- договоры купли-продажи, мены, дарения, иные сделки.

Мена. Муниципальное движимое и недвижимое имущество может быть обменено на другое имущество.

Дарение. Любое физическое или юридическое лицо может безвозмездно передать в муниципальную собственность движимое или недвижимое имущество. Договор дарения также подлежит государственной регистрации.

Аренда. В аренду могут быть переданы здания, строения, сооружения, жилые и нежилые помещения; оборудование, транспортные средства и другое муниципальное имущество.

Купля-продажа. Неэффективное или не соответствующее целевому назначению муниципальное имущество может быть приватизировано. Приватизация осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ». По условиям приватизации объекты муниципальной собственности разбиваются на категории:

- ✓ объекты, приватизация которых запрещается;
- ✓ объекты, приватизация которых может осуществляться по индивидуальному решению представительного органа муниципального образования;
- ✓ объекты, приватизация которых осуществляется администрацией по программам, ежегодно утверждаемым представительным органом.

Представительный орган муниципального образования ежегодно утверждает перечни объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и запрещенных для приватизации.

Способы приватизации муниципальное образование выбирает самостоятельно. Чаще всего это аукцион или коммерческий конкур

Аукцион проводится в форме открытых торгов, в которых выигрывает назвавший максимальную цену. Победителем коммерческого конкурса объявляется претендент, предложивший не только наиболее высокую цену, но и лучшие условия целевого использова-

ния имущества. При равенстве предложений победителем признается участник, чья заявка была подана раньше.

Для муниципального образования коммерческий конкурс имеет преимущества, так как оно может выдвигать такие условия приватизации, как сохранение профиля предприятия в течение определенного времени, сохранение рабочих мест и т. п. Организации и граждане, желающие взять в аренду муниципальное имущество, подают заявку в комитет по управлению муниципальным имуществом. Заявка должна быть рассмотрена в течение определенного времени со дня ее регистрации. При поступлении нескольких заявок проводятся коммерческие торги, которые выигрывает тот, кто предоставляет наилучшие условия аренды.

Аренда и субаренда занимают особое место в системе управления муниципальной собственностью. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества является стабильным источником доходов местных бюджетов, поэтому управление муниципальной собственностью не означает ее продажу по максимально высокой цене.

Концессия. Относительно новой формой использования муниципального имущества является передача его в концессию. По своей сути концессия представляет собой долгосрочную аренду, передачу муниципального имущества физическому или юридическому лицу во владение и пользование с обязательным условием вложения инвестиций, в целях качественного улучшения передаваемого имущества и (или) создания нового имущества. То есть концессионер обязан вложить инвестиции в имущество, а длительный срок концессии (до 50 лет) позволяет ему окупить свои затраты и получить достаточную прибыль от вложенных инвестиций.

По окончании срока концессии имущество должно быть возвращено органу местного самоуправления. Такая форма особенно эффективна для объектов коммунальной инфраструктуры, требующих крупных затрат на модернизацию, но обеспечивающих столь же крупный эффект от ресурсосбережения. В 2005 г. был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Однако его практическая реализация наталкивается на недостаток необходимых подзаконных актов. Поэтому количество концессий, заключенных органами местного самоуправления, в настоящее время невелико.

Таким образом, цель муниципальной политики в области управления муниципальной собственностью – получение макси-

мального эффекта от ее использования. Эффект может быть получен как в денежной форме (например, за счет арендной платы), так и путем извлечения прямой пользы (оказание услуг населению). Муниципальная собственность, не приносящая достаточной пользы либо экономического эффекта, может быть приватизирована.

Методологическая основа управления муниципальной собственностью изложена в трудах таких ученых, как Р. В. Бабуна, Е. В. Романова, З. З. Муллагалеевой, В. Н. Парахиной, И. А. Василенко, В. Б. Зотова и других.

Объекты муниципальной собственности можно классифицировать:

1) по характеру – на недвижимое (здания, сооружения, земельные участки, коммуникации) и движимое (оборотные средства муниципальных предприятий и учреждений, доходы от муниципальной собственности, поступления от местных налогов и сборов) имущество;

2) по назначению – на объекты производственного (предприятия местной промышленности, ремонтные, строительные, эксплуатационные и т. п.) и непроизводственного (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, культура и т. п.) назначения.

Значительную часть объектов муниципальной собственности составляют основные фонды непроизводственного назначения:

1) жилой фонд;

2) нежилой фонд (административные здания, школы, дошкольные учреждения, больницы, поликлиники, санатории, театры, кинотеатры, стадионы, бассейны и т. п.);

3) объекты инженерной инфраструктуры, относящиеся к жилищно-коммунальному хозяйству: сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, тепло-, электро-, газоснабжения, объекты внешнего благоустройства и санитарного надзора;

4) транспортные системы: дорожная сеть в пределах городской черты, предприятия городского пассажирского транспорта;

5) земельные участки, в том числе зеленые зоны в пределах городской черты (сады, парки, скверы).

Главным субъектом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью является местное сообщество (население муниципального образования). Органы местного самоуправления лишь «управляют муниципальной собственностью и на

этом основании выступают в качестве второстепенных субъектов права муниципальной собственности. К таким субъектам можно отнести:

- ✓ главу муниципального образования;
- ✓ представительный орган муниципального образования;
- ✓ структурные органы и подразделения местной администрации;
- ✓ орган управления муниципальным хозяйством;
- ✓ муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения;
- ✓ другие организации с правом управления муниципальной собственностью.

Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, – население непосредственно.

Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом (право хозяйственного ведения).

Среди муниципальных учреждений выделяют:

- казенное муниципальное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. При этом собственник имущества вправе изъять излишнее либо не используемое по назначению имущество, закрепленное за казенным муниципальным предприятием. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

- бюджетное учреждение не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено феде-

ральными законами. Запрет на получение банковских кредитов не определен.

- автономное учреждение – это новый тип муниципального учреждения, обладающего большей финансово-хозяйственной самостоятельностью и большой степенью ответственности за результаты своей деятельности. Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Таким образом, наличие муниципальной собственности – одно из важных условий успешного существования муниципального образования, эффективность функционирования которого зависит от системы управления муниципальной собственностью с применением различных методов управления ею.

Методы управления муниципальной собственностью

На сегодняшний день администрациями могут быть использованы как организационно-распорядительные, так и экономические методы управления муниципальной собственностью. К первой группе методов можно отнести:

- 1) создание муниципальных предприятий;
- 2) контракты с руководителем муниципальных предприятий;
- 3) договора на передачу прав на имущество;
- 4) внесение доли в уставный капитал акционерных обществ;
- 5) передача имущества с баланса на баланс и списание;
- 6) аренда, лизинг;
- 7) залог, ипотека;
- 8) доверительное управление (траст);
- 9) отчуждение;
- 10) приватизация муниципальных предприятий.

Вторая группа методов включает:

- 1) муниципальный заказ;

- 2) нормативы отчислений от прибыли муниципальных предприятий в городской бюджет;
- 3) дотации;
- 4) нормативы платежей за использование муниципальной собственности;
- 5) местное налогообложение;
- б) экономические санкции, штрафы.

Аренда и субаренда занимают особое место в системе управления муниципальной собственностью. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества является стабильным источником доходов местных бюджетов, поэтому управление муниципальной собственностью не означает ее продажу по максимально высокой цене.

В качестве перспективного направления можно назвать создание предприятий смешанной формы собственности в различных сферах городской экономики. Будучи держателем пакета акций, местная администрация может принимать непосредственное участие в оперативном управлении предприятиями. По всем предприятиям (и смешанным, и чисто муниципальным) необходимо наладить систему профессионального аудита с целью своевременного предотвращения банкротства и контроля за «движением» имущества.

Поскольку собственнику принадлежат все правомочия в отношении соответствующего объекта собственности, то он в праве самостоятельно выбирать для себя такие правовые режимы ее использования, которые максимально способствуют достижению его целей. Он вправе сам владеть и пользоваться своим имуществом (к примеру, зданием, в котором расположены органы местного самоуправления, транспортом, бюджетными средствами и другими объектами), а может передавать эту собственность во владение, пользование и распоряжение другими лицами, оставаясь при этом, собственником, или распоряжаться им иным способом.

Наряду с перечисленными способами собственник вправе распоряжаться принадлежащими ему объектами и таким образом, когда прекращаются его права собственности:

- ✓ внесение имущества в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ;

✓ продажа (приватизация) имущества; его дарение; безвозмездная передача в собственность других лиц (в случаях, когда это допускается федеральным законодательством).

Цель муниципальной политики в области управления собственностью – получение максимального эффекта от ее использования.

Эффект может быть получен как в денежной форме (например, за счет арендной платы), так и путем извлечения прямой пользы (оказание услуг населению). Муниципальная собственность, не приносящая достаточной пользы либо экономического эффекта, может быть приватизирована.

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления. Другая его часть, т. е. средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и организациями, согласно Гражданского кодекса, составляет казну муниципального образования.

Методики оценки эффективности использования объектов муниципальной собственности

Муниципальная собственность является экономической основой выполнения функций местного самоуправления, служит для эффективного осуществления полномочий и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения, позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории муниципальных образований.

В соответствии со ст. 50 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» всем муниципальным образованиям предписывалось в срок до 1 января 2012 г. осуществить отчуждение или репрофилирование муниципального имущества, не предназначенного для решения вопросов местного значения или для осуществления переданных им государственных полномочий. При этом решение о приватизации муниципального имущества должно приниматься на

основе оценки эффективности управления использованием муниципальной собственности.

Эффективность применительно к процессу управления муниципальной собственностью предполагает соответствие деятельности органов местного самоуправления потребностям, запросам и ресурсам местного сообщества.

Теоретически наиболее оптимальным критерием оценки эффективности деятельности муниципального образования по вопросам управления муниципальной собственностью является соотношение результатов и затрат, выражающееся:

- ✓ в натурально-вещественной форме (социальная эффективность);
- ✓ в стоимостной форме (бюджетная эффективность).

На практике решение о сохранении или отчуждении муниципальной собственности принимается на основе совокупной оценки и соотношения разработанных критериев социальной и бюджетной эффективности использования объектов муниципального имущества.

В соответствии с данными критериями бюджетно-неэффективные (убыточные) объекты муниципальной собственности подлежат приватизации, что уже приводит к массовой распродаже социальных объектов муниципальной собственности, в том числе соответствующих вопросам местного значения (парикмахерских, столовых, аптек и т. п.), и, как следствие, снижению качества жизни населения муниципального образования.

Еще одним недостатком существующих критериев социальной и бюджетной эффективности объектов муниципальной собственности, является обязательное отчуждение (приватизация) муниципальной собственности в случае признания ее отрицательно социально эффективной в независимости от уровня бюджетной эффективности.

При этом под отрицательной социальной эффективностью понимается несоответствие целевого использования муниципальной собственности вопросам местного значения.

Таким образом, даже прибыльное муниципальное предприятие в случае признания его отрицательно социально эффективным должно быть включено в программу приватизации муниципальной собственности муниципального образования.

Применяемая методика определения целесообразности сохранения имущества в муниципальной собственности имеет ряд существенных недостатков: во-первых, соответствие муниципального имущества критерию социальной эффективности не гарантирует его сохранение в муниципальной собственности, что приводит к распродаже значительной части социальных объектов, ввиду их низкой рентабельности или убыточности. Во-вторых, в соответствии с указанной методикой даже сверхрентабельные муниципальные объекты отчуждаются в случае признания их, несоответствующими вопросам местного значения, что резко снижает финансовую устойчивость местных бюджетов. В-третьих, муниципалитет обязан продать, в том числе объект социальной инфраструктуры, представленный на территории муниципального образования в единственном экземпляре, в случае если он не входит в перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, что негативно влияет на качество жизни жителей муниципальных образований.

В целях нивелирования указанных недостатков, по мнению многих ученых, необходимо:

- ✓ законодательно включить в состав имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, объекты недвижимости, позволяющие решать вопросы местного значения и обеспечивать бюджеты дополнительными объемами поступлений неналоговых доходов;

- ✓ пересмотреть подход к определению состава имущества, подлежащего сохранению в муниципальной собственности или его приватизации.

В связи с этим, по мнению многих ученых, в целях обеспечения населения необходимыми социальными услугами, следует, во-первых, расширить перечень имущества (п. 2 ст. 50 ФЗ № 131), которое может находиться в муниципальной собственности, за счет приведения его в соответствие с перечнем вопросов местного значения; во-вторых, обязать муниципальные образования формировать минимальный перечень наиболее значимых социальных объектов, не подлежащих приватизации, в которой должны входить как минимум по одному виду имущества, соответствующего решению каждого вопроса местного значения. В-третьих, в целях повышения финансовой устойчивости местных бюджетов за счет сохранения и

развития рентабельной собственности, ввести дополнительный критерий, разрешающий сохранение в муниципальной собственности наиболее рентабельных объектов, в том случае если рентабельность капитала объекта муниципальной собственности превышает трехмесячную средневзвешенную процентную ставку по краткосрочным (до 6 месяцев) банковским депозитам (что соответствует максимально возможному сроку размещения государственных бюджетных средств на банковских депозитах, т. е. при относительно минимальном уровне риска).

Предложенные рекомендации позволят сохранить в муниципальной собственности объекты, выполняющие социальную и экономическую функцию, что обеспечит население необходимым минимумом муниципальных услуг, а местные бюджеты дополнительными неналоговыми доходами.

Методика оценки эффективности управления муниципальной собственностью основывается на применении экономического и социального показателей измерения эффективности использования муниципальной собственности и системы показателей оценки эффективности управления.

Рассматривая экономическую эффективность использования муниципальной собственности как экономический эффект от управления, можно определить одноименный показатель как соотношение полученного бюджетом результата от управления муниципальной собственностью к общим затратам на управление:

$$\mathcal{E}_{\text{эк}} = \frac{D_{\text{исп}} + H_{\text{д}} + P_{\text{р}}}{Z}, \quad (1.1)$$

где $\mathcal{E}_{\text{эк}}$ – экономическая эффективность использования муниципальной собственности;

$D_{\text{исп}}$ – совокупные доходы от аренды и приватизации объектов муниципальной собственности, руб.;

$H_{\text{д}}$ – поступления в местный бюджет земельного налога, руб.;

$P_{\text{р}}$ – поступления в местный бюджет доходов от перечисления части прибыли муниципальных унитарных предприятий, руб.;

Z – общие затраты на управление муниципальной собственностью, руб.

Затраты на управление муниципальной собственностью включают:

– ведомственные расходы местного бюджета, связанные с руководством и управлением муниципальным имуществом (в том числе расходы департамента земельных и имущественных отношений);

– расходы на содержание муниципальных предприятий, учреждений и организаций;

– прочие затраты на содержание объектов движимого и недвижимого имущества, земельных участков.

Если показатель $\mathcal{E}_{\text{ЭК}} < 1$, то использование муниципальной собственности неэффективно, если $\mathcal{E}_{\text{ЭК}} \geq 1$ – эффективно.

Социальная эффективность использования муниципальной собственности отражает степень соответствия направления использования данных объектов интересам местного сообщества как сложной социальной системы.

Таким образом, на основании показателей социальной и экономической эффективности использования муниципальной собственности можно проводить планирование вариантов использования объектов муниципальной собственности, формировать целевые показатели использования объектов имущественного комплекса, в том числе функционально-целевые нормативы, реализовывать экономическую политику муниципального образования направленную на повышение социально-экономической эффективности муниципальной собственности.

Контрольные вопросы

1. Что означает «принцип единства бюджетной системы РФ»?
2. Что означает «принцип прозрачности бюджета»?
3. Из каких источников формируется доходная часть местного бюджета?
4. Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к местным налогам?
5. Что такое «профицит» и «дефицит» местного бюджета?
6. Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям Российской Федерации?
7. Какие полномочия относятся к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации?
8. Что такое «расходные обязательства»?

9. Какие налоги относятся в соответствии с Налоговым кодексом РФ к региональным налогам?

10. Что означает «принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета»?

11. Что такое «консолидированный бюджет Кемеровской области»?

12. Что такое «субсидия», «субвенция», «бюджетный кредит», «дотация»?

13. Какие права и обязанности являются составляющими принципа самостоятельности бюджета?

14. Что такое «бюджетные обязательства»?

15. Какой из органов МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение местного бюджета?

16. Есть ли необходимость вносить изменения в местный бюджет текущего года, если представительным органом муниципального образования в третьем квартале текущего финансового года принято решение о предоставлении налоговой льготы для определенной категории налогоплательщиков, вступившее в силу с начала четвертого квартала данного года?

17. Из какого регионального фонда осуществляется предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов?

18. Какой из органов местного самоуправления уполномочен составлять проект местного бюджета?

19. Какие бюджетные полномочия соответствуют компетенции главы муниципального образования?

20. На какие виды ассигнований могут быть направлены средства местных бюджетов?

21. В какие сроки должен приниматься акт представительного органа муниципального образования, изменяющий доходную часть местного бюджета в очередном финансовом году?

22. Могут ли доходы от региональных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

23. Какие источники образуют неналоговые доходы местных бюджетов?

24. Какой орган МСУ имеет исключительную компетенцию на утверждение отчета об исполнении местного бюджета?

25. Могут ли органы местного самоуправления самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда глав муниципальных образований?

26. Могут ли доходы от федеральных налогов быть источником формирования доходной части местных бюджетов?

27. На чем, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, основывается составление проекта местного бюджета?

28. Какие источники образуют налоговые доходы местных бюджетов?

29. Доходы от каких налогов зачисляются на постоянной основе в доходную часть местных бюджетов по ставке 100 %?

30. Из какого фонда осуществляется предоставление субвенций на исполнение переданных государственных полномочий?

31. Какую роль играет муниципальная собственность в формировании доходов местного бюджета?

32. Что означает эффективность применительно к процессу управления муниципальной собственностью?

33. Какой орган местного самоуправления утверждает перечень объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и запрещенных для приватизации?

34. Что означает мена, аренда, субаренда и концессия муниципального имущества?

35. Чем отличаются муниципальные автономные предприятия от казенных муниципальных предприятий?

36. Какие критерии оценки характеризуют эффективность управления муниципальной собственностью?

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Абраменко, О. А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития / П. Д. Косинский, О. А. Абраменко // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2013. – № 1 (53). – С. 251–256.
2. Акимова, Т. А. Экономика устойчивого развития: учеб. пособие / Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. – Москва: Экономика, 2009. – 430 с.
3. Алескеров, Ф. Т. Лауреаты Нобелевской премии – 2012: Ллойд Шепли и Элвин Рот / Ф. Т. Алескеров, С. Г. Кисельгоф // Экономический журнал ГУ ВШЭ. – 2012. – № 4. – С. 433–443.
4. Алескеров, Ф. Т. Бинарные отношения, графы и коллективные решения: учеб. пособие / Ф. Т. Алескеров, Э. Л. Хабина, Д. А. Шварц. – Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
5. Аткинсон Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: учебник / Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц. – Москва: Аспект-Пресс, 1995.
6. Ахинов, Г. А. Экономика общественного сектора: учеб. пособие. – Москва: ИНФРА-М, 2010. – 345 с.
7. Бочков, А. А. Экономика общественного сектора: учеб. пособие / А. А. Бочков, Д. К. Иваницкий, Т. А. Дудник; под общ. ред. П. Ф. Парамонова. – Краснодар: КГАУ, 2014. – 190 с.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
9. Варава, А. Ю. Этапы становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – № 6/2014 (66); Режим доступа: <http://uecs.ru/finansi-i-kredit/item/2938-2014-06-11-05-18-35/>– Загл. с экрана. (07.11.2016).
10. Васильцова, В. М. Институциональная экономика: учеб. пособие / В. М. Васильцова, С. А. Тертышный, С. С. Винокуров. – Санкт-Петербург, 2012.
11. Васильцова, В. М. Экономика общественного сектора / В. М. Васильцова, С. А. Тертышный, С. С. Винокуров. – Санкт-Петербург, 2012. – 94 с.
12. Вылкова, Е. С. Налоговое планирование: теория и практика: учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. направлению

ям и специальностям / Е. С. Вылкова; С-Петербур. го экон. ун-т. – Москва: Юрайт, 2014. – 660 с.

13. Гальперин, В. М. Микроэкономика: в 2 т. / В. М. Гальперин, С. М. Игнатьев, В. И. Моргунов. – Санкт-Петербург: Экономическая школа, 2006. – 352 с.

14. Глазьев. Ю. Уроки очередной российской революции: крах либеральной утопии шанс на экономическое чудо. – Москва: Экономическая газета. – 2011.

15. Губанов, С. Трудовая парадигма: А. Смит против «неоклассики» // Экономист. – 2009. – № 3.

16. Инновационный тип развития экономики: учебник / под общ. ред. А. Н. Фоломьева. – Москва: РАГС, 2008. – 712 с.

17. Капканщиков, С. Г. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие для вузов по специальности «Гос. и муницип. управление» / С. Г. Капканщиков. – Москва: КноРус, 2012. – 528 с.

18. Кисельгоф. С. Г. Выбор вузов абитуриентами с квадратичной функцией полезности // Проблемы управления. – 2012. – № 5. – С. 33–40.

19. Коваленко, Л. В. Государственное регулирование экономики / Л. В. Коваленко ; ФГБОУ ВО «Кузбас. гос. техн. ун-т им. Т. Ф. Горбачева»; КузГТУ. – 2017. – 203 с.

<http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=91528&type=utchposob:common>

20. Коваленко, Л. В. Экономика общественного сектора: учеб. пособие / Л. В. Коваленко; КузГТУ. – Кемерово, 2017. – 164 с.
<http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=91534&type=utchposob:common>

21. Косинский, П. Д. Муниципальное управление и местное самоуправление: учеб. пособие / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев. – Кемерово, 2016. – 265 с.

<http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=91389&type=utchposob:common>

22. Косинский, П. Д. Муниципальное образование как объект муниципального менеджмента: системный и ситуационный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // Научный альманах. – 2015. – № 9(11). – С. 198–204.

23. Косинский П. Д. Что сдерживает развитие местного самоуправления в России? / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // ЭКО. – 2014. – № 1(495). – С. 95–102.

24. Косинский, П. Д. Муниципальный менеджмент: системный подход / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова, В. В. Меркурьев; под ред. д-ра экон. наук В. А. Шабашева. – Москва: Ин-т исслед. товародвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. – 244 с.

25. Косинский, П. Д. К вопросу бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских поселений / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2014. – № 4(40). – С. 45–57.

26. Косинский, П. Д. Математическое моделирование агломераций муниципальных образований / П. Д. Косинский, А. В. Медведев, В. В. Меркурьев, П. Н. Победаш // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 8. Ч. 6. – С. 1446–1449.

27. Косинский, П. Д. Институциональные основы развития местного самоуправления: теоретические представления и реальность / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 5 (Ч. 3). – С. 83–86.

28. Кузнецов, Б. Т. Макроэкономика [Электронный ресурс]: учеб. пособие. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 464 с. Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/book/115415/>– Загл. с экрана. (21.08.2017)

29. Лавров, А. М. Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Становление рыночной экономики в России: сб. науч. проектов. – Москва, 1997. – Вып. 10. – С. 8–39.

30. ЛеГранд, Дж. Другая невидимая рука. Предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. – Москва: Изд-во Института Гайдара, 2011. – 240 с.

31. Лейбутина, Е. В. Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4(52). – С. 214–218.

32. Леонтьев, В. В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. – Москва: Инфра, 2003. – 480 с.

33. Маккальская, М. Л. Некоммерческие организации в России: Создание, права, налоги, учет, отчетность / М. Л. Маккальская. – Москва: Дело и Сервис, 2012. – 267 с.

34. Макроэкономика. Теория и российская практика: учеб. для студентов, обучающихся по экон. специальностям / под ред.

А. Г. Грязновой, Н. Н. Думной; ФГБОУ ВПО «Фин. ун-т при Правительстве РФ». – Москва: КноРус, 2016. – 680 с.

35. Меркурьев, В. В. Проблемы развития сельского хозяйства старопромышленного региона / В. В. Меркурьев, К. В. Томилин // Вестник Кемеровского государственного сельскохозяйственного института. – 2016. – № 6. – С. 155–161.

36. Меркурьев, В. В. Развитие агломераций муниципальных образований региона (на материалах Кемеровской области): дис. ... канд. экон. наук. – Кемерово, 2014. – 177 с.

37. Меркурьев, В. В. Организационный механизм управления агломерацией муниципальных образований (на примере городского округа Кемерово и Кемеровского муниципального района) // В мире научных открытий. – 2012. – № 10.1 (34).

38. Меркурьев, В. В. Оценка тенденций развития экономики Кемеровской области // Социально-экономические проблемы развития старопромышленных регионов: сборник материалов международного экономического форума, посвященного 65-летию КузГТУ. – Кемерово, 2015. – С. 119.

39. Мюллер, Д. Общественный выбор III. – Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 990 с.

40. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ.

41. Косинский, П. Д. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект / П. Д. Косинский, А. Г. Чупрякова, В. В. Меркурьев // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2012. – № 32 (32). – С. 62–69.

42. Налоги и налогообложение: учеб. для бакалавров [экономических вузов] / под ред. Г. Б. Поляка. – Москва: Юрайт, 2013. – 463 с.

43. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет, налоги и новые возможности / Н. А. Воеводина, А. А. Вяльшина, Т. Л. Ермак, Е. В. Невешкина; под ред. Н. А. Воеводиной. – 4-е изд., испр. и доп. – Москва: Омега-Л, 2012. – 165 с.

44. Никитин, С. А. Государственное регулирование экономики России в кризисных условиях // Экономист. – 2016. – № 4.

45. Олейник, А. Н. Институциональная экономика: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экон. и управлен. специальностям / А. Н. Олейник. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 416 с.
46. Остром, Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. – Москва: ИРИСЭН, 2010. – 427
47. Свиридова, О. Маяки России как объекты культурного наследия // Музей. – 2011. – № 3.
48. Стиглиц, Дж. Экономика государственного сектора. – Москва: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
49. Петросян, Д. Государственное регулирование национальной экономики. Новые направления теории: гуманистический подход: учеб. пособие для вузов / Д. С. Петросян. – Москва: ИНФРА-М, 2014. – 300 с.
50. Политическая экономия (экономическая теория): учебник / В.М. Агеев, А.А. Кочетков, Г.А. Куторжевский и др. ; под общ. ред. В.Д. Руднева. - 3-е изд. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2016. – 856 с. Режим доступа: <http://biblioclub.ru/book/453338>. – Загл. с экрана. (08.10.2016)
51. Пономаренко, Е. В. Экономика и финансы общественного сектора: учебник / Е. В. Пономаренко. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 377 с.
52. Косинский, П. Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности / П. Д. Косинский // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 2. – С. 6–10.
53. Тарасевич, Л. С. Макроэкономика: учеб. для бакалавров / Л. С. Тарасевич, П. И. Гребенников, А. И. Леусский. – Москва: Юрайт, 2014. – 686 с.
54. Харитонов, А. В. К вопросу управления развитием сельских территорий муниципального района // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 4. – Ч. 2.
55. Харитонов, А. В. Задачи муниципального управления развитием сельского хозяйства региона // Инновационная наука. – 2016. – № 1-1.
56. Харитонов, А. В. Устойчивое развитие сельского хозяйства региона: теоретические и прикладные аспекты / под науч. ред.

д-ра экон. наук Н. С. Бондарева. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. – 272 с.

57. Черемных, Ю. Н. Микроэкономика. Продвинутый уровень: учебник. – Москва: Инфра-М, 2013. – 844 с.

58. Чуньков, Ю. И. Экономическая теория: в 3 ч. Ч. 1. Социально-экономические системы: учеб. пособие для студентов экон. вузов / Ю. И. Чуньков. – Москва: ИТРК, 2013. – 488 с.

59. Чупрякова, А. Г. Муниципальный маркетинг как инструмент устойчивого развития сельских территорий / А. Г. Чупрякова, П. Д. Косинский // Вест. Кемер. гос. ун-та. – 2013. – № 4-1 (56). – С. 273–278.

60. Чупрякова, А. Г. Описание процессов сельских территорий посредством бенчмаркинга / А. Г. Чупрякова, П. Д. Косинский // Стратегирование пространственного развития территорий России в новых экономических реалиях: материалы междунар. науч.-практ. конф. к 50-летию Липецкого филиала Финуниверситета. – Елец: Изд-во Елецкого гос. ун-та им. И. А. Бунина, 2016. – С. 610-614.

61. Шекова, Е. Л. Экономика и менеджмент некоммерческих организаций. – Москва: Лань, 2014. – 192 с.

62. Яacobсон, Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учебник. – Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2000. – 368 с.

63. Экономика общественного сектора [Текст]: учеб. для вузов [для студентов, обучающихся по направлению 080100 «Экономика», а также «Менеджмент», «Бизнес-информатика» и специальности «Логистика»] / под ред. Л. И. Яacobсона, М. Г. Колосницыной; Нац. исслед. ун-т «Высш. школа экономики». – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2016. – 558 с.

64. Экономика общественного сектора: учебник / под ред. П. В. Савченко [и др.]. – Москва: ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

65. Экономика общественного сектора: учеб. пособие / А. А. Бочков, Д. К. Иваницкий, Т. А. Дудник; под общ. ред. П. Ф. Пармонова. – Краснодар: КГАУ, 2014. – 190

66. Экономическая и социальная политика. Ч. 2. Социальная политика: учеб.-метод. комплекс для подготовки магистров / под общ. ред. Н. А. Волгина, В. И. Кушлина. – Москва: Изд-во РАГС, 2010. – 302 с.

Приложение

Состав экономической основы местного самоуправления в России

	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
1. Средства самообложения	Граждане могут осуществлять разовые платежи для решения вопросов местного значения. Устанавливается местным референдумом			
2. Доходы от местных налогов и сборов	Местными налогами являются земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор (раздел X Налогового кодекса РФ). По земельному налогу органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки до 0,3 % кадастровой стоимости для части земельных участков (земли сельского хозяйства, жилищного фонда и т. д.) и до 1,5 % для прочих земельных участков. По налогу на имущество физических лиц объектом налогообложения являются жилые дома, гаражи, объекты незавершенного строительства и т. д. Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают налоговые ставки в пределах от 0,1 % до 2 % кадастровой стоимости. По торговому сбору объектом налогообложения являются объекты осуществления торговли по ставкам, устанавливаемым муниципальными образованиями.			
3. Земельный налог	100%	100%	100%	100%
4. Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%
5. Доходы от федеральных налогов и сборов				
5.1. Налог на доходы физических лиц	По нормативу – 2 %	По нормативу – 10 %	По нормативу – от 5 до 15 %	По нормативу – 15 %
5.2. Единый сельскохозяйственный налог	По нормативу – 30 %	По нормативу – 50 % (для муниципальных районов на межселенных территориях – 100 %)		По нормативу – 100%
5.3. Государственная пошлина	За нотариальные действия, разрешение на движение – по нормативу – 100 %		За совершение юридически значимых действий, выдачу документов, по делам рассматриваемыми судами общей юрисдикции, мировыми судьями, государственную регистрацию транспортных средств, выдачу разрешений на рекламные конструкции, нотариальные действия, разрешение на движение – по нормативу – 100 %	
5.4. Единый налог на вмененный доход	–		Зачисляется по нормативу – 100 %	
5.5. Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы	–	Зачисляется по нормативу – 100 %		
6. Безвозмездные поступления из других бюджетов				
6.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований	Предназначены для выравнивания финансовых возможностей, определяются в зависимости от численности населения. Муниципальные районы могут предоставлять дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений			
6.2. Субсидии местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Бюджеты поселений могут перечислять субсидии в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов межмуниципального характера			
6.3. Субвенции местным бюджетам	Межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований для финансирования переданных государственных полномочий			
7. Доходы от имущества	Доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муници-			

	Тип муниципального образования			
	Сельское поселение	Городское поселение	Муниципальный район	Городской округ
	пальной собственности, имущества унитарных и казенных предприятий			
7.1. Доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность, которая не разграничена	По нормативу – 50 %	По нормативу – 50 % для продажи и 100 % для аренды		По нормативу – 100 %
7.2. Доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, объектов недвижимого имущества находящегося в федеральной собственности	По нормативу не мене 50 %			
7.3. Плата за пользование водными объектами	Зачисляется по нормативу 100 %			
8. Часть прибыли муниципальных предприятий, часть доходов от платных услуг	Часть прибыли муниципальных предприятий после уплаты налогов. Доходы от платных услуг муниципальных учреждений			
9. Штрафы	За нарушение земельного, лесного, водного законодательства, за административные правонарушения в области налогов и сборов и т. д.			
10. Добровольные пожертвования физических и юридических лиц				
11. Иные поступления	–		Плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40 % (с 2016 г. – 55 %)	

Владимир Владимирович Меркурьев
Петр Дмитриевич Косинский
Кирилл Валерьевич Томилин

**ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Учебное пособие

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать 04.09.2017. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Уч.-изд. л. 10,9
Тираж 100 экз. Заказ.....
КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28
Издательский центр УИП КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4а